Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
– Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften –

# 156. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“

# Gemeinsamer Schlussbericht

**Stand: 25. April 2012**

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis ..... I**

**Ansichtenverzeichnis ..... III**

**1. Leitsätze ..... 1**

**2. Informationsstand ..... 4**

**3. Geprüfte Körperschaften ..... 4**

**ALLGEMEINE PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN ..... 6**

**4. Überblick ..... 6**

**5. Rechtsnatur der Sparkassen ..... 9**

**6. Kommunale Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik ..... 15**

6.1 Überblick ..... 15

6.2 Sonderlage Zweckverbände ..... 16

6.3 Bilanzierungspraxis in der Eröffnungsbilanz ..... 16

6.4 Folgebewertung in den Jahresabschlüssen ..... 19

**TRÄGERBEZOGENE PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN ..... 23**

**7. Informationsbeschaffung ..... 23**

7.1 Informationsbeschaffung – bei den Trägern vorgehaltene Unterlagen ..... 23

7.2 Informationsbeschaffung – Auskunfts- und Informationsrechte des Trägers gegenüber den Organen der Sparkasse ..... 24

7.3 Informationsbeschaffung – Sonderlage Zweckverbände ..... 26

7.4 Informationsbeschaffung – Sonderlage Stille Beteiligung Privater ..... 29

7.5 Abschließende Feststellungen ..... 30

**8. Informationsaufbereitung ..... 31**

8.1 Informationsaufbereitung – von den Trägern verwendete Kennziffern ..... 31

8.2 Informationsaufbereitung – Beteiligungsbericht ..... 31

8.3 Abschließende Feststellungen ..... 33

**9. Bilanzierungspraxis der Städte und Landkreise ..... 33**

9.1 Ansatz und Bewertung der Anteile in den Eröffnungsbilanzen ..... 33

9.2 Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in den Jahresabschlüssen (Folgebewertung) ..... 36

9.3 Darstellung von Risiken aus der Sparkasse in den Jahresabschlüssen der Städte oder Landkreise ..... 37

9.4 Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz eines Verbandsmitglieds – Sonderlage Zweckverbände ..... 38

**10. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung ..... 39**

10.1 Überblick ..... 39

10.2 Gewährträgerhaftung bei Gemeinschaftssparkassen und Sparkassenzweckverbänden ..... 40

10.3 Abschließende Feststellungen ..... 42

**11. Abführungen der Sparkassen ..... 43**
11.1 Überblick ..... 43
11.2 Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die Träger ..... 44
11.3 Sonderlage Zweckverbände: Abführungen an die Träger ..... 46
11.4 Haushaltsansatz Abführungen ..... 47
11.5 Sonderlage: Stille Beteiligung Privater ..... 48

**12. Kenntnisse der Träger über die Aufgaben der Sparkassen für regional- und strukturpolitische Zielsetzungen ..... 48**

**13. Einflussmöglichkeiten ..... 49**

**14. Vergütung des Sparkassenvorstands ..... 50**

**15. Prüfungsverlauf ..... 51**

**16. Zusammenfassender Bericht ..... 52**

**Anlage ..... 53**

**A. Fotos ..... 53**

# Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: „Betätigung bei Sparkassen" – Lage der Träger oder federführende Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden ..... 4
Ansicht 2: Geprüfte Körperschaften ..... 5
Ansicht 3: Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Bilanzsumme ..... 7
Ansicht 4: Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Eigenkapital ..... 8
Ansicht 5: Bilanzierungspraxis der Großstädte und Landkreise in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen in den kommunalen Eröffnungsbilanzen ..... 17
Ansicht 6: Varianten der Bilanzierung von Anteilen an Sparkassen ..... 19
Ansicht 7: Bei den unmittelbaren oder mittelbaren Trägern vorgehaltene Unterlagen ..... 23
Ansicht 8: Erläuterungen des Sparkassenvorstands in den Gemeindeorganen ..... 25
Ansicht 9: Vereinfachtes Schema zur Besetzung der Ämter bei einer Zweckverbandssparkasse und ihrem Träger ..... 27
Ansicht 10: Satzungsmäßiges Informations- und Auskunftsrecht der Verbandsversammlung ..... 28
Ansicht 11: Bedeutsame Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse ..... 31
Ansicht 12: Angaben im Beteiligungsbericht ..... 32
Ansicht 13: Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz und in folgenden Jahresabschlüssen ..... 34
Ansicht 14: Bilanzierungspraxis der kreisfreien Städte und Landkreise als Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden ..... 36
Ansicht 15: Bestimmung der Beteiligungsanteile bei Sparkassenzweckverbänden ..... 38
Ansicht 16: Regelungen der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung (Überblick) ..... 39
Ansicht 17: Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinschaftssparkassen ..... 40
Ansicht 18: Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands ..... 41
Ansicht 19: Angaben zur Gewährträgerhaftung in den Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen ..... 42
Ansicht 20: Abführungen der Sparkassen an ihre Träger im Jahr 2010 ..... 43
Ansicht 21: Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die geprüften Träger und Kennzahlen ..... 45
Ansicht 22: Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger und Kennzahlen ..... 47
Ansicht 23: Ansatz der Abführungen im Haushaltsplan ..... 47
Ansicht 24: Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse im Geschäftsjahr 2009 ..... 49
Ansicht 25: Veröffentlichung der Vorstandsbezüge ..... 50

## Redaktionelle Hinweise

Maßgeblich für den Prüfungszeitraum der 156. Vergleichenden Prüfung waren die Hessische Gemeindeordnung ($HGO_{2005}$) in der Fassung vom 1. April 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119, sowie die Vorschriften der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO-Doppik) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 235.

Im Allgemeinen wurde für die Darstellung der Tabellen und Zahlen das Tabellenkalkulationsprogramm MS-Excel verwendet. Der Übersichtlichkeit halber sind abweichend von der Darstellung in Schlussberichten auf der örtlichen Ebene die Beträge im Zusammenfassenden Bericht auf Basis von Millionen oder Milliarden angegeben. Rundungsabweichungen sind hinzunehmen. Im Weiteren sind die Beträge ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

Sollte zur besseren Lesbarkeit darauf verzichtet werden, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (so Bürgermeisterinnen und Bürgermeister), ist mit dem männlichen Begriff die weibliche und die männliche Person gemeint.

# 1. Leitsätze

**Das Zusammenwirken von Sparkassen und ihren kommunalen Trägern ist geprägt durch eine wechselseitige Verantwortung. Gleichwohl fehlt eine deutliche Verzahnung von Gemeinderecht und Sparkassenrecht. Die Träger der hessischen Sparkassen (Städte, Landkreise oder Zweckverbände) besitzen eine eigentümerähnliche Stellung; sie übten ihre diesbezüglichen Rechte bislang nur begrenzt aus. Die Kommunen sehen sich selbst zum Teil als Eigentümer der Sparkassen, zum Teil wird die Eigentümereigenschaft verneint.**

Seite 9 ff., 49 f.

**Mangels eindeutiger gesetzlicher Regelungen in HGO und GemHVO-Doppik zur Bilanzierung und Bewertung der Trägerschaft von Sparkassen war die Bilanzierungspraxis im Prüfungszeitraum 2008 bis 2010 in den kommunalen Abschlüssen uneinheitlich. Die 16 Landkreise und 16 Städte als unmittelbare Träger oder als federführende Mitglieder eines Sparkassenzweckverbands (mittelbarer Träger) setzten für die Anteile in ihren Eröffnungsbilanzen insgesamt Vermögensgegenstände im Wert von 1,9 Milliarden € an.**

Seite 16 ff., 33 ff.

**Die Träger wiesen die Vermögensgegenstände im Finanzanlagevermögen entweder unter den Verbundenen Unternehmen oder als Beteiligungen aus. Dies ist Indiz dafür, dass die Trägeranteile an Sparkassen aus kommunaler Sicht Vermögensgegenstände und somit kommunales Eigentum darstellen. Vier Träger änderten ihre Bilanzierungspraxis bei der Folgebilanzierung in den Jahresabschlüssen. Dabei aktivierten drei Träger erstmals die Trägeranteile. Ein weiterer Träger erhöhte den Wertansatz. Die bilanzierten Trägeranteile hatten am Ende des Prüfungszeitraums einen Wert von insgesamt 2,1 Milliarden € in den Bilanzen.**

**Zur Sicherstellung einer ordnungsmäßigen Bilanzierung und Bewertung ist es erforderlich, dass die Träger ausreichende Informationen über ihre Sparkassen und deren Wertentwicklung besitzen. Die Prüfung zeigte, dass der Kenntnisstand der Träger für eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse nicht immer hinreichend war.**

Seite 23 ff.

**Mittelbare Träger (als Verbandsmitglied bei Sparkassenzweckverbänden) haben für eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse in einer Verbandsversammlung eine zusätzliche Grundlage zur Informations- und Auskunftseinholung. Damit haben sie weitreichendere Informations- und Auskunftsrechte gegenüber ihren Sparkassen als Städte und Landkreise, die unmittelbare Träger sind. Allerdings ist die Möglichkeit eines Auskunfts- und Informationsersuchens der unmittelbaren Träger (nicht als Verbandsmitglied) bislang auch nicht ausdrücklich untersagt.**

Seite 24

**Hinsichtlich der Information der Trägerkommunen wird ein systematischer Prozess empfohlen. Dieser hat sicherzustellen, dass die Träger zeitnah Kenntnisse über die wirtschaftliche Lage der Sparkassen erlangen. Ferner**

Seite 23 ff.

**sollten die kommunalen Verwaltungsorgane und ihre Beteiligungsverwaltungen regelmäßig wiederkehrende Unterlagen (Jahresabschlüsse, mittelfristige Unternehmensplanung) standardisiert erhalten. Bei sich konkretisierenden Risiken für den Träger ist zügig eine umfassende Berichterstattung geboten.**

Seite 23

**Anders als bei Beteiligungen des privaten Rechts, die nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz betrachtet werden, fehlen den Trägern wesentliche Informationen über ihre Sparkassen. Daher haben die Verwaltungsorgane der meisten Träger keine umfassenden Kenntnisse über die**

- **Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Sparkasse,**
- **Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der Liquidität und Rentabilität der Sparkasse,**
- **verlustbringenden Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Bedeutung waren,**
- **Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrags.**

Seite 11 f., 39 ff.

**Staatliche Haftungsgarantien in Form von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung wurden mit der Brüsseler Verständigung von 2001 abgeschafft. Gleichwohl kann auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Übergangsregelung und grundsätzlichem Wegfall der Gewährträgerhaftung ein Träger selbst noch nach Ende 2015 für Verbindlichkeiten seiner Sparkasse haften. An die Stelle der Anstaltslast tritt seitdem eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung zwischen dem öffentlichen Eigner und dem betreffenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut. Damit bleibt es letztlich bei einer gesellschafterähnlichen Haftung der Träger. Diese sollten ihre Verpflichtungen und Risiken, die der Trägerschaft folgen, aber auch die sich ergebenden Vorteile kennen und gegebenenfalls bei den eigenen Planungen berücksichtigen.**

Seite 39 ff.

**Nahezu alle Träger kannten nicht die Höhe ihrer Gewährträgerhaftung. Elf Träger machten in den Anhängen ihrer Eröffnungsbilanz oder den Jahresabschlüssen Angaben über das Vorhandensein dieser Haftungsverpflichtung, in dem auf die gesetzliche Übergangsregelung bis Ende 2015 nach § 32 SparkG HE hingewiesen wurde. Dagegen ging ein Landkreis trotz gesetzlicher Übergangsfrist bereits davon aus, nicht mehr von der Gewährträgerhaftung betroffen zu sein. Letztlich blieb die Frage nach der Höhe der Risiken aus der kommunalen Gewährträgerhaftung insgesamt mangels Dokumentation unbeantwortet.**

Seite 43 ff.

**Im Jahr 2010 führten neun Sparkassen 20,2 Millionen € aus den im Jahr 2009 insgesamt erwirtschafteten Jahresüberschüssen (145,5 Millionen €) an ihre Träger ab. Nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag flossen den kommunalen Haushalten 17,0 Millionen € netto zu. Der**

**weitaus höhere Teil der Überschüsse wurde gemäß den Verwaltungsratsbeschlüssen zur Stärkung der Rücklagen der Sparkassen (125,3 Millionen € oder 86,1 Prozent) verwendet.**

**Sofern die Sparkassen aus ihren Jahresüberschüssen Abführungen an ihre kommunalen Träger vornahmen, bewegten sich diese in einer Bandbreite von 6,8 Prozent bis 54,3 Prozent der Jahresüberschüsse. Das SparkG HE hätte nach einer Pflichtzuführung zu den Rücklagen von einem Drittel der Jahresüberschüsse Abführungen von bis zu 97,0 Millionen € an alle hessischen Sparkassenträger zugelassen.**

**Alle Träger oder die federführenden Mitglieder der Sparkassenzweckverbände, die Abführungen der Sparkassen für das Geschäftsjahr 2009 erhielten, erwarteten diese auch. Sie setzten diese in den Haushaltsplänen an. Insofern belegt die Praxis, dass die strikte Trennung von Sparkassenrecht und Gemeinderecht im tatsächlichen Miteinander zwischen den Trägern und ihren Sparkassen in Einzelfällen schon überwunden ist.**

Seite 47

**Die erhaltenen (Netto-)Abführungen sind Teil der allgemeinen Deckungsmittel und unterliegen somit der freien Verwendung durch die Kommunen. Sofern Sparkassen hierfür Verwendungsnachweise verlangen, sollten die Kommunen solche Forderungen zurückweisen.**

Seite 44

**Angesichts der kommunalen Haushaltslage sollten Kommunen sämtliche Einnahmepotentiale ausschöpfen. Sie sind daher auch auf Abführungen der Sparkassen angewiesen. Verbindliche Abmachungen zwischen Träger und Sparkasse zu Mindestabführungen verbietet derzeit das Sparkassengesetz.**

Seite 49

**Die Sparkassen sollen die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich fördern (§ 2 SparkG HE). Hierfür gaben die Sparkassen im Jahr 2009 entsprechend den Angaben in den Statistischen Berichten 30,7 Millionen € aus. Annähernd die Hälfte hiervon waren Zustiftungen für die verschiedensten Sparkassenstiftungen. Die Sparkassenstiftungen ihrerseits förderten im Jahr 2009 die besonderen kommunalen Belange mit 3,9 Millionen €. Das Stiftungskapital belief sich zum 31. Dezember 2009 auf 118,3 Millionen €.**

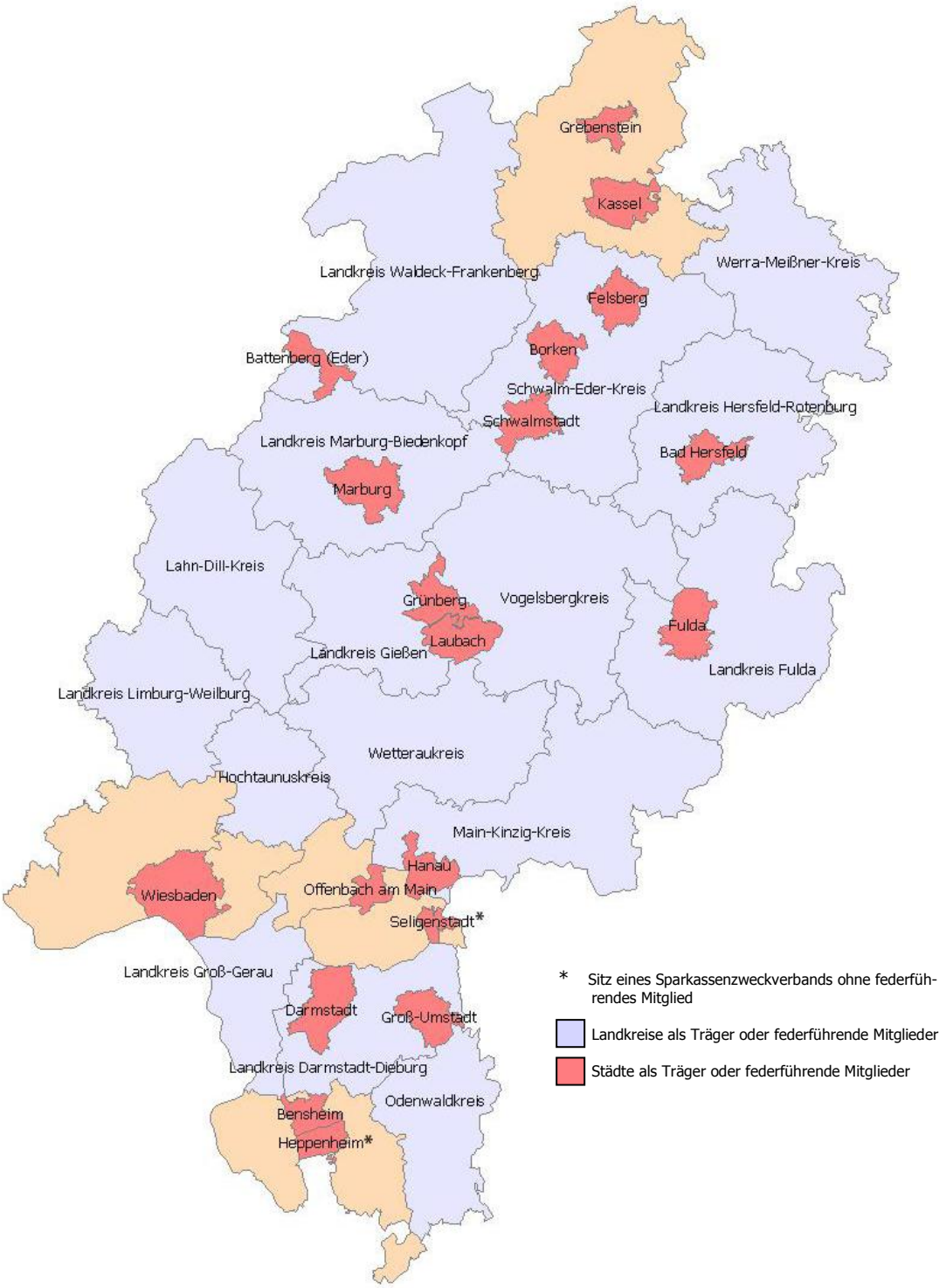
Seite 48 f.

**Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Trägern, über ihre Vertreter in den Verwaltungsräten der Sparkassen – gerade in Zeiten knapper kommunaler Kassen – auf deren besondere regionale Verantwortung gegenüber ihren kommunalen Trägern hinzuweisen. Auf Grundlage der Satzung und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse können auch Sparkassen einen Beitrag für die kommunalen Haushalte leisten.**

## 2. Informationsstand

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | Januar bis April 2012 |
| Prüfungszeitraum: | 2008 bis 2010 |
| Zuleitung des Schlussberichts: | 31. Mai 2012 |

## 3. Geprüfte Körperschaften




Ansicht 1: „Betätigung bei Sparkassen" – Lage der Träger oder federführende Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden

In die 156. Vergleichende Prüfung wurden Städte, Landkreise und Zweckverbände als kommunale Träger von 33 hessischen Sparkassen einbezogen (Ansicht 2).[1]

| Geprüfte Körperschaften | |
|---|---|
| 9 Städte | Bad Hersfeld[1)],<br>Borken,<br>Darmstadt[1)],<br>Felsberg,<br>Fulda[1)],<br>Grebenstein,<br>Marburg[1)],<br>Offenbach am Main,<br>Schwalmstadt |
| 13 Landkreise | Landkreis Darmstadt-Dieburg[2)],<br>Landkreis Fulda[2)],<br>Landkreis Groß-Gerau,<br>Landkreis Hersfeld-Rotenburg[2)],<br>Landkreis Limburg-Weilburg,<br>Main-Kinzig-Kreis,<br>Landkreis Marburg-Biedenkopf[2)],<br>Odenwaldkreis,<br>Schwalm-Eder-Kreis,<br>Vogelsbergkreis[2)],<br>Landkreis Waldeck-Frankenberg,<br>Werra-Meißner-Kreis,<br>Wetteraukreis[2)] |
| 14 Zweckverbände[3)] | Zweckverband Sparkasse Battenberg [Battenberg],<br>Zweckverband Sparkasse Bensheim [Bensheim],<br>Sparkassenzweckverband Dieburg [Landkreis Darmstadt-Dieburg],<br>Sparkassenzweckverband Dillenburg [Lahn-Dill-Kreis],<br>Sparkassenzweckverband Gießen [Landkreis Gießen, Stadt Gießen[4)]],<br>Sparkassenzweckverband Grünberg [Grünberg],<br>Zweckverband Sparkasse Hanau [Hanau],<br>Sparkassenzweckverband Heppenheim [n.v.],<br>Zweckverband Kasseler Sparkasse [Kassel[5)]],<br>Sparkassenzweckverband Langen-Seligenstadt [n.v.],<br>Zweckverband Sparkasse Laubach-Hungen [Laubach],<br>Sparkassenzweckverband Nassau [Wiesbaden],<br>Sparkassenzweckverband Taunus [Hochtaunuskreis],<br>Zweckverband Sparkasse Wetzlar [Lahn-Dill-Kreis] |
| 36 Körperschaften | |

Mehrfachnennungen möglich (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Lahn-Dill-Kreis)
Im Folgenden werden die Abkürzungen ZwV für Zweckverband und SpZwV für Sparkassenzweckverband verwendet.
[1)] Städte als Träger von Gemeinschaftssparkassen
[2)] Landkreise als Träger von Gemeinschaftssparkassen
[3)] Die Angabe in [] Klammern bezeichnet das federführende Mitglied eines Sparkassenzweckverbands. Die Federführung liegt bei dem Mitglied, das auf Grundlage der Satzung den Vorsitzenden des Verwaltungsrats stellt.
[4)] Satzungsgemäß wechselt der Verbandsvorsitzende und dessen Stellvertreter im Turnus von jeweils 2 Jahren zwischen dem Oberbürgermeister der Stadt Gießen und dem Landrat des Landkreises Gießen (§ 12 Absatz 1 Satzung des Sparkassenzweckverbands). Während des Prüfungsverfahrens übernahm die Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen mit Wirkung vom 1. April 2011 den Vorsitz. Da die örtlichen Erhebungen bereits im Januar 2011 begannen, beziehen sich die Angaben über das federführende Mitglied noch auf den Landkreis Gießen, während die entsprechenden Daten für die Stadt Gießen in ausgewählten Ansichten nachrichtlich angegeben werden.
[5)] federführendes Mitglied zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen
n.v. = nicht vorhanden

Ansicht 2: Geprüfte Körperschaften

[1] 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 (vergleiche Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/4222, Abschnitt 11.8).

# ALLGEMEINE PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN

## 4. Überblick

Die Sparkassen sind als rechtlich selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts mit abschließend im SparkG HE normierten Regeln zu Zuständigkeiten der Träger und der Sparkassenorgane verfasst.

Die Überörtliche Prüfung befasste sich in ihrer 156. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Sparkassen" mit den Konsequenzen, die sich für die Haushalte der hessischen Städte, Landkreise und Zweckverbände aus Trägerschaft bei den Sparkassen ergeben. Die Überörtliche Prüfung kommt in diesem Zusammenhang dem gesetzlichen Auftrag nach, den Kommunen in ihren Berichten mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 6 ÜPKKG). Sie versteht sich als Partner der kommunalen Familie. Denn es geht darum, die Möglichkeit der Risikoanalyse und -bewertung der Kommunen und ihre Rechtsstellung im Zusammenspiel mit den Sparkassen zu stärken.

Ursprünglich war vorgesehen, eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung zu beauftragen (§ 5 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG). Die Überörtliche Prüfung schrieb die Vergabe der Dienstleistung europaweit aus. Auf gemeinsame Anregung des Hessischen Landkreistags und des Sparkassen- und Giroverbands Hessen-Thüringen entschloss sich die Überörtliche Prüfung zu einer Inhouse-Prüfung. Die europaweite Ausschreibung wurde aufgehoben.

In diesem Bericht werden trägerübergreifende Feststellungen zum Prüfungsthema in den Abschnitten 4 bis 6 aufgezeigt. Sie geben allgemeine Erläuterungen über das Zusammenwirken von kommunalen Trägern und Sparkassen. Mit dem Abschnitt 7 beginnend schließen sich die trägerbezogenen Feststellungen an.

Besonderheiten der hessischen Sparkassenlandschaft

Die hessische Sparkassenlandschaft ist von der unterschiedlichen Verfasstheit der Träger und den sehr unterschiedlichen Größen der Sparkassen geprägt.[2] Überwiegend hält ein Träger eine Sparkasse (Stadt- oder Kreissparkassen). Daneben arbeiten auch organisatorisch verselbständigte Zweckverbände als Sparkassenträger. Gemeinschaftssparkassen werden direkt von zwei Trägern gehalten.[3] Von den sechs kleinsten deutschen Sparkassen sind allein fünf in Hessen angesiedelt.[4] Das Eigenkapital der hessischen Sparkassen belief sich zum 31. Dezember 2009 auf 4 Milliarden € bei einer Bilanzsumme von 72 Milliarden €.

Ansicht 3 und Ansicht 4 zeigen die 33 Sparkassen in Hessen, die nach den kommunalen Trägern gruppiert wurden, mit ihrer in den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2009 ausgewiesenen Bilanzsumme und ihrem Eigenkapital.[5]

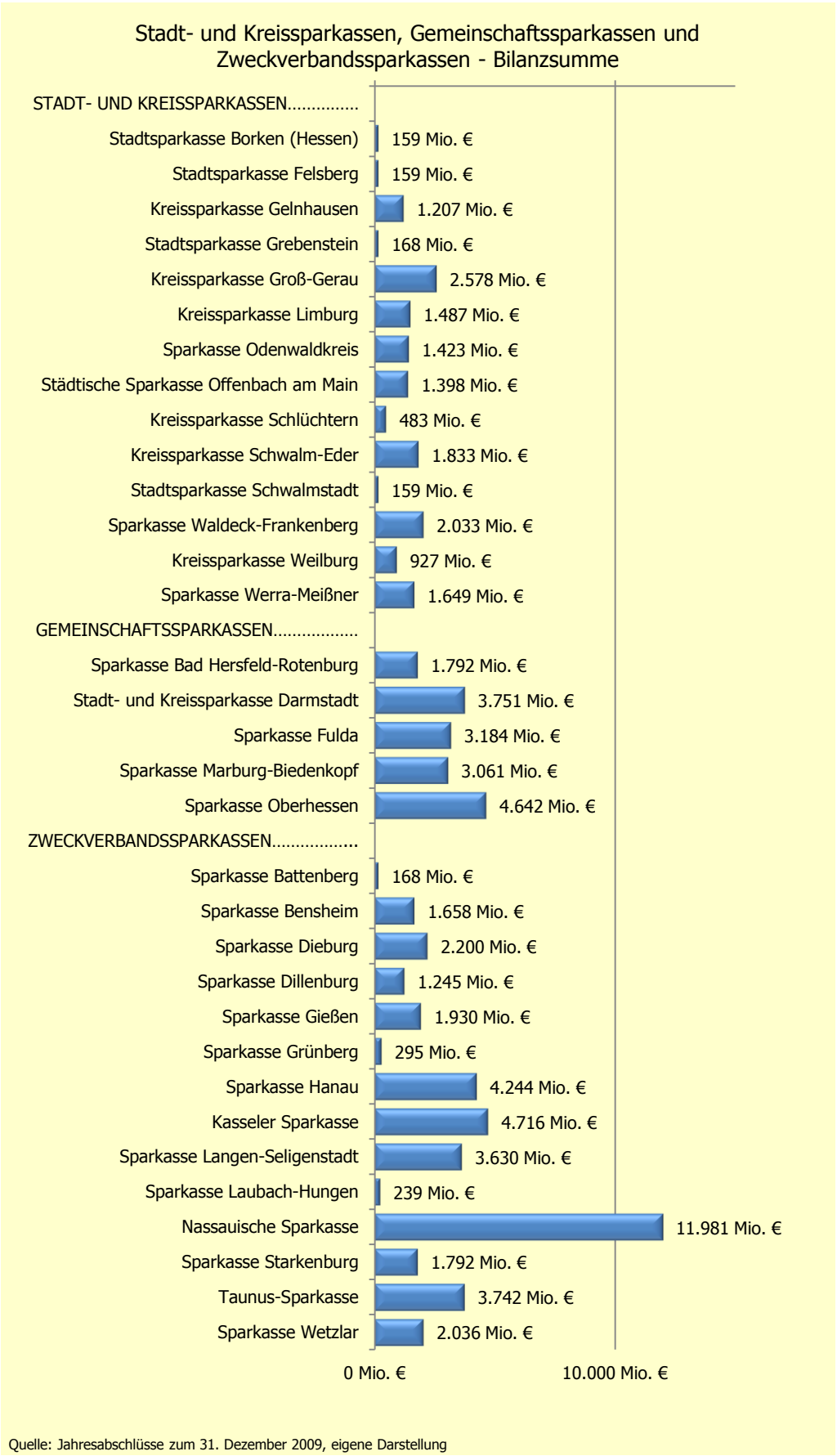
---

2 In Hessen sind 33 Sparkassen mit kommunalen Trägern (Städte, Landkreise oder Zweckverbände) ansässig: 19 Stadt- und/ oder Kreissparkassen (davon 5 Gemeinschaftssparkassen) und 14 Zweckverbandssparkassen. Träger der Frankfurter Sparkasse ist keine kommunale Körperschaft, sondern die Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba). Daher erübrigten sich hier Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung.

3 vergleiche Überblick über die geprüften Gebietskörperschaften und Zweckverbände unter Kapitel 3.

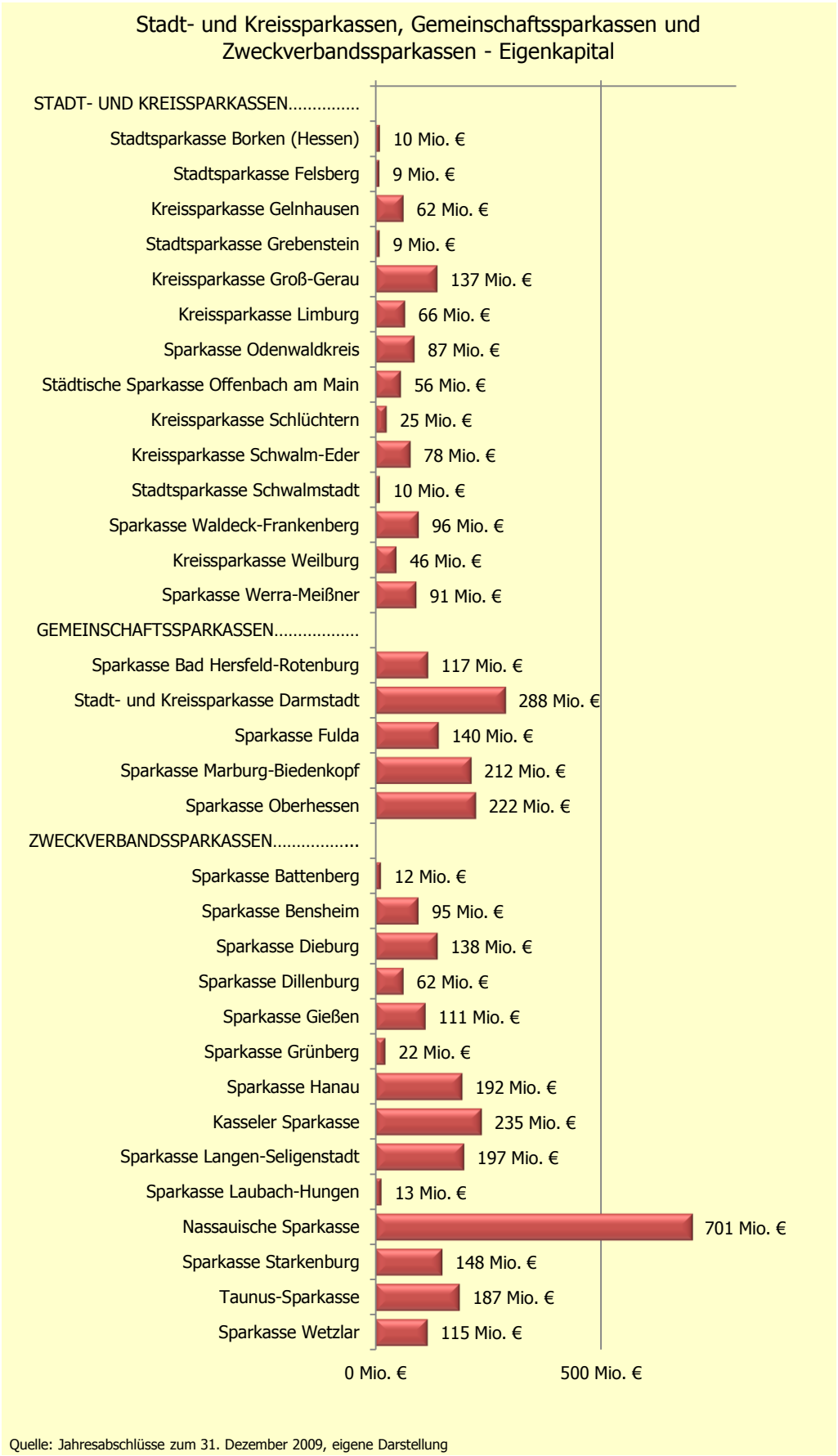
4 vergleiche Deutscher Sparkassen-und Giroverband: Sparkassenrangliste 2010
Quelle: http://www.dsgv.de/_download_gallery/statistik/Sparkassenrangliste_2010.pdf (zuletzt aufgerufen am 23. August 2011)

5 Hinweis: Infolge der unterschiedlichen Umstellungszeitpunkte der kommunalen Haushaltswirtschaft auf die Doppik kann der Bilanzansatz der unmittelbaren oder mittelbaren Trägeranteile in der Jahresrechnung (Bilanz) eines kommunalen Trägers vom anteiligen Eigenkapital der Sparkasse zum 31. Dezember 2009 abweichen.




Quelle: Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2009, eigene Darstellung

Ansicht 3: Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Bilanzsumme




Quelle: Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2009, eigene Darstellung

Ansicht 4: Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Eigenkapital

# 5. Rechtsnatur der Sparkassen

Sparkassen sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 1 Hessisches Sparkassengesetz - SparkG HE[6]). Sie betreiben Bankgeschäfte im Sinne des § 1 Absatz 1 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG)[7] und sind damit Kreditinstitute. Die Fachaufsicht über die Sparkassen übt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht aus (§ 6 Absatz 1 KWG)[8], die Staatsaufsicht obliegt dem Land Hessen (§ 20 SparkG HE).[9] Träger der Sparkasse kann eine Gemeinde, ein Landkreis, ein Gemein-

---

6 § 1 SparkG HE – Rechtsnatur und Errichtung

(1) Sparkassen, deren Träger eine Gemeinde, ein Gemeindeverband, eine Gemeinde und ein Gemein-
(1) Sparkassen, deren Träger eine Gemeinde, ein Gemeindeverband, eine Gemeinde und ein Gemeindeverband (Gemeinschaftssparkasse) oder ein kommunaler Zweckverband (Zweckverbandssparkasse) ist, sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts.
(2) Gemeinden, Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Stiftungen im Sinne des § 18 Abs. 4 des Hessischen Stiftungsgesetzes vom 4. April 1966 (GVBl. I, Seite 77), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. September 2007 (GVBl. I, Seite 546) oder kommunale Zweckverbände können neue Sparkassen errichten; Stiftungen oder rechtsfähige Vereine, die eine Sparkasse betreiben, können auf ihren Antrag nach Anhörung des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen mit Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde – unbeschadet der Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit – Mitglied eines kommunalen Zweckverbandes werden. Die Errichtung der Sparkasse bedarf der Genehmigung der Sparkassenaufsichtsbehörde. Die Genehmigung wird im Benehmen mit der Kommunalaufsichtsbehörde erteilt. Mit der Erteilung der Genehmigung erlangt die Sparkasse Rechtsfähigkeit.
(3) Die Sparkassen können im Gebiet ihres Trägers Zweigstellen errichten. Die Errichtung einer Zweigstelle außerhalb des Gebietes des Trägers oder im Gebiet des Trägers einer anderen Sparkasse bedarf der Zustimmung der Aufsichtsbehörde; die andere Sparkasse ist vorher zu hören. Die Errichtung nach Satz 2 setzt voraus, daß die Zweigstelle in dem bereits bestehenden satzungsmäßigen Geschäftsbereich der Sparkasse liegen würde.
(4) Sofern die Satzung dies vorsieht, kann der Verwaltungsrat mit Zustimmung des Trägers oder der Träger beschließen, dass ausschließlich zum Zwecke der vollständigen oder teilweisen Übertragung von Sparkassen auf öffentlich-rechtliche Stiftungen, Sparkassen mit Sitz in Hessen, kommunale Träger nach Abs. 1, die Landesbank Hessen-Thüringen - Girozentrale - oder eine Sparkassen-Holding öffentlich-rechtliche Trägeranteile gebildet werden. Im Rahmen der Übertragung auf eine öffentlich-rechtliche Stiftung sind die Trägeranteile als Stiftungsvermögen der Stiftung festzulegen. Das Stiftungsvermögen ist auf Dauer an den Stiftungszweck gebunden. Das Stiftungsvermögen und die Trägeranteile dürfen weder vom kommunalen Träger noch von der Aufsichtsbehörde für andere Zwecke eingesetzt werden; Übertragungen nach Satz 1 bleiben unberührt.

7 § 1 Absatz 1 KWG – Begriffsbestimmungen

Kreditinstitute sind Unternehmen, die Bankgeschäfte gewerbsmäßig oder in einem Umfang betreiben, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert. Bankgeschäfte sind
1. die Annahme fremder Gelder als Einlagen oder anderer unbedingt rückzahlbarer Gelder des Publikums, sofern der Rückzahlungsanspruch nicht in Inhaber- oder Orderschuldverschreibungen verbrieft wird, ohne Rücksicht darauf, ob Zinsen vergütet werden (Einlagengeschäft),
1a. die in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Pfandbriefgesetzes bezeichneten Geschäfte (Pfandbriefgeschäft),
2. die Gewährung von Gelddarlehen und Akzeptkrediten (Kreditgeschäft);
3. der Ankauf von Wechseln und Schecks (Diskontgeschäft),
4. die Anschaffung und die Veräußerung von Finanzinstrumenten im eigenen Namen für fremde Rechnung (Finanzkommissionsgeschäft),
5. die Verwahrung und die Verwaltung von Wertpapieren für andere (Depotgeschäft),
6. (weggefallen)
7. die Eingehung der Verpflichtung, zuvor veräußerte Darlehensforderungen vor Fälligkeit zurückzuerwerben,
8. die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen für andere (Garantiegeschäft),
9. die Durchführung des bargeldlosen Scheckeinzugs (Scheckeinzugsgeschäft), des Wechseleinzugs (Wechseleinzugsgeschäft) und die Ausgabe von Reiseschecks (Reisescheckgeschäft).
10. die Übernahme von Finanzinstrumenten für eigenes Risiko zur Plazierung oder die Übernahme gleichwertiger Garantien (Emissionsgeschäft),
11. die Ausgabe und die Verwaltung von elektronischem Geld (E-Geld-Geschäft),
12. die Tätigkeit als zentraler Kontrahent im Sinne von Absatz 31.

8 § 6 Absatz 1 KWG – Aufgaben

Die Bundesanstalt übt die Aufsicht über die Institute nach den Vorschriften dieses Gesetzes aus.

9 § 20 SparkG HE – Staatsaufsicht

(1) Die Sparkassen stehen unter der Aufsicht des Staates. Aufsichtsbehörde ist das Regierungspräsidium. Oberste Aufsichtsbehörde ist das für das Sparkassenwesen zuständige Ministerium.
(2) Die Aufsichtsbehörden üben in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung ihre Befugnisse im Benehmen mit den Kommunalaufsichtsbehörden aus; sie können sich der Prüfungseinrichtung des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen bedienen.
(3) Die Aufsicht soll sicherstellen, daß die Sparkassen im Einklang mit den Gesetzen und den auf Grund

deverband (Gemeinschaftssparkasse) oder ein kommunaler Zweckverband sein (§ 1 SparkG HE).

Sparkassen sind dem Gemeinwohl verpflichtet und nehmen im Gebiet ihrer Träger vor allem durch das flächendeckende Anbieten von Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen sowie die Förderung und Finanzierung des Mittelstands öffentliche Aufgaben wahr. Dabei haben sich die Aufgaben von Sparkassen, wie sie in § 2 SparkG HE[10] niedergelegt sind, seit den Anfängen des Sparkassenwesens nicht wesentlich geändert.

Historisch gesehen waren die Sparkassen überwiegend als rechtlich unselbständige Anstalten der Kommunen verwurzelt. Sie wurden wie Abteilungen der örtlichen Kommunalverwaltung geführt. Die Kommunen verwalteten die Einlagengelder als Sparkassensondervermögen. Im Zuge der Bankenkrise von 1931 wurde das Sparkassenrecht

---

der Gesetze erlassenen aufsichtsbehördlichen Anordnungen verwaltet werden. Sie soll so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und die Verantwortungsfreude der Sparkassen nicht beeinträchtigt werden.
(4) Nach der Satzung nicht zulässige Geschäfte bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Solche Geschäfte können allgemein durch die oberste Aufsichtsbehörde genehmigt werden.
(5) Die oberste Aufsichtsbehörde kann erlassen:
1. Beleihungsgrundsätze für das Real- und Personalkreditgeschäft,
2. Richtlinien für die Vergütung und Versorgung der angestellten Vorstandsmitglieder,
3. Richtlinien über die Zahlung von Aufwandsentschädigungen und Ersatz des Verdienstausfalles an die Mitglieder des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse sowie von Aufwandsentschädigungen an die Mitglieder des Vorstandes, an die Leiter von Zweigstellen und an sonstige Bedienstete, denen auf Grund ihrer marktbezogenen Tätigkeit ein erhöhter Aufwand entsteht,
4. Richtlinien über die Gewährung von Spenden der Sparkasse für dem gemeinen Nutzen dienende Zwecke.
Der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen erlässt Grundsätze und Richtlinien nach Satz 1 Nr. 1 bis 4, wenn und soweit die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde von ihrer Befugnis keinen Gebrauch macht.
(6) Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten; sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen. Sie kann an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen; sie kann auch verlangen, daß der Verwaltungsrat zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen wird.
(7) Die Aufsichtsbehörde kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das Recht verletzen, aufheben und verlangen, daß Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.
(8) Erfüllt eine Sparkasse die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, so kann die Aufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Aufsichtsbehörde anstelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen.
(9) Wenn und solange der ordnungsmäßige Gang der Verwaltung der Sparkasse es erfordert und die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach Abs. 6 bis 8 nicht ausreichen, kann die Aufsichtsbehörde Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse oder eines ihrer Organe auf Kosten der Sparkasse wahrnehmen.

[10] § 2 SparkG HE – Aufgaben

(1) Die Sparkassen haben die Aufgabe, als dem gemeinen Nutzen dienende Wirtschaftsunternehmen ihrer Träger geld- und kreditwirtschaftliche Leistungen zu erbringen, insbesondere Gelegenheit zur sicheren Anlage von Geldern zu geben. Sie erledigen im Interesse ihrer Kunden Dienstleistungen nach Maßgabe der Satzung. Sie fördern die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich.
(2) Den Sparkassen obliegt insbesondere die Förderung des Sparens und der übrigen Formen der Vermögensbildung, die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitnehmer, des Mittelstandes, der gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Hand.
(3) Die Sparkassen arbeiten mit den Verbundunternehmen der S-Finanzgruppe Hessen-Thüringen zusammen.
(4) Die Sparkassen sollen nach Maßgabe der Mustersatzung jeder Einwohnerin und jedem Einwohner im Gebiet ihres Trägers auf Verlangen ein Girokonto auf Guthabenbasis einrichten.
(5) Die Sparkassen sind grundsätzlich verpflichtet, jede Existenzgründerin und jeden Existenzgründer im Gebiet ihres Trägers zu beraten. Sie betreuen bei dem Zugang zu Förderkrediten und kooperieren mit den Förderbanken von Land und Bund.
(6) Die Geschäfte der Sparkassen sind unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes.

reformiert.[11] Die Sparkassen sind seitdem rechtlich selbständige kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 1 Absatz 1 SparkG HE). In den darauffolgenden Jahrzehnten kennzeichneten Anstaltslast[12] und Gewährträgerhaftung[13] die Haftungsstruktur für die Sparkassen.[14]

In der Literatur[15] und der Rechtsprechung[16] wird allgemein unter Hinweis auf die Sparkassengesetze der Länder und die Satzungen der Sparkassen die Auffassung vertreten, dass das Sparkassenrecht abschließend geregelt sei. Daraus wird abgeleitet, dass der Vorsitzende des Verwaltungsrats seine Rechtsstellung nicht aus der Gemeindeordnung, sondern allein aus dem Sparkassengesetz herleitet und dass es sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als geborener Verwaltungsratsvorsitzender nicht um eine Angelegenheit der Gemeinde und ihrer Verwaltung, sondern um eine solche der Sparkasse handelt. Diese Auffassung vertritt auch der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen (SGVHT).[17] Jenseits des im SparkG HE geregelten Katalogs von Zuständigkeiten des kommunalen Trägers würden alle die Sparkassen betreffenden Entscheidungen von deren Organen (Vorstand und Verwaltungsrat) unter Anwendung der gesetzlich vorgegebenen Maßstäbe in eigener Verantwortung getroffen.

Da die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute als kommunale Unternehmen zu Vorteilen bei der Refinanzierung führen konnten und als verbotene Beihilfe nach Art 87 EGV[18] hätten angesehen werden können, einigten sich die EU-Kommission und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2001[19] auf eine grundsätzliche Abschaffung der kommunalen Garantien. Das Hessische Sparkassengesetz folgte dieser Verständigung (§ 32 SparkG HE)[20]:

---

11 Verordnung des Reichspräsidenten über die Spar- und Girokassen sowie die kommunalen Giroverbände und kommunalen Kreditinstitute vom 5. April 1931, RGBl. 1931, Seite 429. Durch § 1 des Reichsgesetzes vom 5. Dezember 1934, RGBl. 1934, Seite 1203, erhielten die Sparkassen den Status eines Kreditinstituts.

12 Anstaltslast ist die Verpflichtung des Trägers einer Sparkasse, das jeweilige öffentliche Unternehmen, die Anstalt, mit den zur Aufgabenerfüllung nötigen finanziellen Mitteln auszustatten und so für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten. Die öffentlichen Institute sollten immer über genügend Eigenkapital verfügen, um ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, beispielsweise um einen flächendeckenden Zugang zu Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsteile zu sichern.

13 Die Gewährträgerhaftung beinhaltet die unmittelbare Haftung des Trägers einer Sparkasse für die Verbindlichkeiten der Anstalt, soweit die Gläubiger nicht durch die Anstalt selbst befriedigt werden (subsidiäre Haftung).

14 Fünfter Teil, Kapitel 1 Art. 1 § 2 Absatz 1 Satz 2 der Dritten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung von politischen Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931, RGBl. 537, 554: Insoweit die Gemeinde, der Gemeindeverband oder die Körperschaft nach der bisherigen Rechtslage für die Verbindlichkeiten der Spar- oder Girokasse haftet (Gewährverband), bleibt diese Haftung für die bisherigen und künftigen Verpflichtungen bestehen.

15 Schlierbach, Helmut: Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage

16 Zuletzt VGH Baden-Württemberg, 1 S 2029/10 vom 18.10.2010

17 Gemeinsames Schreiben des Hessischen Landkreistags und des Sparkassen- und Giroverbands Hessen-Thüringen vom 13. Dezember 2010 an den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

18 Artikel 87 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, Seite 47

(1) Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

19 Verständigung zwischen der EU-Kommission und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, den Bundesländern und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverbands vom 17. Juli 2001 (Brüsseler Verständigung); vergleiche Schreiben der EU-Kommission vom 27. März 2002 C(2002) 1286 oder unter www.europa.eu – Commission Press Releases IP/02/343 vom 28. Februar 2002 und IP/03/49 vom 15. Januar 2003.

20 § 32 SparkG HE Haftung des Trägers ab dem 19. Juli 2005

(1) Der Träger der Sparkasse am 18. Juli 2005 haftet für die Erfüllung sämtlicher zu diesem Zeitpunkt bestehender Verbindlichkeiten der Sparkasse. Für solche Verbindlichkeiten, die bis zum 18. Juli 2001 vereinbart waren, gilt dies zeitlich unbegrenzt, für danach bis zum 18. Juli 2005 vereinbarte Verbindlichkeiten nur, wenn deren Laufzeit nicht über den 31. Dezember 2015 hinausgeht. Der Träger wird sei-

- Im Hinblick auf den notwendigen Vertrauensschutz wurde für die Gewährträgerhaftung eine 4-jährige Übergangsfrist bis zum 18. Juli 2005 vereinbart. Darüber hinaus kann die Gewährträgerhaftung unter bestimmten Vorgaben aufrechterhalten werden (Grandfathering).[21] Danach haftet der Träger für die bis zum Zeitpunkt der Verständigung Mitte 2001 begründeten Verbindlichkeiten der Sparkasse weiterhin unbegrenzt. Dies gilt auch für die bis zum 18. Juli 2005 begründeten Verbindlichkeiten mit Laufzeiten bis Ende 2015. In welchem Umfang die Gewährträgerhaftung bei den einzelnen Sparkassen heute noch besteht, kann von Sparkasse zu Sparkasse je nach vorhandenen Produkten erheblich abweichen. Alleine aus den Spareinlagen, welche oftmals bereits vor 2001 vorhanden waren, bestehen Haftungsrisiken, die in ihrer Höhe nicht abschließend bestimmt werden können. Festzuhalten bleibt, dass finanzielle Risiken erheblichen Umfangs aus der Gewährträgerhaftung nicht auszuschließen sind.

- Die Anstaltslast endete ebenfalls am 18. Juli 2005.[22] An dessen Stelle tritt seitdem eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung zwischen dem öffentlichen Eigner und dem betreffenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut.[23]

  Fraglich ist, ob die Anstaltslast als eine Eigenhaftung des Staates für seine unternehmerische Tätigkeit anzusehen ist, wie der Deutsche Sparkassen- und Giroverband noch im Jahr 2001 argumentierte.[24] Danach beruhe sie auf einem ungeschriebenen Rechtsgrundsatz des allgemeinen deutschen Verwaltungsrechts und gelte auch ohne gesetzliche Regelung als verbindliche Rechtsnorm. An anderer Stelle argumentiert der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, dass die Verpflichtung des Trägers einer Sparkasse mit derjenigen zwischen einem privaten Anteilseigner und einem Unternehmen in einer Gesellschaftsform mit beschränkter Haftung vergleichbar ist.[25] Namentlich dürfte damit dem Grunde nach eine Art Gesellschafterhaftung bei den Trägern verbleiben. Vor diesem Hintergrund können (Rest-)Risiken aus der Trägerschaft nicht vollständig ausgeschlossen werden.

---

nen Verpflichtungen aus der Gewährträgerhaftung gegenüber den Gläubigern der bis zum 18. Juli 2005 vereinbarten Verbindlichkeiten umgehend nachkommen, sobald er bei deren Fälligkeit ordnungsgemäß und schriftlich festgestellt hat, dass die Gläubiger dieser Verbindlichkeiten aus dem Vermögen der Sparkasse nicht befriedigt werden können. Verpflichtungen der Sparkasse aufgrund eigener Gewährträgerhaftung oder vergleichbarer Haftungszusage oder einer durch die Mitgliedschaft im Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen als Gewährträger vermittelten Haftung sind vereinbart und fällig im Sinne von Satz 1 bis 3 in dem gleichen Zeitpunkt wie die durch eine solche Haftung gesicherte Verbindlichkeit. Mehrere Träger haften als Gesamtschuldner, im Innenverhältnis gemäß der Regelung in der Satzung der Sparkasse.
(2) Verbindlichkeiten der Sparkasse aus der Begebung von Genussrechtskapital und gegenüber Beteiligten sind von der Haftung des Trägers nach Abs. 1 ausgeschlossen.

21 Für die Gewährträgerhaftung wurde eine Übergangsfrist von vier Jahren bis zum 18. Juli 2005 vereinbart, wonach für die zum Zeitpunkt der Brüsseler Verständigung bereits bestehenden bzw. während der Übergangsfrist eingegangenen Verbindlichkeiten Vertrauensschutz gilt. Solche Bestandsschutzklauseln werden auch Grandfathering-Klauseln bezeichnet.

22 § 3 SparkG HE – Trägerschaft und Haftung
(1) Die Anstaltslast wird ersetzt durch die folgenden Bestimmungen.
(2) Der Träger unterstützt die Sparkasse bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit der Maßgabe, dass ein Anspruch der Sparkasse gegen den Träger oder eine sonstige Verpflichtung des Trägers, der Sparkasse Mittel zur Verfügung zu stellen, nicht besteht.
(3) Die Sparkasse haftet für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen. Der Träger der Sparkasse haftet nicht für deren Verbindlichkeiten.

23 vergleiche Schreiben der EU-Kommission vom 27. März 2002 C(2002) 1286, Seite 2 oder unter www.europa.eu – Commission Press Releases IP/02/343 vom 28. Februar 2002, Ziffer 2.2 und IP/03/49 vom 15. Januar 2003

24 Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. setzt die Anstaltslast mit der Eigenhaftung des privaten Unternehmers, der als Einzelkaufmann oder im Rahmen einer offenen Handelsgesellschaft (oHG), Kommanditgesellschaft (KG) oder Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA) persönlich für sein unternehmerisches Handeln haftet, gleich. Vergleiche Stellungnahme des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes zu der gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in Deutschland gerichteten Beihilfebeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung vom 31. Januar 2001.

25 Deutscher Sparkassen- und Giroverband: Fakten, Analysen, Positionen 2005|16; Für die Kunden der Sparkassen ändert sich nichts – Informationen zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, Seite 4

Angesichts der beschriebenen Risiken aus der Gewährträgerhaftung sowie wegen der eigentümerähnlichen Stellung der Träger und der damit verbundenen faktischen Verpflichtung, notleidende Sparkassen finanziell zu unterstützen, ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Träger über ausreichende Kenntnisse über die Sparkassen verfügen. Es sollte ihnen möglich sein, die Risiken einzuschätzen und ihre eigentümerähnliche Stellung wahrzunehmen.

Wesentliche und ausschließliche Rechte der Träger

Nach dem Sparkassengesetz haben die Träger nach wie vor wesentliche und ausschließliche Rechte. Ein Träger

- entscheidet über die Errichtung (§ 1 Absatz 2 SparkG HE), Vereinigung (§ 17 Absatz 1 SparkG HE) und Auflösung der Sparkasse (§ 19 Absatz 2 SparkG HE),
- erlässt die Sparkassensatzung und teilt sie der Aufsichtsbehörde mit (§ 10 Absatz 1 SparkG HE),
- stellt den Vorsitzenden des Verwaltungsrats der Sparkasse (§ 5d Absatz 1 SparkG HE) und die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrats (§ 5a SparkG HE)[26],
- wirkt maßgeblich bei der Bestellung des Vorstands der Sparkasse mit (§ 8 Absatz 4 SparkG HE),
- erhält die geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse der Sparkasse (§ 15 Absatz 1 SparkG HE) und
- erhält die Abführungen (§ 16 Absatz 4 SparkG HE).

Diese Rechte der Träger umfassen Verwaltungs- und Vermögensrechte, die auch einem Eigentümer zustehen.[27] Sie zeigen, dass die Sparkasse trotz ihrer Verselbständigung als Anstalt des öffentlichen Rechts unverändert Teil der mittelbaren Kommunalverwaltung ist, selbst wenn das SparkG HE dem Träger keine unmittelbaren Durchgriffsrechte auf den Verwaltungsrat der Sparkasse verleiht. Mit der Einrichtung einer Sparkasse fördert die Gemeinde das Wohl ihrer Einwohner und erfüllt damit eine kommunale Aufgabe, obwohl die Sparkasse aus der Verwaltungsorganisation der Kommune ausgegliedert ist.[28]

Die Mitglieder des Verwaltungsrats, dem obersten Organ der Sparkasse (§ 5 SparkG HE[29]), werden für fünf Jahre gewählt (§ 5b Absatz 1, Satz 1 SparkG HE[30]). Sie

---

26 Demzufolge stellt eine Sparkasse ein „öffentliches Unternehmen" dar, auf das der Träger einen beherrschenden Einfluss ausübt, da die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leistungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie 80/723/EWG (Transparenz-Richtlinie) vom 29. Juli 1980, ABl. L 195, Seite 35, zuletzt geändert durch Richtlinie 2005781 EG der Kommission vom 28. November 2005, Abl. L 312, Seite 47.

27 Näher zur Eigentümerstellung der Träger, Ude, Die Mutter aller Bankkrisen, Vortrag anlässlich der Strategietagung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands am 29. Januar 2009, http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verffentlichungen/udetexte/14.pdf

Ungeachtet dessen ist die Überörtliche Prüfung der Auffassung, dass die Diskussion um den zivilrechtlichen Eigentumsbegriff nicht zielführend ist. Sparkassen sind keine herrenlosen Sachen. Sollte ein Institut oder gar die gesamte Sparkassenlandschaft finanziell in Schieflage geraten, wird sich in der Praxis kaum ein Träger davor verschließen können, für die Sparkassen einzustehen. Schließlich leitet der Sparkassenzweckverband Gießen in seiner Stellungnahme vom 9. März 2012 aus der normalen privatwirtschaftlichen Beziehung zwischen Träger und Sparkasse ab, dass ein Träger die Sparkasse bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt. Die Überörtliche Prüfung bezweifelt nicht, dass nötigenfalls – unter Berücksichtigung der europäischen Beihilferegelungen – auch eine finanzielle Unterstützung darunter zu fassen wäre.

So erwiesen sich staatliche Garantien während der Krise als wirksames Instrument, um Banken den Zugang zu Finanzierungsmitteln zu erleichtern und das Marktvertrauen wiederherzustellen (vergleiche BERICHT DER KOMMISSION Bericht über die Wettbewerbspolitik 2010 vom 14. Juni 2011, KOM/2011/0328).

28 Schlierbach, Helmut: Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, Seite 42

29 § 5 SparkG HE – Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ. Er bestimmt insbesondere die Richtlinien der Geschäftspolitik der Sparkasse und beaufsichtigt die Geschäftsführung des Vorstandes. Der Verwaltungsrat, vertreten

haben ihre Tätigkeit im Interesse der Sparkasse auszuüben, sind nicht weisungsgebunden und unterliegen Verschwiegenheitspflichten (§ 5d Absatz 8 und 9 SparkG HE[31]). Regelmäßig kommt dem Leiter der Verwaltung des Trägers die Position des geborenen Vorsitzenden des Verwaltungsrats der Sparkasse zu (§ 5d Absatz 1 Satz 1 SparkG HE[32]).

In dem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Willensbildung des Trägers in zwei Organen – Gemeindevorstand und Gemeindevertretung bzw. Kreisausschuss und Kreistag – vollzogen wird (§ 9 HGO[33], § 8 HKO[34], §§ 14 ff. KGG[35]). Hingegen hat der Hauptwahlbeamte des Trägers (Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat oder Vorsitzender des Verbandsvorstands) nicht die Stellung eines Organs des Trägers inne. Der Gemeindevorstand bzw. Kreisausschuss wird im Folgenden als kommunales Verwaltungsorgan bezeichnet.

Das Verwaltungsorgan setzt die Beschlüsse der Gemeindevertretung um und vertritt die Gemeinde nach außen. Dem kommunalen Verwaltungsorgan kommt die Aufgabe zu, in eigener Verantwortung die kommunalen Vertretungen (Stadtverordnetenversammlung, Kreistag) in geeigneter Weise über haushaltsrelevante Sachverhalte zu

---

durch seinen Vorsitzenden, vertritt die Sparkasse gegenüber den Vorstandsmitgliedern und den Stellvertretern mit Sitz und Stimme gerichtlich und außergerichtlich.

30 § 5b Absatz 1 Satz 1 SparkG HE – Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates und des Stiftungsvorstandes
Die Mitglieder des Verwaltungsrates nach § 5a Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 2 Nr. 2 werden für die Dauer der Wahlperiode nach den für den Träger geltenden Vorschriften von der Vertretungskörperschaft des Trägers gewählt, soweit nachstehend nichts anderes bestimmt ist.

31 § 5d Absatz 8 und 9 SparkG HE – Vorsitz im Verwaltungsrat, Rechtsstellung, Pflichten und vorzeitige Beendigung des Amtes der Mitglieder
(8) Die Mitglieder des Verwaltungsrates haben ihre Tätigkeit uneigennützig und verantwortungsbewusst auszuüben und im Interesse der Sparkasse mit der Sorgfalt eines ordentlichen Verwaltungsratsmitgliedes wahrzunehmen. Die Mitglieder des Verwaltungsrates handeln nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl und die Aufgaben der Sparkasse bestimmten Überzeugung und sind an Weisungen nicht gebunden.
(9) Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind zur Amtsverschwiegenheit über den Geschäftsverkehr der Sparkasse und die sonstigen vertraulichen Angelegenheiten verpflichtet. Sie dürfen die bei ihrer Tätigkeit erworbene Kenntnis vertraulicher Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten. Die Verpflichtungen nach Satz 1 und 2 bleiben auch nach dem Ausscheiden aus dem Verwaltungsrat bestehen.

32 § 5d Absatz 1 SparkG HE – Vorsitz im Verwaltungsrat, Rechtsstellung, Pflichten und vorzeitige Beendigung des Amtes der Mitglieder
Den Vorsitz im Verwaltungsrat führt der Vorsitzende der Verwaltung des Trägers. Im Falle seiner Verhinderung kann er sich nach Maßgabe der Satzung vertreten lassen. In kreisfreien Städten und in Gemeindeverbänden kann der Vorsitzende der Verwaltung des Trägers einen Beigeordneten oder ein dem Verwaltungsrat nach § 5a Abs. 1 Nr. 2 oder Abs. 2 Nr. 2 angehörendes Mitglied als Vorsitzenden bestellen.

33 § 9 HGO – Organe
(1) Die von den Bürgern gewählte Gemeindevertretung ist das oberste Organ der Gemeinde. Sie trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Sie führt in Städten die Bezeichnung Stadtverordnetenversammlung.
(2) Die laufende Verwaltung besorgt der Gemeindevorstand. Er ist kollegial zu gestalten und führt in Städten die Bezeichnung Magistrat.

34 § 8 HKO – Organe
Der von den wahlberechtigten Kreisangehörigen gewählte Kreistag ist das oberste Organ des Landkreises; er trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Die laufende Verwaltung besorgt der Kreisausschuss.

35 § 14 KGG – Organe
Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand. Die Verbandssatzung kann weitere Organe vorsehen.
§ 15 Absatz 1 KGG – Verbandsversammlung
Die Verbandsversammlung ist das oberste Organ des Zweckverbandes. Sie entscheidet über die Aufgaben, die ihr dieses Gesetz und die Verbandssatzung zuweisen, sowie über alle wichtigen Angelegenheiten des Verbandes.
§ 16 Absatz 1 KGG – Verbandsvorstand
Der Verbandsvorstand ist die Verwaltungsbehörde des Zweckverbandes. Er besteht aus dem Verbandsvorsitzenden, dessen Stellvertreter und mindestens einem weiteren Mitglied. Die Mitglieder des Verbandsvorstandes können nicht gleichzeitig der Verbandsversammlung angehören.

informieren. In dieser Prüfung galt es festzustellen, wie das Verwaltungsratsmitglied des Trägers bei Personenidentität mit dem Leiter der Verwaltung des Trägers – etwa im Falle von besonderen wirtschaftlichen Entwicklungen der Sparkasse – das kommunale Verwaltungsorgan über drohende wirtschaftliche Risiken für den kommunalen Haushalt informiert.

Prüfungs- und Kontrollvorschriften für Sparkassen

Sparkassen unterliegen einerseits weitreichenden Prüfungs- und Kontrollvorschriften. Andererseits ist bemerkenswert, dass die Prüfungsberichte des Abschlussprüfers[36] nicht den Trägern zugeleitet werden. Die Überörtliche Prüfung vertritt deshalb die Auffassung, dass keine zu detailgetreue Betrachtung der Sparkassen durch die kommunalen Gremien stattfinden sollte. Vielmehr geht es darum, in dem Fall, in dem das wirtschaftliche Sparkassenrisiko zu einem kommunalen Haushaltsrisiko werden könnte, die kommunalen Entscheidungsgremien risikoadäquat zu informieren.

# 6. Kommunale Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik

## 6.1 Überblick

Bilanzielle Wirkungen aus der Trägerschaft

Die Träger aller Sparkassen entschieden sich dafür, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen (§ 92 Absatz 3 $HGO_{2005}$)[37]. Ausnahmen waren die Stadt Bad Hersfeld und die nicht bilanzierenden Zweckverbände. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Träger dem Gebot der rechtmäßigen, sachgerechten und wirtschaftlichen Verwaltung ihres Vermögensgegenstands und den daraus resultierenden Risiken ausreichend Rechnung tragen.

In den aufzustellenden kommunalen Jahresabschlüssen sind unter anderem die bilanzierten Trägeranteile an den Sparkassen wertmäßig fortzuschreiben. Gleichzeitig sind etwaige aus der Trägerschaft resultierende Risiken abzubilden. Die Träger, die ihre Jahresabschlüsse innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen sollen (§ 114s Absatz 9 $HGO_{2005}$), müssen als Voraussetzung für einen vollständigen und richtigen Vermögens- und Schuldenausweis über die in den folgenden Ausführungen dargestellten Informationen rechtzeitig verfügen.

Unbeschadet einer Fortwirkung der grundsätzlich abgeschafften Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (§ 3 SparkG HE) können Krisenfälle dazu führen, dass sich eine faktische Verpflichtung des Trägers ergibt. So kann etwa eine notleidend gewordene Sparkasse finanziell zu unterstützen sein. Alleine die Aufrechterhaltung der Zwecke der Sparkasse, u.a. die Sicherstellung einer flächendeckenden Geldversorgung, kann eine solche faktische Verpflichtung begründen.[38] Dafür liefert die kommunale Praxis bereits auch Beispielsfälle.[39]

---

36 Der Umfang der Berichterstattung des Abschlussprüfers (hier: Prüferverband des Sparkassen- und Giroverbands Hessen-Thüringen) ist geregelt in der Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute sowie die darüber zu erstellenden Berichte (Prüfungsberichtsverordnung - PrüfbV), vom 23. November 2009, BGBl. I, Seite 3793, zuletzt geändert durch Artikel 16a des Gesetzes vom 9. Dezember 2010, BGBl. I, Seite 1900. Danach hat der Abschlussprüfer auch die Angemessenheit des Risikomanagements gemäß § 25a Absatz 1 Satz 3 des Kreditwesengesetzes sowie die weiteren Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation gemäß § 25a Absatz 1 Satz 6 Nummer 1 des Kreditwesengesetzes unter Berücksichtigung der Komplexität und des Umfangs der von dem Institut eingegangenen Risiken zu beurteilen (§ 10 Absatz 1 Satz 1 PrüfbV).

37 Maßgeblich für den Prüfungszeitraum der früheren Haushaltsstrukturprüfungen wie auch für diese 156. Vergleichende Prüfung war die Hessische Gemeindeordnung ($HGO_{2005}$) in der Fassung vom 1. April 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119.

§ 92 Absatz 3 Satz 1 und 2 $HGO_{2005}$ – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltswirtschaft ist nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung zu führen. In der Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt wird.

38 Zu erwähnen ist, dass der Deutsche Sparkassen Giroverband e.V. in seiner Stellungnahme zu der gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in Deutschland gerichteten Beihilfebeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung vom 31. Januar 2001 gerade Argumente vortrug, die Anstaltslast sei als allgemeiner

## 6.2 Sonderlage Zweckverbände

Sparkassenzweckverbände sind verpflichtet, sinngemäß die Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts für ihre Wirtschafts- und Haushaltsführung anzuwenden (§ 18 Absatz 1 KGG).[40] Danach sind die Vorschriften der §§ 92 ff. HGO maßgeblich, die den Zweckverbänden die Möglichkeit[41] eröffneten, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung oder der doppelten Buchführung (Doppik) zu führen. Die Überörtliche Prüfung beschäftigte sich bei den Zweckverbänden mit der Frage, wie die Zweckverbände Rechnung legen.

Die Sparkassenzweckverbände erstellten weder Eröffnungsbilanzen noch Jahresabschlüsse. Die Verbandskosten tragen satzungsgemäß die Sparkassen. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung verzichteten die Sparkassenzweckverbände auf eine Haushaltsführung. Sie erstellten weder Haushaltspläne noch kamerale Jahresrechnungen oder doppische Jahresabschlüsse.

Die Überörtliche Prüfung kritisiert es nicht, wenn die Sparkassenzweckverbände aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung weder Haushaltspläne noch Jahresrechnungen oder Jahresabschlüsse aufstellen. Daher nahm sich die Überörtliche Prüfung der Frage an, wie (federführende) Zweckverbandsmitglieder den Wertansatz ihrer Mitgliedschaftsrechte ermittelten.

## 6.3 Bilanzierungspraxis in der Eröffnungsbilanz

Bei den Haushaltsstrukturprüfungen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Städte und Gemeinden untersuchte die Überörtliche Prüfung auf vergleichender Basis die Haushaltswirtschaft der hessischen Gebietskörperschaften.[42] Die Ergebnisse wurden in der Reihe der Zusammenfassenden Berichte[43] veröffentlicht. Die Feststellungen zeigten, dass die Anteile an den Sparkassen – sofern sie angesetzt wurden – in den Eröffnungsbilanzen bzw. den Vermögensrechnungen (Bilanzen) der Kommunen – und deutlicher in denen der Landkreise – einen wesentlichen Posten darstellen (Ansicht 5).

---

Rechtsgrundsatz und Selbstverständlichkeit durch Normierung in den Sparkassengesetzen rein deklaratorischer Natur. Vergleiche ebenda, Textziffern 95 ff. und 370.

39 So zahlte die Stadt Flensburg im Jahr 2010 zur Stützung der Nord-Ostsee Sparkasse 14 Millionen €.

40 § 18 Absatz 1 KGG – Wirtschaftsführung
Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbandes sind die Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts sinngemäß anzuwenden mit Ausnahme der Bestimmungen über die Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung und die Einrichtung des Rechnungsprüfungsamtes.

41 vergleiche Fußnote 37

42 Sparkassenzweckverbände wurden bislang nicht überörtlich geprüft.

43 vergleiche vor allem Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633

| Bilanzierungspraxis der Großstädte und Landkreise in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen in den kommunalen Eröffnungsbilanzen | | |
|---|---|---|
| | Wertansatz der Sparkassen[1)] | Eigenkapital der Träger |
| Großstädte | 488 Mio. € | 10.461 Mio. € |
| Darmstadt | 160 Mio. € | 502 Mio. € |
| Frankfurt | 46 Mio. € | 8.287 Mio. € |
| Kassel | 108 Mio. € | 237 Mio. € |
| Offenbach | kein Ansatz | 56 Mio. € |
| Wiesbaden | 174 Mio. € | 1.379 Mio. € |
| Landkreise | 256 Mio. € | 137 Mio. € |
| Gießen | i.B. | i.B. |
| Groß-Gerau | kein Ansatz | -7 Mio. € |
| Limburg-Weilburg | i.B. | i.B. |
| Main-Kinzig[2)] | 112 Mio. € | 3 Mio. € |
| Main-Taunus | 144 Mio. € | 199 Mio. € |
| Odenwald | i.B. | i.B. |
| Schwalm-Eder[3)] | 1 € | -58 Mio. € |
| Wertansätze aller geprüften Träger | 744 Mio. € | 10.598 Mio. € |

[1)] vergleiche Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 25 und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010 , LT-Drucks. 18/2633, Seite 105.
[2)] Main-Kinzig aktivierte die Trägeranteile an Sparkassen nicht in seiner Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2004, sondern erstmals im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005.
[3)] Der Schwalm-Eder-Kreis nahm abweichend zu den Entwürfen der Eröffnungsbilanz zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der 134. Vergleichenden Prüfung Haushaltsstrukturprüfung 2009: „Landkreise" eine Aktivierung der Trägeranteile zum Erinnerungswert vor. Die aufgestellte Eröffnungsbilanz datiert vom 6. Dezember 2010.
i.B. = in Bearbeitung – Bilanzierungspraxis war zum Zeitpunkt dieser Haushaltsstrukturprüfungen noch nicht bekannt.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 5: Bilanzierungspraxis der Großstädte und Landkreise in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen in den kommunalen Eröffnungsbilanzen

Die Prüfungserfahrungen zeigten, dass die Träger, die ihre Anteile an den Sparkassen aktivierten, zumeist nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode bilanzierten. Ansicht 5 macht darüber hinaus deutlich, dass der Main-Kinzig-Kreis infolge des Ansatzes der Trägeranteile an den Sparkassen ein positives Eigenkapital ausweisen konnte. Die Landkreise Groß-Gerau und Schwalm-Eder aktivierten die Trägeranteile nicht. Diese Trägerkommunen wiesen nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge aus. Weitere Ergebnisse sind auf Seite 33 ff. dargestellt.

Zusammenfassend war bei der Untersuchung der rechtlichen Grundlagen für die Bilanzierung und Bewertung dieser Sparkassenanteile festzustellen, dass die maßgeblichen Rechtsvorschriften ($HGO_{2005}$ und GemHVO-Doppik)[44] im Prüfungszeitraum spezi-

44 Vergleiche redaktionellen Hinweis auf Seite IV des vorliegenden Berichts.

ell zur Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen keine Regelungen enthielten.[45] Die $HGO_{2005}$ befasst sich an zwei Stellen mit Sparkassen (§§ 121 Absatz 9[46], 114s Absatz 5 Nr. 2 $HGO_{2005}$[47]). In den nachrangigen, vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport erlassenen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 39 bis 43 und 59 GemHVO-Doppik ($VV_{2008}$) werden in Nr. 10.3 der $VV_{2008}$ zu § 59 GemHVO-Doppik die Sparkassen wegen der zwischen den Sparkassen und ihren Trägern bestehenden öffentlich-rechtlichen Sonderbeziehungen als "Beteiligungen im weiteren Sinne" bezeichnet. Die Verwaltungsvorschriften empfehlen deshalb a.a.O., die Beteiligung an einer Sparkasse in den Bilanzen der Körperschaften als (besonderen) Vermögensgegenstand unter dem Posten "Beteiligungen" gesondert auszuweisen.[48] Generell sieht Nr. 10.2 der $VV_{2008}$ zu § 59 GemHVO-Doppik den Ansatz von Beteiligungen der Gemeinden in der Eröffnungsbilanz mit dem anteiligen Eigenkapital vor.

Mangels eindeutiger gesetzlicher Regelungen in $HGO_{2005}$ und GemHVO-Doppik zur Bilanzierung und Bewertung von Sparkassen waren bislang verschiedene Möglichkeiten denkbar und in der Praxis vorzufinden. Die Überörtliche Prüfung beschränkte sich in ihrem Zwanzigsten und Einundzwanzigsten Bericht[49] darauf, Chancen und Risiken der Varianten darzustellen. Ansicht 6 ist um die Ergebnisse dieser Vergleichenden Prüfung ergänzt.[50]

Varianten der Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen

| Variante | | Vorteile (V)/ Nachteile (N) |
|---|---|---|
| 1 keine Bilanzierung | V | Schwankungen des Werts der Sparkasse bzw. der Sparkassenanteile schlagen nicht auf das Ergebnis oder die Bilanz der Körperschaft durch. |
| | N | Der Verzicht auf die Aktivierung widerspricht dem Vollständigkeitsgebot (§ 108 Absatz 3 Satz 1 $HGO_{2005}$). Die Nicht-Aktivierung der Sparkassenanteile könnte als Dokumentation eines Verzichts auf Eigentümerrechte gewertet werden. Außerdem berücksichtigt diese Variante nicht, dass mit der Eigenkapital-Spiegelbildmethode für die Erstbewertung von Beteiligungen eine klare Regelung besteht[2]. Offen bleibt, ob es sich bei einer Trägerschaft an einer Sparkasse um eine Beteiligung im engeren Sinne handelt. |
| 2 Bilanzierung mit Erinnerungswert | V | Dem Vollständigkeitsgebot wird entsprochen. Durch eine strikte Auslegung des Anschaffungswert-Prinzips wird die Problematik der Erstbewertung, die zwangsläufig bei Variante 3 entsteht, vermieden. |

45 Erst die seit dem 1. Januar 2012 in Kraft getretene Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 2. April 2006, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 840, sieht für die Trägeranteile an Sparkassen einen eigenständigen Bilanzposten „sparkassenrechtliche Sonderbeziehung" vor (§ 49 Absatz 2 Nr. 1.4 GemHVO). Demzufolge wird die Bilanzierungspflicht, die bisher aus dem Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 19. Dezember 2007 hervorging, bekräftigt.

46 § 121 Absatz 9 HGO – Wirtschaftliche Unternehmen

Bankunternehmen darf die Gemeinde nicht errichten, übernehmen oder betreiben. Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften.

47 § 114s Absatz 5 Nr. 2 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen […]

2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches, […] zusammenzufassen.

vergleiche Hessische Gemeindeordnung ($HGO_{2005}$), Fußnote 37

Die Vorschrift ist wortidentisch mit § 112 Absatz 5 Nr. 2 $HGO_{2011}$ nach der aktuellsten Fassung der Gemeindeordnung (vergleiche Änderung der $HGO_{2011}$ durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786).

48 Mit der Änderung der Hessischen Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) wurde für die Gliederung der Vermögensrechnung (Bilanz) in § 49 Absatz 3 um die Nr. 1.4 „Sparkassenrechtliche Sonderbeziehungen" ergänzt.

49 vergleiche Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 26 und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 92 ff

50 Die Überörtliche Prüfung wird vor dem Hintergrund der Änderungen in der Hessischen Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung mit Wirkung ab dem Jahr 2012 über die Bilanzierungspraxis in laufenden oder künftigen Haushaltsstruktur- oder Betätigungsprüfungen berichten.

| Varianten der Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen | | | |
|---|---|---|---|
| Variante | | Vorteile (V)/ Nachteile (N) | |
| | | N | Durch die Stellung als Träger der Sparkasse hat die Körperschaft wesentliche wirtschaftliche Vorteile (Vereinnahmung ausschüttungsfähiger Überschüsse [§ 16 Absatz 3 SparkG HE] oder Vereinnahmung eines Verkaufserlöses [§§ 17a ff. SparkG HE]). Ein Erinnerungswert bildet das wirtschaftlich verwertbare Potential nicht angemessen ab. Der Erinnerungswert widerspricht der Darstellung der tatsächlichen Vermögenslage (§ 114s Absatz 1 Satz 4 $HGO_{2005}$). |
| 3 | Ansatz zum Marktpreis oder mit dem beizulegenden Wert bei gleichzeitiger Bildung eines passivischen Sonderpostens[1)] | V | Das Vermögen der Körperschaft wird vollständig und – ungeachtet der Probleme bei der Wertermittlung – grundsätzlich in voller Höhe in der Eröffnungsbilanz abgebildet. Weiterhin könnten die (möglicherweise großen) Effekte aus einer außerplanmäßigen Abschreibung auf den Sparkassenanteil und einer etwaigen späteren Wertaufholung durch die neutralisierende Bilanzierung des Sonderpostens ausgeglichen werden. |
| | | N | Die Ermittlung eines Marktpreises bzw. eines beizulegenden Werts auf der Grundlage der der Körperschaft zur Verfügung stehenden Informationen dürfte schwierig sein. Dies gilt auch für eine Bewertung in den folgenden Jahresabschlüssen. Ferner ist festzustellen, dass ein Sonderposten nicht Eigenkapital darstellt. Dies könnte soweit verstanden werden, dass die Körperschaft keine Eigentümerstellung bei der Sparkasse hat. |
| 4 | Ansatz zum anteiligen Eigenkapital[2)] ohne passivischen Sonderposten | V | Die Bewertung der Trägeranteile an einer Sparkasse als kommunale Beteiligung mit dem anteiligen Eigenkapital stellt eine praktikable und einfache Verfahrensweise dar. |
| | | N | Eine voraussichtlich dauernde Wertminderung der Anteile an einer Sparkasse führt dazu, dass nach § 43 Absatz 3 Satz 2 GemHVO-Doppik die Beteiligung außerplanmäßig abzuschreiben und das außerordentliche Ergebnis der Körperschaft erheblich belastet wäre.<br>Für die Folgebewertungen sind bestimmte Verfahren und Methoden vorgesehen (Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO-Doppik). Sie sind aufwendig und könnten auf der Grundlage der Daten, die üblicherweise den Körperschaften vorliegen, nicht ordnungsgemäß angewendet werden. Hinzu tritt, dass die von den Sparkassen zu liefernden Daten nicht von den Körperschaften validiert werden können. |
| 5 | Ansatz zum anteiligen Eigenkapital und Ausweis eines gesonderten Postens innerhalb des Eigenkapitals (Rücklage oder erweiterte Nettoposition) | V | Ein Sparkassenanteil entspricht aufgrund der sich aus dem Hessischen Sparkassengesetz ergebenden Restriktionen nicht in vollem Umfang einer Beteiligung an einer Eigengesellschaft. Um diesem besonderen Charakter Rechnung zu tragen, ist mit Blick auf die Generalnorm des § 114s Absatz 1 Satz 4 $HGO_{2005}$ die Bildung einer gesonderten Rücklage („Rücklage für Sparkassenanteile") unterhalb der Nettoposition aber innerhalb des Eigenkapitals sachgerecht. Die Bildung dieser gesonderten Rücklage ist der entscheidende Vorteil von Variante 5 gegenüber Variante 4. Da im Falle einer außerplanmäßigen Abschreibung eine Entnahme aus der gesonderten Rücklage vorzunehmen ist, wird der negative Effekt aus der Abschreibung zumindest bilanziell ausgeglichen. Gleiches gilt, wenn statt einer gesonderten Rücklage eine erweiterte Nettoposition ausgewiesen wird. |
| | | N | Wie bei Variante 4 besteht aber auch bei Variante 5 das Problem der aufwendigen Folgebewertungen. |

[1)] Die Variante eines Ansatzes zum Marktpreis oder zum beizulegenden Wert bei gleichzeitiger Bildung eines passivischen Sonderpostens fußt auf Nr. 11 der Verwaltungsvorschriften zu § 41 GemHVO-Doppik.
[2)] Bei der Erstbewertung sind kommunale Beteiligungen mit dem anteiligen Eigenkapital anzusetzen (§ 59 Absatz 4 GemHVO-Doppik).
Quelle: eigene Darstellung

Ansicht 6: Varianten der Bilanzierung von Anteilen an Sparkassen

## 6.4 Folgebewertung in den Jahresabschlüssen

Werthaltigkeit in folgenden Jahresabschlüssen

Für die Folgebewertung im Jahresabschluss ist zu beachten, dass für Vermögensgegenstände des Anlagevermögens – so auch die Trägeranteile an Sparkassen als besondere Beteiligungen – im Falle einer dauernden Wertminderung eine Wertberichtigung auf den niedrigeren Wert nötig ist (§ 43 Absatz 3 GemHVO-Doppik). Eine voraussichtlich dauernde Wertminderung ist bei Verlusten der Beteiligung in drei aufeinanderfolgenden Jahren anzunehmen. Eine Überprüfung der Werthaltigkeit der Wert-

ansätze der Beteiligungen kann anhand vorgegebener Verfahren alternativ vorgenommen werden (Nr. 9 der $VV_{2008}$ zu § 43 GemHVO-Doppik).[51]

Um belastbare Aussagen über die Werthaltigkeit der bilanzierten Trägeranteile bzw. über mögliche, damit im Zusammenhang bestehende Risiken in Jahresabschlüssen[52] und Rechenschaftsberichten[53] des Trägers treffen zu können, sind regelmäßige Informationen über die Sparkasse erforderlich. Zur ordnungsmäßigen Bilanzierung und Bewertung und für eine angemessene Risikoanalyse und –bewertung benötigen die kommunalen Verwaltungsorgane bzw. deren Beteiligungsverwaltungen zumindest die nachfolgenden Unterlagen:

- Jahresabschluss der Sparkasse
- Lagebericht der Sparkasse
- Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts
- Aufstellung über die Höhe der Gewährträgerhaftung

Weiterhin sollten den Verwaltungsorganen – insbesondere zur Einschätzung der Risiken – Informationen über die Entwicklung der Sparkasse, wie sie in der mittelfristigen Unternehmensplanung genannt sind, zur Verfügung stehen. Diese Unterlagen können auch zur sachgerechten Wertüberprüfung des Bilanzansatzes verwendet werden. Die Verwaltungsvorschriften sehen hierfür verschiedene Verfahren vor (vergleiche Fußnote 51).

Die Träger sollten diese Unterlagen systematisch auswerten und das Ergebnis der Auswertung dokumentieren. Sicherzustellen ist, dass die für die Aufstellung des Jahresabschlusses des Trägers verantwortlichen Beschäftigten die entsprechenden Informationen erhalten. Ferner sollte der Träger bei seiner Bilanzierung auch solche Ereignisse berücksichtigen, die bis zum Abschlussstichtag eingetreten und erst in dem Zeitraum zwischen dem Abschlussstichtag und der Aufstellung des Jahresabschlusses bekannt geworden sind (sog. wertaufhellende Ereignisse). Hieraus ergibt sich das Erfordernis, dass diese Unterlagen dem Träger vor Aufstellung seiner Bilanz vorliegen sollten.

Das Argument einzelner Träger, allein auf einen geprüften Jahresabschluss oder öffentlich zugänglichen Quellen (Elektronischer Bundesanzeiger) angewiesen zu sein, vermag nicht zu überzeugen. Die Sparkassen haben per Ende März eines jeden Jahres der BaFin[54] ihren vorläufigen Jahresabschluss des letzten abgeschlossenen Geschäfts-

---

51 Nr. 9 der $VV_{2008}$ zu § 43 GemHVO-Doppik
Folgende Verfahren und Methoden für die Bewertung können angewendet werden: Ertragswertermittlung, vereinfachte Ertragswertermittlung (Wertindikation), Stuttgarter Verfahren (für nicht kapitalmarktorientierte Beteiligungen) und Substanzwertermittlung (für nicht gewinnorientierte Beteiligungen). Die Ertragswertermittlung richtet sich nach Standard S 1 des Instituts der Wirtschaftsprüfer e. V. (IDW) und seinen Ergänzungen im Rechnungslegungsstandard IDW RS HFA 10. Grundlage der Bewertung bildet die von der zu bewertenden Beteiligung aufgestellte mehrjährige Unternehmensplanung in Form einer Gewinn- und Verlustrechnung sowie einer Bilanz und einer Kapitalflussrechnung.

52 In Bad Hersfeld Jahresrechnung mit ihren beizufügenden Anlagen nach § 44 GemHVO-Vwbuchfg 2009

53 § 51 Absatz 2 GemHVO-Doppik – Rechenschaftsbericht
Der Rechenschaftsbericht soll auch darstellen
1. Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien,
2. Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind,
3. die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken von besonderer Bedeutung; zugrunde liegende Annahmen sind anzugeben,
4. wesentliche Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich durchgeführten Investitionen.

54 Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) übt als zuständige Verwaltungsbehörde die Aufsicht über die Institute nach Maßgabe des KWG aus (§ 6 Absatz 1 KWG, vergleiche Fußnote 8). Die Bankenaufsicht überwacht die Institute nach ihrer Gründung laufend. Zu den wesentlichen Informationsquellen der Bankenaufseher gehören neben den Jahresabschlüssen die Prüfungsberichte, die Wirtschaftsprüfer oder Prüfungsverbände im Rahmen der Jahresabschlussprüfung erstellen. Darüber hinaus müssen die Institute monatlich Kurzbilanzen, sogenannte Monatsausweise, einreichen, aus denen die wichtigsten Bilanz- und Risikopositionen und ihre Veränderungen hervorgehen. Außerdem müssen die Institute wichtige Veränderungen melden – zum Beispiel auftretende Bilanzverluste oder Änderungen in der Geschäftsleitung, im in- und ausländischen Zweigstellennetz oder bei Beteiligungen ab zehn Pro-

jahrs vorzulegen. Zeitnah hierzu informierten manche Sparkassen in Rahmen von Bilanzpressekonferenzen die Öffentlichkeit über ihre wirtschaftliche Entwicklung. Es ist also nicht nachzuvollziehen, warum die jeweiligen Träger der Sparkassen zuzuwarten haben, bis ein geprüfter Jahresabschluss vorliegt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass die kommunalen Träger zeitlich parallel zur Unterrichtung von BaFin ausreichende Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der kommunalen Sparkassen erhalten.

Risikoeinschätzung

Es besteht zwar keine kommunalrechtliche Grundlage für eine Haftung des Trägers nach Auslaufen der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Dennoch sind Verpflichtungen aus der Eigentümerhaftung – wie die Erfahrung in anderen Bundesländern zeigte – tatsächlich nicht auszuschließen. Aus diesem Grund ist zu fordern, dass sich die Träger auch mit den Risiken der Sparkassen auseinandersetzen.

Eine Einschätzung des Risikos, soweit sie für die Eigentümerüberwachung notwendig ist, verlangt die Erhebung und Analyse betriebswirtschaftlich anerkannter Kennzahlen, sowohl stichtagsbezogen für die vergangenen Jahre als auch unterjährig für das laufende Geschäftsjahr. Nur durch die Definition und Auswertung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen ist es möglich, sich einen Überblick über die aktuelle Lage und künftige Entwicklung eines Unternehmens zu verschaffen. Gleiches gilt für die Trägerschaft einer Sparkasse. Vom Träger einer Sparkasse ist aus den dargestellten Gründen zu erwarten, dass er sich mit solchen Kennziffern auseinandersetzt, die für die Beurteilung von Finanzdienstleistungsunternehmen bedeutsam sind. Daher war zu untersuchen, welche Kennziffern die jeweiligen Träger ihren Analysen zugrunde legen.

Informationsbeschaffung

Ein Träger sollte bei seiner Informationenbeschaffung aufgrund seiner Beziehung zur Sparkasse typischerweise nicht nur auf den öffentlich zugänglichen Jahresabschluss[55] beschränkt sein, wie es derzeit § 15 Absatz 1 SparkG HE vorsieht. Vielmehr sollte er zur sachgerechten Beurteilung der wirtschaftlichen Lage seiner Sparkasse und deren künftiger Entwicklung auf weitergehende Informationen zurückgreifen können. Informationen, die typischerweise einem Mehrheitsgesellschafter bzw. Eigentümer eines öffentlichen Unternehmens zustehen, können den nachstehend genannten Unterlagen entnommen werden.[56]

- Satzung der Sparkasse
- Jahresabschlüsse und Lageberichte der Sparkasse[57]

---

zent. Meldepflichtig sind auch Groß- und Millionenkredite. Zudem kann sich die BaFin in Sonderprüfungen vor Ort einen vertieften Einblick in die wirtschaftliche Lage einer Bank verschaffen. Die BaFin kann diese Prüfungen anmelden, sie kann der Bank aber auch einen "Überraschungsbesuch" abstatten. Quelle: http://www.bafin.de/DE/BaFin/Aufgaben/Bankenaufsicht/bankenaufsicht__node.html?__nnn=true (zuletzt aufgerufen am 5. Oktober 2011).

55 Hierunter zählen der geprüfte und festgestellte Jahresabschluss (einschließlich Anhang) und Lagebericht mit statistischem Bericht über die Aufgabenerfüllung nach § 2 SparkG HE

56 Rechtsform-, branchen- und satzungsabhängig können einzelne Unterlagen andere Bezeichnungen tragen, beispielsweise Gesellschaftsvertrag statt Satzung.

57 Die Sparkassen sind trotz ihrer öffentlich rechtlichen Organisationsform aufgrund ihrer Eigenschaft als Kreditinstitut größen- und rechtsformunabhängig zur Rechnungslegung nach §§ 340 ff. HGB und der Rechnungslegungsverordnung der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute verpflichtet.

Die Sparkasse fügt dem Lagebericht einen statistischen Bericht über die Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 (Aufgaben) bei, vergleiche § 15 Absatz 2 Satz 2 SparkG HE.

Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen.

Anschließend muss der aufgestellte Jahresabschluss der Sparkasse nach § 340k HGB geprüft werden. Bei Sparkassen darf die Prüfung von der Prüfungsstelle eines Sparkassen- und Giroverbands durchgeführt werden, vergleiche § 340k HGB.

Der Vorstand hat dem Träger der Sparkasse den geprüften und festgestellten Jahresabschluss einschließlich Anhang und Lagebericht vorzulegen, vergleiche § 15 Absatz 1 Satz 1 SparkG HE.

Die Offenlegung des Jahresabschlusses und der übrigen in § 325 HGB bezeichneten Unterlagen muss bei Kapitalmarktorientierung der Sparkasse innerhalb von vier Monaten, in den übrigen Fällen innerhalb von zwölf Monaten im Elektronischen Bundesanzeiger erfolgen, vergleiche § 340l i.V.m § 325 HGB.

- Bericht über die Prüfung der Jahresabschlüsse und der Lageberichte
- Bericht über die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung (§ 53 HGrG)
- Offenlegungsbericht der Sparkasse (§ 26a KWG i.V.m. §§ 319 ff SolvV)
- Höhe der Gewährträgerhaftung
- mittelfristige Unternehmensplanung der Sparkasse

Anhand dieser Unterlagen lassen sich die Tätigkeit und Entwicklung des Unternehmens erkennen, die Bewertung der bilanzierten Anteile im eigenen Abschluss vornehmen und mögliche Risiken einschätzen.

Des Weiteren liegen nachfolgende Unterlagen dem Verwaltungsrat der Sparkasse vor:

- Geschäftsanweisung des Verwaltungsrats für den Vorstand[58]
- Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat[59]
- Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats
- Protokolle der Sitzungen des Bilanzprüfungsausschusses des Verwaltungsrats
- Beteiligungsorganigramm der Sparkasse
- Beschluss über die Abführung von Überschüssen an den Träger, soweit Abführungen getätigt wurden

Die Überörtliche Prüfung hält es in diesem Zusammenhang für begrüßenswert, wenn den Trägern von Sparkassen ähnliche Informationsrechte zustünden wie etwa bei privatrechtlich strukturierten kommunalen Unternehmen. Sie ist daher der Auffassung, dass die letztgenannten Unterlagen grundsätzlich auch dem Verwaltungsorgan bzw. der Beteiligungsverwaltung eines Sparkassenträgers zugänglich sein sollten.[60] Damit wird die Transparenz insgesamt gesteigert.

---

Jahresabschluss und Lagebericht sind nach § 26 Absatz 1 KWG der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie der Deutschen Bundesbank mit einer Frist von drei Monaten einzureichen. Bei Kreditinstituten, die durch die Prüfungsstelle eines Sparkassen- und Giroverbandes geprüft werden, hat der Abschlussprüfer den Prüfungsbericht nur auf Anforderung der Bundesanstalt einzureichen, vergleiche § 26 Absatz 1 Satz 1 KWG.

Die Aufsichtsbehörde (i.e. das Regierungspräsidium vergleiche § 20 Absatz 1 Satz 2 SparkG HE) erhält den geprüften und festgestellten Jahresabschluss einschließlich Anhang und Lagebericht sowie den Prüfungsbericht, vergleiche § 15 Absatz 1 Satz 2 SparkG HE.

58 Mustersatzung für kommunale Sparkassen in Hessen, Erlass des Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) vom 27. Januar 2010, III 4 – 1 – 038 – h – 08, StAnz. 2010, Seite 346

§ 32 Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2 der Mustersatzung - Zuständigkeit des Verwaltungsrates

Der Verwaltungsrat beschließt in den gesetzlich und durch diese Satzung bestimmten Fällen, insbesondere über:
1. den Erlass einer Geschäftsordnung für sich und seine Ausschüsse,
2. den Erlass einer Geschäftsanweisung für den Vorstand, […].

59 siehe Fußnote 58; nicht bei allen Sparkassen vorhanden

60 Demgegenüber sieht die Überörtliche Prüfung keine Notwendigkeit darin, dass der Träger die Unterlagen des Kreditprüfungsausschusses erhält.

# TRÄGERBEZOGENE PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN

# 7. Informationsbeschaffung

## 7.1 Informationsbeschaffung – bei den Trägern vorgehaltene Unterlagen

In dieser Prüfung galt es festzustellen, ob bei den kommunalen Verwaltungsorganen der Träger und ihren Beteiligungsverwaltungen ausreichende Kenntnisse vorhanden sind, um eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse vornehmen zu können. Die Kenntnisse des rechtlichen und wirtschaftlichen Umfelds der Sparkasse sowie die regelmäßige Auswertung aktueller Informationen und Kennzahlen über die Sparkasse ist zum einen für die Aufstellung des eigenen Jahresabschlusses der Kommunen nötig. Zum anderen ist sie Voraussetzung dafür, etwaige Risiken oder Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und auf entsprechende Gegenmaßnahmen zu drängen. Aus diesem Grund obliegt es dem Träger, dafür Sorge zu tragen, dass er die erforderlichen Informationen zeitnah, vollständig und in regelmäßigen Zeitabständen erhält.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher, ob den unmittelbaren oder mittelbaren[61] Trägern zur sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse die unter Ansicht 7 genannten Unterlagen vorlagen, wem diese vorlagen und ob ein systematischer Prozess beim Träger eingerichtet war, der die laufende Aktualisierung der Unterlagen sicherstellte.

| Bei den unmittelbaren oder mittelbaren Trägern vorgehaltene Unterlagen | |
|---|---|
| Unterlagen | Träger |
| Satzung | alle Träger |
| Jahresabschluss und/ oder Geschäftsbericht | alle Träger |
| Prüfungsbericht | Fulda[1)], Wiesbaden, Landkreis Fulda[1)], Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis[2)] |
| Geschäftsanweisung des Verwaltungsrats für den Vorstand, Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat | Bad Hersfeld, Fulda[1)], Wiesbaden, Landkreis Fulda[1)] |
| Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats, Sitzungsprotokolle des Bilanzausschusses, Beteiligungsorganigramm der Sparkasse | Bensheim, Fulda[1)], Kassel, Wiesbaden, Landkreis Fulda[1)] |

[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)] Im Einzelfall lag ein Prüfungsbericht eines Jahres vor.

Ansicht 7: Bei den unmittelbaren oder mittelbaren Trägern vorgehaltene Unterlagen

Ansicht 7 führt die bei den Trägern vorgehaltenen Unterlagen auf. Die Überörtliche Prüfung differenzierte nicht, ob die Unterlagen bei der Beteiligungsverwaltung oder der Kämmerei (oder der Finanzbuchhaltung) vorlagen.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Sparkassen regelmäßig ihrer Verpflichtung nach § 15 Absatz 1 SparkG HE nachkamen, ihre geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse (einschließlich Anhang) und den Lagebericht dem Träger vorzulegen. Hinsichtlich der Offenlegung der Jahresabschlüsse durch die Sparkassen ergaben sich keine Beanstandungen, da alle Sparkassen die Jahresabschlüsse im Elektronischen Bundesanzeiger offenlegten. Es zeigte sich, dass den Trägern zu meist – anders als bei Beteiligungen des Privatrechts, auf die die Grundsätze des § 53 HGrG anzu-

61 Die Untersuchungen bei einem mittelbaren Träger bezogen sich auf das federführende Mitglied eines Sparkassenzweckverbands als Träger.

wenden sind – zusätzliche Informationen über ihre Sparkassen fehlten. Namentlich waren dies:

- die Ergebnisse des Abschlussprüfers in Bezug auf seine erweiterte Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Sparkasse
- die Berichterstattung des Abschlussprüfers über
  - die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
  - verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
  - die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages.

Bei den örtlichen Erhebungen bemerkten Beschäftigte der bilanzierenden Stellen der Träger, die Jahresabschlüsse der Sparkassen oftmals allein aus öffentlich zugänglichen Quellen (Elektronischer Bundesanzeiger) zu beschaffen, um für Zwecke der Rechnungslegung eine Beurteilung der Werthaltigkeit des bilanzierten Trägeranteils vorzunehmen.

Über die obigen Grundlagen hinaus hatte sich die Überörtliche Prüfung im Rahmen ihrer Erhebungen anhand ausgewählter Fragestellungen einen Überblick darüber verschafft, inwieweit der Träger Kenntnisse über die Sparkasse besitzt, um eine sachgemäße Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Lage vorzunehmen.

## 7.2 Informationsbeschaffung – Auskunfts- und Informationsrechte des Trägers gegenüber den Organen der Sparkasse

Träger von Sparkassen können eine Gemeinde, ein Gemeindeverband, eine Gemeinde und ein Gemeindeverband (Gemeinschaftssparkasse) oder ein kommunaler Zweckverband (Zweckverbandssparkasse) sein (§ 1 SparkG HE). Es stellte sich die Frage, ob die Träger der Sparkassen das Recht haben, vom Vorstand der Sparkasse über wesentliche Entwicklungen oder besondere Vorfälle unterrichtet zu werden.

Ein Informationsrecht ergibt sich aus § 15 Absatz 1 SparkG HE, wonach der Vorstand der Sparkasse verpflichtet ist, dem Träger den geprüften und festgestellten Jahresabschluss (einschließlich Anhang) und den Lagebericht vorzulegen.

Darüber hinaus werden den Mitgliedern eines Sparkassenzweckverbands Auskunfts- und Informationsrechte in der Verbandsversammlung i.S.d. § 8 Absatz 8 der Mustersatzung für Sparkassenzweckverbände[62] eingeräumt. Danach nehmen neben dem Verbandsvorstand auch die Mitglieder der Organe der Zweckverbandssparkasse an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil. Sie müssen auf Verlangen jederzeit zu den Beratungsgegenständen gehört werden. Der Verbandsvorstand ist verpflichtet, der Verbandsversammlung auf Anforderung Auskünfte zu den Beratungsgegenständen zu erteilen und Rechenschaft zu legen. Damit leisten sowohl der Verbandsvorstand[63] als auch die Mitglieder der Organe der Sparkasse (namentlich der Vorstand und der Verwaltungsrat) Auskünfte und Informationen gegenüber den Verbandsmitgliedern. Eine solche Möglichkeit eines Auskunfts- und Informationsersuchens ist den Städten und Landkreisen als Träger bislang nicht ausdrücklich eingeräumt. Allerdings ist sie auch nicht ausdrücklich untersagt.

Erläuterungen und Auskünfte des Sparkassenvorstands

Allen Städten und Landkreisen, die Träger oder federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands sind, lagen geprüfte und festgestellte Jahresabschlüsse (einschließlich Anhang) und die Lageberichte ihrer Sparkassen vor (vergleiche Ansicht 7). Die Überörtliche Prüfung untersuchte des Weiteren, ob die Vorstände der Sparkasse

62 Anlage 7 zum Schreiben SGVHT vom 22. Februar 2010 – Synopse über die Anpassung der Mustersatzung für Sparkassenzweckverbände an die zum 7. Oktober 2008 in Kraft getretene Novellierung des SparkG HE

63 Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Personenidentität von Verbandsvorsitzendem als Vorsitzenden des Verwaltungsrats (vergleiche Ansicht 9 und Ansicht 10 auf Seite 26 f.).

zusätzlich jährlich oder auch unterjährig Erläuterungen in den Gemeindeorganen gaben (Ansicht 8).

| Erläuterungen des Sparkassenvorstands in den Gemeindeorganen | |
|---|---|
| Angabe | Träger oder federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands |
| ja | Städte:<br>Bensheim[3)], Borken[1)], Darmstadt[2)], Felsberg[1), 4)], Laubach[3)], Schwalmstadt[1)], Wiesbaden[3)]<br><br>Landkreise:<br>Schwalm-Eder[1)], Werra-Meißner-Kreis[1)] |
| nein | Städte:<br>Bad Hersfeld[2)], Battenberg[3)], Fulda[2)], Grebenstein[1)], Grünberg[3)], Hanau[3)], Kassel[3)], Marburg[2)], Offenbach am Main[1)],<br><br>Landkreise:<br>Darmstadt-Dieburg[2), 3)], Fulda[2)], Gießen[3)], Groß-Gerau[1)], Hersfeld-Rotenburg[2)], Hochtaunus[3)], Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf[2)], Odenwald, Vogelsbergkreis[2)] [2008], Waldeck-Frankenberg[1)], Wetteraukreis[2)] [2008], Werra-Meißner[1)] |

Angaben in []-Klammern geben das Jahr an, in dem zuletzt der Sparkassenvorstand den Verwaltungsorganen Bericht erstattete.
1) unmittelbarer Träger
2) Träger einer Gemeinschaftssparkasse
3) federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands
4) Erläuterungen wurden dem Finanz- und Hauptausschuss gegeben.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 8: Erläuterungen des Sparkassenvorstands in den Gemeindeorganen

Bei sechs Städten und einem Landkreis gaben die Sparkassenvorstände im Zusammenhang mit der Vorlage des Jahresabschlusses – in sogenannten Bilanzgesprächen – Erläuterungen in den kommunalen Verwaltungsorganen, im Einzelfall auch dem Haupt- und Finanzausschuss. Sie standen dort auch für Auskünfte zur Verfügung.

Einzelne Träger deuteten gegenüber der Überörtlichen Prüfung an, dass solche Bilanzgespräche in der Vergangenheit nicht stattfanden, da sie von den Organen bisher nicht gewünscht seien. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den kommunalen Verwaltungsorganen, sich den Jahresabschluss der Sparkasse vom Sparkassenvorstand erläutern zu lassen.

Erläuterungen und Auskünfte des Verwaltungsratsvorsitzenden

Der Vorsitzende des Verwaltungsrates (Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat) erhält aus den Verwaltungsratssitzungen wesentliche für die Überwachung der Sparkasse bedeutende Informationen. Einerseits ist er als Mitglied des Verwaltungsrats der Sparkasse zur Verschwiegenheit verpflichtet, andererseits ist er als Leiter der Verwaltung des Trägers auch verpflichtet, das Verwaltungsorgan über alle ihm bekannt gewordenen Umstände, die auf den kommunalen Haushalt Auswirkungen haben können, zu informieren. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass über innere Angelegenheiten der Sparkasse, etwa Kreditentscheidungen, nicht im Verwaltungsorgan des Trägers berichtet werden darf. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher, ob bzw. wie sichergestellt wird, dass die haushaltsrelevanten Informationen auch dem kommunalen Verwaltungsorgan des Trägers und den mit der Verwaltung der Beteiligungen betrauten Personen (Beteiligungsverwaltung) bekannt werden. Das SparkG HE enthält diesbezüglich keine Regelung.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass kein Träger dokumentierte, dass der Leiter der Verwaltung des Trägers in seiner Funktion als Vorsitzender des Verwaltungsrates der Sparkasse regelmäßig und standardisiert eine Berichterstattung an das Verwaltungsorgan unmittelbar vornahm. Im Wesentlichen stützten sich die Leiter der Verwaltungen auf ihre Verschwiegenheitspflicht nach § 5d Absatz 9 SparkG HE[64]. Allerdings könnte sich ein Hinweis auf das Erfordernis eines Informationsflusses zwischen den entsandten Verwaltungsräten und den sie entsendenden Gebietskörperschaften aus

64 vergleiche Fußnote 31

den Vorschriften des Aktiengesetzes herleiten. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Verwaltungsräte von Sparkassen sind nämlich grundsätzlich denen der Aufsichtsräte des Aktiengesetzes nachgebildet.[65]

Wiederholt hoben die Leiter der Verwaltungen hervor, dass sie selbstverständlich im Krisenfall der Sparkasse[66] unmittelbar das Verwaltungsorgan des Sparkassenträgers hinreichend informieren würden. Im Untersuchungszeitraum waren solche Berichterstattungen infolge der wirtschaftlichen Entwicklung der Sparkassen[67] auskunftsgemäß – bis auf einen Einzelfall im Landkreis Waldeck-Frankenberg – nicht notwendig.

Die Überörtliche Prüfung sieht es als kritisch an, wenn es dem Wissen und Gewissen eines Verwaltungsratsvorsitzenden oder auch eines anderen von der Kommune gewählten Verwaltungsratsmitglieds überlassen wird, ob über wesentliche wirtschaftliche Entwicklungen der Sparkasse dem Träger Bericht zu erstatten ist oder nicht. Die Überörtliche Prüfung erachtet diese Praxis als nicht zielführend, sondern fordert grundsätzlich einen standardisierten Informationsfluss von der Sparkasse zum Verwaltungsorgan des Trägers und seiner kommunalen Beteiligungsverwaltung. Aus Gründen der Angemessenheit und Nachvollziehbarkeit sind die Berichte nicht mit unnötigen Details oder Erläuterungen zu überfrachten. Es sollte jedoch möglich sein, alle finanziellen Auswirkungen der Trägerschaft für den Träger abzuleiten. Es sollte sichergestellt werden, dass Informationen dem Verwaltungsorgan des Trägers regelmäßig – spätestens zur Aufstellung des kommunalen Jahresabschlusses Ende April eines Jahres – vorliegen. Nur so besitzt der Träger ausreichende Kenntnisse, um nach seiner sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse die bewertungsrelevanten Tatsachen in Bezug auf den Bilanzansatz der Trägeranteile und die haushaltsrelevanten Risiken aus der Trägerschaft im eigenen Jahresabschluss berücksichtigen zu können.

Aus dieser Gesetzesinterpretation folgt: Entsandte oder gewählte Mitglieder von Aufsichts- oder Verwaltungsräten haben Informationspflichten gegenüber ihren Gebietskörperschaften, damit diese nicht Gefahr laufen, ihre Pflichten aus der eigentümerähnlichen Stellung zu verletzen.

## 7.3 Informationsbeschaffung – Sonderlage Zweckverbände

Durch die Zwischenschaltung einer rechtlich selbständigen Körperschaft ist die einzelne Mitgliedskommune des Zweckverbands tendenziell weiter von der Sparkasse entfernt als ein unmittelbarer Träger. Zu untersuchen war im Hinblick auf die Zweckverbände, in welcher Form der Zweckverband seine Informations- und Einflussrechte wahrnimmt, wie er diesbezüglich organisiert ist und wie er sich mit den hinter dem Zweckverband stehenden Kommunen abstimmt. Zunächst wird der Ablauf der Gremi-

---

65 Sowohl die Verwaltungsräte als auch die Aufsichtsräte unterliegen dem Gebot zur Verschwiegenheit (vergleiche § 5d Absatz 9 SparkG HE und §§ 116 i.V.m. 93 AktG). So sieht die aktienrechtliche Sondervorschrift bei Beteiligungen von Gebietskörperschaften vor, dass Aufsichtsräte, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu entrichten haben, keiner Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Konsequenterweise ergibt sich ergänzend aus § 395 AktG, dass die Empfänger der Informationen, namentlich die Beteiligungsverwaltungen der Gebietskörperschaften, ihrerseits zur Verschwiegenheit über vertrauliche Informationen verpflichtet sind.

Allerdings regelt das Aktienrecht nur die Entbindung von der Verschwiegenheit über die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Aktiengesellschaft. Eine Berichtspflicht, der das entsandte oder gewählte Aufsichtsratsmitglied gegenüber der Gebietskörperschaft nachkommen muss, wird in § 394 AktG nicht geregelt. Sondern es setzt ein Auskunftsrecht voraus. Dieses kann durch andere Gesetze oder durch schuldrechtliche Vereinbarungen, die mit dem entsandten oder gewählten Mitglied getroffen wurden, bedingt sein.

Zu den Aufgaben des Aufsichtsrats vergleiche Lutter, Marcus: Professionalisierung des Aufsichtsrats, Der Betrieb (2009), Seite 775 ff.

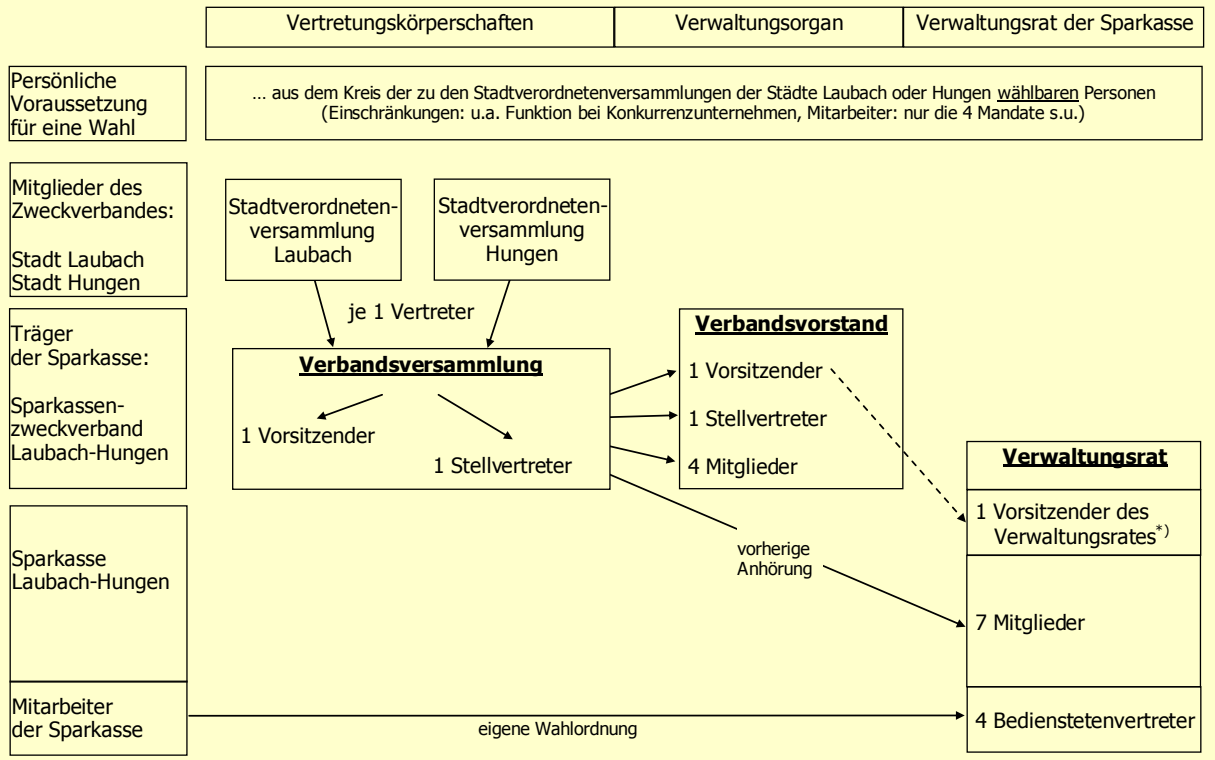
Bei der Frage der Haftung von Verwaltungsratsmitgliedern sind die Regelungen der Sparkassensatzungen heranzuziehen. Danach ist die Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt.

66 In diesem Zusammenhang nannten Leiter der Verwaltungen auch den Begriff „Gefahr in Verzug".

67 Für die Sparkassen in Hessen und Thüringen war das Jahr 2010 in geschäftlicher Hinsicht erfolgreich. vergleiche Vorwort zum Jahresbericht 2010 des Sparkassen- und Giroverbands Hessen-Thüringen, Quelle: http://www.sparkassen-finanzgruppe-ht.de/finanzgruppe/verband/_pdf/Jahresbericht-2010.pdf (zuletzt aufgerufen am 18. Oktober 2011)

enwahl als Schaubild beispielhaft am Sparkassenzweckverband Laubach-Hungen dargestellt (Ansicht 9).

Vereinfachtes Schema zur Besetzung der Ämter bei einer Zweckverbandssparkasse und ihrem Träger




Quelle: Sparkassenzweckverband Laubach-Hungen, Besetzung der Ämter ohne Verhinderungsvertreter oder Ersatzmitglieder

Ansicht 9: Vereinfachtes Schema zur Besetzung der Ämter bei einer Zweckverbandssparkasse und ihrem Träger

Die Satzungen der Sparkassenzweckverbände sehen für die Verbandsmitglieder in der Verbandsversammlung eine zusätzliche Grundlage zur Informations- und Auskunftseinholung vor. Danach nehmen die Mitglieder der Organe der Sparkasse – je nach individueller Satzung insgesamt oder einzeln – in der Verbandsversammlung beratend teil. Sie müssen auf Verlangen jederzeit zu den Beratungsgegenständen gehört werden. Der Verbandsvorstand ist verpflichtet, der Verbandsversammlung auf Anforderung Auskünfte zu den Beratungsgegenständen zu erteilen und Rechenschaft zu legen (§ 8 Absatz 8 Mustersatzung für Sparkassenzweckverbände).[68] Des Weiteren zeigte sich, dass alle Verbandskosten satzungsgemäß von den Sparkassen zu tragen sind.

Ansicht 10 fasst den Regelungsinhalt der Satzungen zu diesem Informations- und Auskunftsrecht der Verbandsversammlung zusammen.

68 § 8 Absatz 8 der Mustersatzung für Sparkassenzweckverbände
Der Verbandsvorstand und die Mitglieder der Organe der Zweckverbands-/Bezirkssparkasse nehmen an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil. Sie müssen auf Verlangen jederzeit zu den Beratungsgegenständen gehört werden. Der Verbandsvorstand ist verpflichtet, der Verbandsversammlung auf Anforderung Auskünfte zu den Beratungsgegenständen zu erteilen und Rechenschaft zu legen.

Satzungsmäßiges Informations- und Auskunftsrecht der Verbandsversammlung

| Wortlaut | Teilnehmer | Sparkassenzweckverband |
|---|---|---|
| A | • Verbandsvorstand<br>• Vorstand der Sparkasse<br>• Vorsitzender und Stellvertreter des Verwaltungsrats der Sparkasse[1)] | ZwV Kasseler Sparkasse,<br>SpZwV Taunus |
| B | • Verbandsvorstand<br>• Vorstand der Sparkasse<br>• Verwaltungsrat der Sparkasse | ZwV Sparkasse Battenberg,<br>ZwV Sparkasse Bensheim,<br>SpZwV Dieburg,<br>SpZwV Dillenburg[2)],<br>SpZwV Gießen,<br>SpZwV Grünberg,<br>SpZwV Langen-Seligenstadt,<br>ZwV Sparkasse Laubach-Hungen,<br>SpZwV Nassau,<br>SpZwV Heppenheim,<br>ZwV Sparkasse Wetzlar |
| C | • Verbandsvorstand<br>• Vorstand der Sparkasse | ZwV Sparkasse Hanau |

Wortlaut der Satzungen (§ 8 Absatz 7 [ZwV Kasseler Sparkasse, SpZwV Taunus], § 7 Absatz 8 [SpZwV Nassau] oder § 8 Absatz 8 [übrige]):
A: *Der Verbandsvorstand, der Sparkassenvorstand, der Vorsitzende des Verwaltungsrates und dessen Stellvertreter nehmen an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil.*
B: *Der Verbandsvorstand und die Mitglieder der Organe der (Zweckverbands-)Sparkasse [...] nehmen an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil.*
C: *Der Verbandsvorstand und die Mitglieder des Vorstands der Zweckverbandssparkasse nehmen an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil.* Aus der Personenidentität von Verbandvorstandsvorsitzendem und Vorsitzendem des Verwaltungsrates (entsprechendes gilt für dessen Stellvertreter) kommt diese Satzungsregelung dem unter Buchstabe A genannten Wortlaut gleich.
[1)] Personenidentität mit Verbandsvorstand
[2)] bis auf den Vorsitzenden keine Teilnahme des Verwaltungsrats an den Sitzungen der Verbandsversammlung
Quelle: Satzungen der Zweckverbandssparkassen

Ansicht 10: Satzungsmäßiges Informations- und Auskunftsrecht der Verbandsversammlung

Bei allen Sparkassenzweckverbänden bestand in der Verbandsversammlung eine Möglichkeit zur Informations- und Auskunftseinholung in jedem Fall gegenüber dem Vorstand der Sparkasse, da diese auf Verlangen jederzeit zu den Beratungsgegenständen gehört werden müssen. Darüber hinaus sind auch Mitglieder des Verwaltungsrats gegenüber der Verbandsversammlung auskunftspflichtig. Insoweit dürften keine Informationslücken bestehen.

Die Vorstände der Sparkassen kamen ihrer Verpflichtung nach, dem Träger (Verbandsversammlung) den geprüften und festgestellten Jahresabschluss einschließlich Anhang und Lagebericht vorzulegen (§ 15 Absatz 1 SparkG HE). Entsprechend der Satzung nahmen die Vorstände und Verwaltungsräte (im Einzelfall Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender des Verwaltungsrats) an einer oder mehreren Verbandsversammlungen im Jahr teil. Die Vorstände berichteten über den Jahresabschluss und standen für Auskünfte zur Verfügung. Bislang seien keine Auskünfte verweigert worden. Die Überörtliche Prüfung sieht die Grenzen der Informationsgewährung dort, wo Angelegenheiten einzelner Kreditverhältnisse thematisiert würden.

Hervorzuheben ist die breite Informationsgewährung des Sparkassenzweckverbands Langen-Seligenstadt. Dieser informiert seine Mitglieder jährlich in drei Verbandsversammlungen. Neben der jährlichen Sitzung über den Jahresabschluss bzw. den Geschäftsbericht wurde so auch anlassbezogen die Geschäfts- und Rentabilitätsentwicklung der Sparkasse mittels branchenspezifischer Kennzahlen über eine längere Zeitreihe von 5 Jahren erläutert. Auskunftsgemäß werden für die Sitzungen vom Sparkassenvorstand gefertigte, mit einem Sperrvermerk versehene Tischvorlagen vorab den Vertretern zugeleitet, um ihnen die inhaltliche Befassung mit den Themen der Tagesordnung zu ermöglichen. Ebenso werden zu ausgewählten Sach- und Finanzmarktthemen Unterlagen/ Informationen an die Mitglieder übersandt. Als Besonderheit ist ferner zu erwähnen, dass beim Sparkassenzweckverband Bensheim zuletzt jährlich

eine Magistratssitzung der Stadt Bensheim als federführendes Mitglied gemeinsam mit dem Vorstand der Sparkasse stattfand.

Bei Zweckverbänden hat die Überörtliche Prüfung untersucht, ob bei diesen ergänzend zu den in Ansicht 7 aufgeführten Unterlagen auch die Protokolle über die Sitzungen des Verbandsvorstands und der Verbandsversammlung vorliegen.

Die Sparkassenzweckverbände hatten keine eigenständige Verwaltung. Die Geschäftsbesorgung übernahmen die Sparkassen, namentlich Sparkassenmitarbeiter aus den Bereichen Interne Revision, Risikomanagement oder Vorstandsstab/-sekretariat. Alle Geschäftsunterlagen wurden somit in der Sparkasse verwaltet, darunter auch die Protokolle über die Sitzungen der Organe des Zweckverbands.

Nach übereinstimmenden Auskünften wurden die Protokolle über die Sitzungen der Verbandsorgane nur allen Mitgliedern des jeweiligen Organs persönlich zur Verfügung gestellt, das heißt zur Einsichtnahme bereitgehalten oder in Einzelfällen an die persönliche Adresse übersandt. In diesem Zusammenhang war daher von Interesse, ob die bei den Zweckverbänden vorliegenden Protokolle und weiteren Informationen bzw. Unterlagen an die Kommunen als Zweckverbandsmitglieder weitergegeben wurden und wie diese Weitergabe im Einzelnen organisiert war. Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die bilanzierenden Stellen oder Beteiligungsverwaltungen der Städte oder Landkreise – mit Ausnahme der Städte Bensheim, Kassel und Wiesbaden – die Protokolle über die Sitzungen der Organe eines Sparkassenzweckverbands nicht kannten. Ein standardisierter Informationsfluss zu den hinter den Zweckverbänden stehenden Kommunen als bilanzierende mittelbare Träger fehlte.

## 7.4 Informationsbeschaffung – Sonderlage Stille Beteiligung Privater

Sparkassen kann es in der Satzung gestattet werden, von natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften des privaten Rechts (Beteiligte) sogenannte stille Einlagen entgegenzunehmen (§ 22 Absatz 1 SparkG HE).[69] Die Vermögenseinlagen stiller Beteiligter zählen zum Haftungskapital der Sparkasse und werden im Jahresabschluss im Eigenkapital unter dem Posten Gezeichnetes Kapital – gegebenenfalls mit einer weiteren Untergliederung als Einlage stiller Gesellschafter – ausgewiesen.[70] Die Vermögenseinlagen können der Sparkasse zeitlich befristet zur Verfügung gestellt werden.

Die Beteiligten üben ihre Rechte in Angelegenheiten der Sparkasse in der Versammlung der Beteiligten aus, soweit die Satzung der Sparkasse nichts anderes bestimmt (§ 24 Absatz 1SparkG HE ).[71] Gegenüber dieser Versammlung der Beteiligten hat der

---

69 § 22 Absatz 1 SparkG HE – Stille Beteiligung Privater
Der Sparkasse kann in der Satzung gestattet werden, von natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften des privaten Rechts (Beteiligte) stille Einlagen im Sinne der §§ 230 bis 237, ausgenommen § 231 Abs. 2, des Handelsgesetzbuches als Eigenkapital nach Maßgabe des § 10 Absatz 4 des Gesetzes über das Kreditwesen entgegenzunehmen; § 21 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend. Die Beteiligten nehmen an den stillen Reserven der Sparkasse nicht teil. Beteiligter darf nicht sein, wer im Wettbewerb mit der Sparkasse Einlagen annimmt oder gewerbsmäßig Kredit- oder Versicherungsgeschäfte betreibt oder vermittelt. Die Zulässigkeit der Aufnahme von Hafteinlagen von Gesellschaften, an denen der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen mehrheitlich beteiligt ist, bleibt unberührt.

70 Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter gab es bspw. bei der Sparkasse Borken (255.646 €), der Sparkasse Oberhessen (900.000 €) oder der Nassauischen Sparkasse (100.000.000 €).

71 § 24 SparkG HE – Versammlung der Beteiligten
(1) Die Beteiligten üben ihre Rechte in Angelegenheiten der Sparkasse in der Versammlung der Beteiligten aus, soweit die Satzung der Sparkasse nichts anderes bestimmt.
(2) Die Versammlung der Beteiligten hat folgende Zuständigkeiten:
1. Entgegennahme des vom Vorstand zu erläuternden Jahresabschlusses und eines Berichts des Vorstandes über die wirtschaftliche Lage der Sparkasse (Lagebericht),
2. Wahl der auf die Beteiligten entfallenden Verwaltungsratsmitglieder,
3. Abgabe von Stellungnahmen nach § 26 Abs. 1 und 2.
(3) Jeder Beteiligte hat eine Stimme. Die Satzung der Sparkasse kann ab einer in ihr festzulegenden Gesamthöhe der stillen Einlagen eines Beteiligten Mehrfachstimmrechte bis zu höchstens fünf Stimmen gewähren. Das Stimmrecht ist persönlich auszuüben. Bei Geschäftsunfähigen oder in der Geschäftsfähigkeit beschränkten Personen sowie bei juristischen Personen wird das Stimmrecht durch deren gesetzliche Vertreter und bei Personengesellschaften durch deren vertretungsberechtigte Gesellschafter ausgeübt.

Sparkassenvorstand den Jahresabschluss und die wirtschaftliche Lage der Sparkasse zu erläutern (§ 24 Absatz 2 SparkG HE). In Konkretisierung des § 24 SparkG HE räumt § 36 Absatz 3 der Mustersatzung für kommunale Sparkassen[72] einem privaten Beteiligten bzw. Delegierten ein Auskunftsrecht ein, soweit dies zur sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse erforderlich ist. Nur soweit die Auskunftserteilung nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung geeignet ist, der Sparkasse einen nicht unerheblichen Nachteil zuzuführen, steht dem Vorstand ein Auskunftsverweigerungsrecht zu. Die Regelungen in § 36 Absatz 3 der Mustersatzung erscheinen der Überörtlichen Prüfung als rechtlich zu unbestimmt. Sie lässt dem Sparkassenvorstand Interpretationsspielraum. Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass den privaten Beteiligten notwendige Informationen vorenthalten werden könnten.

Der Sparkasse Oberhessen, eine Gemeinschaftssparkasse des Vogelsbergkreises und des Wetteraukreises, wurden Vermögenseinlagen in Höhe von insgesamt 900.000 € von 19 Einzelpersonen zeitlich befristet zur Verfügung gestellt, die am 31. Dezember 2011 zur Rückzahlung fällig wurden. Nach Auskünften des Vogelsbergkreises wurden die stillen Beteiligten einmal jährlich innerhalb eines Monats nach Feststellung des Jahresabschlusses der Sparkasse Oberhessen in einer eigenen Versammlung der Beteiligten eingehend über den Jahresabschluss der Sparkasse informiert. Ein entsprechendes Informationsrecht sei im Beteiligungsvertrag der seinerzeitigen Sparkasse Vogelsbergkreis mit den stillen Beteiligten verankert und auch in der Satzung der Sparkasse Vogelsbergkreis geregelt. Darüber hinaus verweist der Vogelsbergkreis auf § 24 SparkG HE. Dem gegenüber enthält die Satzung der Sparkasse Oberhessen nicht die nach der Mustersatzung (§ 36 Absatz 3 der Mustersatzung, vergleiche Fußnote 72) vorgesehenen Regelungen zur Versammlung der Beteiligten.

## 7.5 Abschließende Feststellungen

Insgesamt wird deutlich, dass die kommunalen Träger bei der Informationsbeschaffung über die Sparkasse von der Sparkasse abhängig sind. Damit kontrolliert der zur Information Verpflichtete selbst den Informationsfluss, was unter Governancegesichtspunkten problematisch werden kann.

Die Mitglieder der Zweckverbände haben über die Verbandsversammlung weitergehende Informations- und Auskunftsrechte gegenüber dem Vorstand und dem Verwaltungsrat als eine Stadt oder ein Landkreis, die unmittelbare Träger an einer Sparkasse sind. Unmittelbare Träger sollten hinsichtlich ihrer Eigentümerrechte analog den mittelbaren Mitgliedern bei Sparkassenzweckverbänden gestellt werden.

Überdies ist es nicht einsichtig, weshalb eine Stadt oder ein Landkreis als Träger einer Sparkasse über weniger Informationen verfügen sollte als ein privater stiller Beteiligter i.S.d. §§ 22, 24 SparkG HE.

---

[72] Mustersatzung für kommunale Sparkassen in Hessen, Erlass des Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) vom 27. Januar 2010, III 4 – 1 – 038 – h – 08, StAnz. 2010, Seite 346

§ 36 Absatz 3 der Mustersatzung – Versammlung der Beteiligten/ Delegiertenversammlung

Jedem Beteiligten/Delegierten ist auf Verlangen in der ordentlichen Versammlung der Beteiligten/ Delegiertenversammlung zu dem Jahresabschluss/und Konzernabschluss einschließlich Lagebericht/e vom Vorstand Auskunft zu geben, soweit dies zur sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse erforderlich ist.
Der Vorstand darf die Auskunft verweigern, soweit
a) die Erteilung der Auskunft nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung geeignet ist, der Sparkasse einen nicht unerheblichen Nachteil zuzufügen;
b) die Fragen steuerliche Wertansätze oder die Höhe einzelner Steuern betreffen;
c) sich der Vorstand durch Erteilung der Auskunft strafbar macht oder soweit er eine gesetzliche, satzungsmäßige oder vertragliche Verschwiegenheitspflicht verletzen würde;
d) das Auskunftsverlangen die geschäftlichen Verhältnisse eines Kunden oder sonstiger Geschäftspartner der Sparkasse betrifft;
e) es sich um dienst- oder arbeitsvertragliche Vereinbarungen mit Vorstandsmitgliedern oder Bediensteten der Sparkasse handelt.

# 8. Informationsaufbereitung

## 8.1 Informationsaufbereitung – von den Trägern verwendete Kennziffern

Zur Analyse finanzwirtschaftlicher Einrichtungen werden üblicherweise von Beteiligungsverwaltungen insbesondere bedeutsame Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation herangezogen. Ansicht 11 fasst diese Kennzahlen zusammen. Sie leiten sich aus der Gewinn- und Verlustrechnung ab.[73]

Bedeutsame Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse

| Kennzahl | Beschreibung |
|---|---|
| Zinsüberschuss | Der Zinsüberschuss ist die wesentliche Ertragskomponente einer Sparkasse. Er ist definiert als Saldo aus Zinserträgen, Zinsaufwendungen und laufenden Erträgen aus Aktien und anderen nicht festverzinslichen Wertpapieren, Beteiligungen und Anteilen an verbundenen Unternehmen (Formblatt 3 RechKredV, Posten 1-3). |
| Betriebsergebnis vor Bewertung | Das Betriebsergebnis enthält neben dem Zinsüberschuss die übrigen Erträge und Aufwendungen vor Bewertung (Formblatt 3 RechKredV, Posten 1-12). |
| Bewertungsergebnis/ Risikovorsorge | Ein wesentliches Risiko einer Sparkasse stellt das Adressenausfallrisiko dar, das in der Gewinn- und Verlustrechnung im Bewertungsergebnis aus dem Kreditgeschäft abgebildet wird (Formblatt 3 RechKredV, Posten 13 und 14). Daneben wird hier das Bewertungsergebnis aus Beteiligungen und aus – wie Anlagevermögen behandelten – Wertpapieren ausgewiesen (Formblatt 3 RechKredV, Posten 15 und 16). |
| Aufwands-Ertrags-Verhältnis (Cost-Income-Ratio) | Das Aufwands-Ertrags-Verhältnis als Verhältnis zwischen den Aufwendungen (Formblatt 3 RechKredV, Posten 10-12) und den Erträgen (Formblatt 3 RechKredV, Posten 1-9) gibt als zentrale Kennzahl Aufschluss über die Effizienz einer Sparkasse. |
| Eigenkapitalrentabilität vor Steuern | Die Kennzahl setzt das Ergebnis der normalen Geschäftstätigkeit ins Verhältnis zum Eigenkapital und zeigt somit die Rentabilität einer Sparkasse. |

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 11: Bedeutsame Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse

Gegenüber der Überörtlichen Prüfung wurde nicht belegt, wie die Träger diese Kennzahlen systematisch auswerteten. Zumindest die Städte Bensheim und Wiesbaden sowie der Hochtaunuskreis[74] verfügten auskunftsgemäß über eine kennzahlenbezogene Auswertung.[75] Ob weitere Träger eine regelmäßige und systematische Auswertung dieser Kennzahlen vornahmen, um daraus folgend die wirtschaftliche Lage der Sparkasse sachgemäß zu beurteilen, blieb offen.

Weitere öffentlich zugängliche Informationen, so aus der Tagespresse, wurden auskunftsgemäß in Einzelfällen herangezogen, jedoch nicht systematisch ausgewertet.

## 8.2 Informationsaufbereitung – Beteiligungsbericht

Die kommunalen Körperschaften haben zur Information der Gemeindevertretung bzw. des Kreistags und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts vorzulegen (§ 123a Absatz 1 HGO).

---

73 Die Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnung orientiert sich für Kreditinstitute nach Formblatt 3 zur RechKredV - GuV (Staffelform; nicht amtliche Fassung) der BaFin vom 20. Juli 2010; vergleiche http://www.bafin.de/nn_1894468/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Formulare/BA/fo__rechkredv__fbl3.html (zuletzt aufgerufen am 10. Oktober 2011)

74 Gegenüber der Überörtlichen Prüfung hob der Leiter der Verwaltung des Trägers hervor, dass die Auswertungen, die ein Beschäftigter der Beteiligungsverwaltung fertigt, zur persönlichen Sphäre des Funktionsträgers zu zählen seien. Sonach lägen die Auswertungen nicht im Verfügungsbereich des Verwaltungsorgans des Trägers. Die Überörtliche Prüfung überzeugt diese Differenzierung nicht. Eine andere Auffassung vertritt der Leiter der Verwaltung der Stadt Fulda. Er erklärte gegenüber der Überörtlichen Prüfung, dass alle Unterlagen, die ihm als Funktionsträger zugingen, Gemeindeakten darstellten.

75 Auskunftsgemäß werden solche Analysen gefertigt, von der Richtigkeit dieser Aussage konnte sich die Überörtliche Prüfung in den örtlichen Erhebungen nicht überzeugen.

Im Beteiligungsbericht sind alle Unternehmen aufzuführen, an denen die Kommunen mindestens über einen Beteiligungsanteil von 20 Prozent verfügen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, welche Träger Angaben zu den Sparkassen in ihren Beteiligungsberichten aufnahmen, obgleich es sich hierbei nicht um Beteiligungen im Sinne des § 123a Absatz 1 HGO handelt.

| Angaben im Beteiligungsbericht | |
|---|---|
| Angabe | Träger oder federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands |
| ja | Städte:<br>Bensheim[1)], Darmstadt, Hanau, Marburg<br><br>Landkreise:<br>Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunus, Lahn-Dill[1)], Limburg-Weilburg, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Odenwald, Schwalm-Eder, Vogelsberg, Werra-Meißner, Wetterau |
| nein | Städte:<br>Bad Hersfeld, Battenberg, Borken, Felsberg, Fulda, Grebenstein, Grünberg, Kassel, Laubach, Offenbach am Main[2)], Schwalmstadt, Wiesbaden<br><br>Landkreise:<br>Fulda, Gießen[3)], Waldeck-Frankenberg |

[1)] Angaben 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 Mitlieder des Sparkassenzweckverbands zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren, machten zwei Angaben über ihre Sparkassen (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.
[3)] Die Stadt Gießen dagegen veröffentliche Angaben über die Sparkasse in ihren Beteiligungsberichten.
Quelle: Beteiligungsberichte

Ansicht 12: Angaben im Beteiligungsbericht

Nicht alle Träger machten in ihren Beteiligungsberichten Angaben über die Trägerschaft bei den Sparkassen bzw. der Mitgliedschaft in Sparkassenzweckverbänden. Insgesamt führten 17 Träger die Sparkassen in ihrem Beteiligungsbericht auf, auch wenn es sich um eine mittelbare Trägerschaft über einen Sparkassenzweckverband handelte. Die Angaben umfassten rechtliche und wirtschaftliche Daten, namentlich Angaben über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Sparkasse. Die Träger stützten sich bei der Erstellung ihrer Beteiligungsberichte überwiegend auf die geprüften Jahresabschlüsse der Sparkassen. In Einzelfällen fragten die Träger zur Erstellung des Beteiligungsberichts bei der Sparkasse unmittelbar Informationen ab.

Obgleich der Landkreis Groß-Gerau auf die Aktivierung der Trägeranteile verzichtete, gab er in seinem Beteiligungsbericht einen „Überblick über die aus der Kernverwaltung ausgegliederten öffentlichen Dienstleistungen"[76], so auch über seine Kreissparkasse. Drei Landkreise[77] und sechs Städte[78], die ihre unmittelbaren Trägeranteile an den Sparkassen bzw. ihre mittelbaren, über die Mitgliedschaft an einem Sparkassenzweckverband gehaltenen Trägeranteile bilanzierten[79], machten keine Angaben im Beteiligungsbericht. Die Angaben sind zwar nach § 123a HGO nicht gefordert, sind aber wegen der Besonderheit der Vermögensposition und den erhaltenen Abführungen (vergleiche Kapitel 11) nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sachgerecht.[80] Sie tragen zur notwendigen Transparenz der öffentlichen Aufgaben in den Kommunen insgesamt bei. So empfiehlt sich die Angabe in jedem Fall, wenn Träger oder Zweckverbandsmitglieder Abführungen erhalten.

76 vergleiche Vorwort zum Beteiligungsbericht 2009 des Landkreises Groß-Gerau

77 Fulda, Gießen, Waldeck-Frankenberg

78 Bad Hersfeld, Fulda, Grünberg, Kassel, Laubach, Wiesbaden

79 vergleiche Ansicht 13

80 Keine Angaben im Beteiligungsbericht trotz erhaltener Abführungen machte der Landkreis Fulda sowie die Städte Bad Hersfeld, Fulda und Kassel.

## 8.3 Abschließende Feststellungen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die kommunalen Träger vornehmlich die vorgelegten Jahresabschlüsse der Sparkassen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse nutzten. Bei der Erstellung der Beteiligungsberichte übernahmen die Träger – mit redaktionellen Anpassungen – die Angaben aus den geprüften Jahresabschlüssen oder den Geschäftsberichten der Sparkassen. Eigenständige Analysen wurden bis auf Einzelfälle (Wiesbaden, Hochtaunuskreis) nicht erstellt.

# 9. Bilanzierungspraxis der Städte und Landkreise

## 9.1 Ansatz und Bewertung der Anteile in den Eröffnungsbilanzen

Ansicht 13 fasst die Bilanzierungspraxis der geprüften Träger oder federführenden Mitglieder in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen zusammen. Sie verdeutlicht auch die Bedeutung der Trägeranteile an Sparkassen in den Bilanzen der Träger.

Die Sparkassenzweckverbände als Träger bilanzierten nicht. Daher wurde in dieser Prüfung die Bilanzierungspraxis am Beispiel des federführenden Mitglieds, einer Stadt oder eines Landkreises, dargestellt. Wie alle Mitglieder des Zweckverbands ihre Anteile an einer Sparkasse bilanzieren, wurde in dieser Prüfung nicht erhoben, sondern wird Gegenstand künftiger Haushaltsstrukturprüfungen sein.

Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz und in folgenden Jahresabschlüssen

| Träger (einschl. federführender Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden) | Doppik-umstellung | Eröffnungsbilanz | | Jahresabschlüsse | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Wertansatz | Variante (vgl. Ansicht 6, Seite 18) | geänderter Wertansatz | Variante (vgl. Ansicht 6, Seite18) |
| **Städte** | | | | | |
| Bad Hersfeld[2), 4)] | 2009 | 22,0 Mio. € | 4 | ○ | |
| Battenberg[3)] | 2008 | i.B. | i.B. | ○ | |
| Bensheim[3)] | 2008 | 43,5 Mio. € | 4 | ○ | |
| Borken[1)] | 2009 | i.B. | i.B. | ○ | |
| Darmstadt[2)] | 2008 | 160,4 Mio. € | 4 | ○ | |
| Felsberg[1)] | 2009 | 1 € | 2 | ○ | |
| Fulda[2)] | 2008 | 47,7 Mio. € | 4 | ○ | |
| Grebenstein[1)] | 2009 | i.B. | i.B. | ○ | |
| Grünberg[3)] | 2007 | 12,1 Mio. € | 4 | ○ | |
| Hanau[3)] | 2009 | 122,3 Mio. € | 4 | ○ | |
| Kassel[3)] | 2006 | 107,8 Mio. € | 4 | ○ | |
| Laubach[3)] | 2006 | [i.B.] 5,3 Mio. € | 4 | ○ | |
| Marburg[2)] | 2009 | 51,3 Mio. € | 5 | ○ | |
| Offenbach am Main[1)] | 2008 | kein Ansatz | 1 | 1 € | 2 |
| Schwalmstadt[1)] | 2009 | i.B. | i.B. | ○ | |
| Wiesbaden[3)] | 2007 | 173,6 Mio. € | 4 | ○ | |
| Zwischensumme | | 745,9 Mio. € | | [745,9 Mio. €] | |

| Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz und in folgenden Jahresabschlüssen | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Träger (einschl. federführender Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden) | Doppik-umstel-lung | Eröffnungsbilanz | | Jahresabschlüsse | |
| | | Wertansatz | Variante (vgl. Ansicht 6, Seite 18) | geänderter Wertansatz | Variante (vgl. Ansicht 6, Seite18) |
| **Landkreise** | | | | | |
| Darmstadt-Dieburg[2), 3)] | 2001 | 128,1 Mio. € | 4 | 169,6 Mio. € | 4 |
| Fulda[2)] | 2009 | 81,5 Mio. € | 5 | ○ | |
| Gießen[3), 4)] | 2009 | 10,8 Mio. € | 4 | ○ | |
| Groß-Gerau[1)] | 2008 | kein Ansatz | 1 | ○ | |
| Hersfeld-Rotenburg[2)] | 2005 | 76,8 Mio. € | 5 | ○ | |
| Hochtaunus[3)] | 2007 | 133,4 Mio. € | 4 | ○ | |
| Lahn-Dill[3)] | 2001 | kein Ansatz | 1 | 58,9 Mio. € | 4 |
| Limburg-Weilburg[1)] | 2009 | 149,5 Mio. € | 4 | ○ | |
| Main-Kinzig[1), 3)] | 2004 | kein Ansatz | 1 | 111,8 Mio. € | 4 |
| Marburg-Biedenkopf[2)] | 2009 | 153,9 Mio. € | 4 | ○ | |
| Odenwald[1)] | 2009 | [i.B.] 1 € | 2 | ○ | |
| Schwalm-Eder[1), 5)] | 2008 | 73,4 Mio. € | 4 | ○ | |
| Vogelsberg[2)] | 2009 | 56,9 Mio. € | 5 | ○ | |
| Waldeck-Frankenberg[1)] | 2008 | 88,0 Mio. € | 5 | ○ | |
| Werra-Meißner[1)] | 2008 | 85,7 Mio. € | 5 | ○ | |
| Wetterau[2)] | 2007 | 155,7 Mio. € | 4 | ○ | |
| Zwischensumme [Zwischensumme Folgejahr] | | 1.192,7 Mio. € | | [1.404,9 Mio. €] | |
| Summe | | 1.938,6 Mio. € | | [2.150,9 Mio. €] | |

Die Bilanzierungspraxis in den Eröffnungsbilanzen, nach den Varianten gruppiert, zeigt folgendes Bild:
Variante 1: vier Träger, 2: zwei Träger, 3: kein Träger, 4: sechzehn Träger, 5: sechs Träger, i.B.: vier Träger

Anmerkungen:
- Der SpZwV Heppenheim und der SpZwV Langen-Seligenstadt hatten kein federführendes Mitglied, so dass keine Aussage über die Bilanzierungspraxis getroffen werden konnte.
- Der Landkreis Bergstraße ist der einzige hessische Landkreis, der kein Träger einer Sparkasse oder Mitglied eines Sparkassenzweckverbands ist.
i.B. = in Bearbeitung, [i.B.] = Bilanzierungspraxis gegenüber Überörtlicher Prüfung erklärt,
○ = kein geänderter Wertansatz in den Jahresabschlüssen oder Jahresabschlüsse noch in Bearbeitung,
[1)] unmittelbarer Träger
[2)] Träger einer Gemeinschaftssparkasse
[3)] federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands; Hinweis: Wechsel in der Federführung zwischen Stadt Gießen und Landkreis Gießen zum 1. April 2011 – Gießen aktivierte die mittelbaren Anteile an der Sparkasse mit 40,0 Millionen € (Variante 4)
[4)] Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung
[5)] Aktivierung nach Kreistagsbeschluss vom 27. Februar 2012
Quelle: Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse der Kommunen, eigene Erhebungen, rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 13: Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz und in folgenden Jahresabschlüssen

Mehrheitlich bilanzierten die Träger ihre unmittelbaren oder mittelbaren Anteile an der Sparkasse – wie es nach dem Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und

für Sport vom 19. Dezember 2007 vorgegeben wurde – in den Eröffnungsbilanzen. Die Bilanzierung dokumentiert somit nach außen, dass die Trägeranteile an Sparkassen aus kommunaler Sicht Vermögensgegenstände darstellen und wie Eigentum behandelt werden.

Die nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode vorgenommene Bilanzierung der Trägeranteile wurde von 16 Landkreisen oder Städten ohne Bildung eines entsprechenden Passivpostens (Variante 4, Ansicht 6) vorgenommen. Allein 6 Träger[81] setzten in korrespondierender Höhe einen Passivposten im Eigenkapital an, um die Besonderheit dieser Vermögensposition zu dokumentieren (Variante 5, Ansicht 6).[82] Die Verwaltungsvorschriften empfahlen den (besonderen) Vermögensgegenstand in der Bilanz unter dem Posten Beteiligungen gesondert auszuweisen (Nr. 10.3 der $VV_{2008}$ zu §§ 39 bis 43 und 59 GemHVO-Doppik). Die Landkreise und Städte wiesen die Anteile an den Sparkassen im Finanzanlagevermögen unter den Verbundenen Unternehmen[83] oder Beteiligungen aus. Bemerkenswert war, dass der Landkreis Groß-Gerau auf eine Bilanzierung der Trägeranteile verzichtete, obgleich er in der Vergangenheit Abführungen[84] erhalten hatte.

Es ist aber nicht nur die informatorische Wirkung oder die mangelnde Vergleichbarkeit, die mit der unterschiedlichen Bilanzierung und Bewertung der Trägeranteile einhergeht. Es zeigten sich auch materielle Konsequenzen für Kommunen. Der Überörtlichen Prüfung liegt ein Schreiben des Regierungspräsidiums Kassel vom 21. Dezember 2010 vor, das im Zusammenhang mit der Genehmigung des Grundhaushalts 2010 für den Schwalm-Eder-Kreis steht. Hintergrund ist die Bilanzierungspraxis des Landkreises auch in Bezug auf seine Trägerschaft der Sparkasse. Der Landkreis entschied sich, diese aus Vorsichts- und Vereinfachungsgründen lediglich mit einem Erinnerungswert von 1 € anzusetzen (Ansicht 13).[85] In der Folge wies der Landkreis einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rund 58 Millionen € aus. Das Vorliegen des negativen Eigenkapitals nahm das Regierungspräsidium zum Anlass, aus aufsichtsrechtlicher Sicht die Einführung des höchstmöglichen Gesamthebesatzes für die Kreisumlage von 58 Prozent zu fordern, soweit der Landkreis bei den vom Kreisausschuss beschlossenen Ansätzen für die Zweckverbände und die Sparkasse bliebe.

Nachrichtlich ist in Ansicht 14 die Bilanzierungspraxis der kreisfreien Städte und Landkreise als Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden abgebildet, die sich aus Feststellungen der Überörtlichen Prüfung bei ihren Haushaltsstrukturprüfungen[86] ergaben.

---

81 Stadt Marburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis

82 vergleiche Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 des Vogelbergkreises, Anhangangabe in Ziffer 1.2.4 Sonderrücklagen

83 Sowie Bad Hersfeld als auch der Wetteraukreis nahmen einen Ausweis unter dem Bilanzposten Anteile an verbundenen Unternehmen vor. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies die Anteile am SpZwV Dieburg unter dem Bilanzposten Anteile an verbundenen Unternehmen aus und die Trägeranteile an der Sparkasse Darmstadt unter den Beteiligungen.

84 So beliefen sich die Einnahmen aus der Abführung der Sparkasse für das Jahr 2009 auf 0,94 Millionen € (nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) bei einer Bruttoabführung von 1,12 Millionen €, vergleiche auch Ansicht 21 auf Seite 45.

85 Zusätzlich machte der Schwalm-Eder-Kreis eine Anhangangabe über die Höhe eines möglichen Ansatzes der Kreissparkasse Schwalm-Eder. Bei spiegelbildlicher Bewertung des anteiligen Eigenkapitals der Sparkasse würde – auf Basis allein der Sicherheitsrücklage – in der Eröffnungsbilanz des Kreises zum 1. Januar 2008 ein Vermögensgegenstand von 69,8 Millionen € anzusetzen sein. Tatsächlich enthält das Eigenkapital der Sparkasse weitere Bestandteile (Gewinnrücklagen in Höhe von 1,5 Millionen € und Bilanzgewinn 2,1 Millionen €), so dass das spiegelbildliche Eigenkapital 73,4 Millionen € ausmacht.

86 vergleiche dazu auch Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632 und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633

Bilanzierungspraxis der kreisfreien Städte und Landkreise als Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden

| Träger (einschl. federführender Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden) | Doppik-umstel-lung | Eröffnungsbilanz | |
|---|---|---|---|
| | | Wertansatz | Variante (vgl. Ansicht 6, Seite 18) |
| Frankfurt am Main[3)] | 2007 | 46,3 Mio. € | 4 |
| Landkreis Kassel[3)] | 2008 | 110,6 Mio. € | 4 |
| Landkreis Offenbach[1)] | 2008 | 56,6 Mio. € | 4 |
| Main-Taunus-Kreis[3)] | 2008 | 144,4 Mio. € | 4 |
| Rheingau-Taunus-Kreis[3)] | 2002 | 1 € | 2 |
| Summe | | 357,9 Mio. € | |

[1)] Mitglied in einem Sparkassenzweckverband, nicht federführend zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen
[2)] Träger einer Gemeinschaftssparkasse
[3)] Mitglied in einem Sparkassenzweckverband, nicht federführend zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen
Quelle: Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse der Kommunen, eigene Erhebungen, rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 14: Bilanzierungspraxis der kreisfreien Städte und Landkreise als Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden

## 9.2 Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in den Jahresabschlüssen (Folgebewertung)

Bilanzierungspraxis

Anhand der von den Trägern aufgestellten Jahresabschlüsse nahm die Überörtliche Prüfung eine Untersuchung der Wertfortschreibung des Vermögenswertes vor. Aus Ansicht 13 geht hervor, ob die Träger die Anteile an der Sparkasse im letzten vorgelegten Jahresabschluss mit einem veränderten Wert bilanzierten.

Im Prüfungszeitraum nahm kein Träger im Rahmen seines Jahresabschlusses außerplanmäßige Abschreibungen auf den Bilanzansatz der Trägeranteile vor. Vier der untersuchten Träger korrigierten in ihren Jahresabschlüssen den ursprünglichen Bilanzansatz – mit entsprechender Erhöhung des Eigenkapitals – um 212,2 Millionen € auf insgesamt 1.928,0 Millionen €.

Beurteilungsmaßstab für die Überprüfung der Werthaltigkeit

Die Überörtliche Prüfung befasste sich ferner mit der Frage, wie die Träger die Werthaltigkeit des Bilanzansatzes bei der Folgebewertung überprüften. Die Träger, die bereits eine Folgebewertung im Rahmen des Jahresabschlusses vornahmen, beurteilten die Werthaltigkeit der bilanzierten Anteile anhand der geprüften Jahresabschlüsse oder Geschäftsberichte der Sparkassen.[87] Ebenso verwendeten sie diese Informationen, um zu beurteilen, ob aus der Betätigung bei der Sparkasse Risiken bestehen, die im Jahresabschluss abzubilden wären. Namentlich stützten sich die Träger bei ihrer Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse auf die Entwicklung des Eigenkapitals oder die Höhe des Bilanzgewinns der Sparkasse in deren Jahresabschluss. Darüber hinausgehende Unterlagen – etwa Prüfungsberichte des Abschlussprüfers oder mittelfristige Unternehmensplanungen – standen weder den Verwaltungsorganen der Träger und ihren Beteiligungsverwaltungen noch den bilanzierenden Stellen der Träger zur Verfügung. Kein Träger, der bereits eine Folgebewertung vornahm, verwendete zur Wertüberprüfung die in den Verwaltungsvorschriften vorgegebenen Verfahren (Nr. 9 der $VV_{2008}$ zu § 43 GemHVO-Doppik).

Die Überörtliche Prüfung hält es für geboten, dass bei einer sachgemäßen Beurteilung der Werthaltigkeit eines Beteiligungsansatzes neben dem geprüften Jahresabschluss

87 Jahresabschlüsse oder Geschäftsberichte der Sparkassen lagen bei allen Trägern vor (vergleiche Ansicht 7 auf Seite 29).

mindestens die mittelfristige Unternehmensplanung der Sparkasse herangezogen werden sollte.[88]

## 9.3 Darstellung von Risiken aus der Sparkasse in den Jahresabschlüssen der Städte oder Landkreise

Kein Träger bezifferte in seiner Eröffnungsbilanz oder seinem Jahresabschluss materielle Risiken aus den Sparkassen. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung, wie sich die Träger mit den Risiken aus ihren Sparkassen auseinandersetzen.

Bei nahezu keinem Träger wurden regelmäßige und standardisierte Berichterstattungen an die kommunalen Verwaltungsorgane über die wirtschaftliche Entwicklung der Sparkassen vorgenommen. Weder vom Leiter der Verwaltung des Trägers in seiner Funktion als Vorsitzender des Verwaltungsrates der Sparkasse noch von den Organen der Sparkasse gab es außer der jährlichen Vorlage des geprüften Jahresabschlusses nach § 15 Absatz 1 SparkG HE oder eines Geschäftsberichts der Sparkasse zusätzliche Informationen. Magistrat und Stadtverordnetenversammlung (Kreisausschuss und Kreistag) entscheiden über den kommunalen Jahresabschluss, der zugleich die Eröffnungsbilanz des Folgejahres darstellt, ohne Kenntnis[89] eventueller Risiken aus der Sparkassenträgerschaft.

Hingegen informierte die Stadt Wiesbaden als federführendes Mitglied des Sparkassenzweckverbands Nassau mit einem Status- und Risikobericht zur Nassauischen Sparkasse sowohl den Magistrat als auch die Stadtverordneten anhand einer institutsvergleichenden, umfassenden Kennzahlensystematik über Risiken und Fehlentwicklungen der Sparkassen im Verbund[90]. Zudem wurde er den Mitgliedern des Sparkassenzweckverbands Nassau zur Verfügung gestellt.

Auch der Sparkassenzweckverband Bensheim nutzte für Informationen über Risiken aus der Sparkasse ein Ampelsystem[91]. Dieses basiert auf dem Berichtswesen von Sparkassenvorstand an den Verwaltungsrat. Gegenüber der Überörtlichen Prüfung sprach sich der Träger dafür aus, dieses Ampelsystem künftig noch stärker zu nutzen, um die notwendige Transparenz zwischen Sparkasse und Kommune zu schaffen.

Insgesamt war das Bewusstsein der Träger für etwaige aus der Trägerschaft bestehende Risiken nur schwach ausgeprägt. Die Überörtliche Prüfung regt deshalb an, dass sich die Träger auch für die Beurteilung, ob für sie (haushalts-)relevante Risiken bestehen, die in ihrem Jahresabschluss[92] auszuweisen wären, nicht allein auf den

---

88 vergleiche Ausführungen des vorliegenden Berichts auf Seite 22

89 Die Vorlage eines Beteiligungsberichts nach § 123a HGO, in dem über die gesetzlichen Angaben zu den kommunalen Unternehmen in der Rechtsform des Privatrechts hinaus auch Aussagen über die Trägerschaft – jedoch zumeist verkürzt und überwiegend unreflektiert aus dem Jahresabschluss der Sparkassen wiedergegeben sind –, erfüllt nicht das Informationserfordernis über mögliche Risiken.

90 Institutsvergleich innerhalb der Sparkassen im Verbund des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen. Bei diesem Ampelsystem werden die Institute nach ihrer Risikosituation differenziert. Die Ampelfarbe legt zugleich fest, welche Aufgaben wahrzunehmen sind (Informationsrecht – Einblicksrechte - Einflussrechte des Sparkassen- und Giroverbands) und beeinflusst ferner die Beiträge der Institute zu den Sicherungseinrichtungen.

91 Bei diesem Konzept zur Bewertung für sämtliche wesentlichen Risiken ist ein durchgängiges Limitsystem mit definierten Schwellenwerten vorhanden. Anhand dieses Ampelsystems werden Risiken bewertet und entsprechend gegenüber dem Verwaltungsrat kommuniziert und erläutert:

Grüner Bereich (< 80 Prozent Limitauslastung bzw. besser als erster Schwellenwert) = Die Risikosituation ist integraler Bestandteil der Berichterstattung und wird in den regelmäßigen Sitzungen erörtert. Eine besondere Kenntnisnahme oder Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat ist nicht erforderlich.

Gelber Bereich (80 Prozent < x < 100 Prozent Limitauslastung bzw. Überschreitung erster Schwellenwert) = Die Risikosituation ist integraler Bestandteil der Berichterstattung und wird in den regelmäßigen Sitzungen erörtert. Die Ursachen für die Überschreitung definierter Schwellenwerte sind zusätzlich zu erläutern und die weitere Vorgehensweise zu skizzieren. Eine besondere Kenntnisnahme oder Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat ist nicht erforderlich.

roter Bereich (> 100 Prozent Limitauslastung bzw. Überschreitung des zweiten Schwellenwerts) = Die Risikosituation ist integraler Bestandteil der Berichterstattung und wird erörtert. Die Ursachen für die Überschreitung definierter Schwellenwerte ist zusätzlich zu erläutern und die weitere Vorgehensweise und die ergriffenen Maßnahmen sind detailliert darzulegen. Eine besondere Kenntnisnahme oder Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat ist erforderlich.

92 Bilanz oder Anhang

geprüften Jahresabschluss der Sparkasse als Informationsgrundlage beziehen. So könnten die Verwaltungsorgane des Trägers regelmäßig unterjährig Informationen über die Risikoentwicklung der Sparkasse durch einen kurzen schriftlichen Bericht des Instituts – auch unter Verwendung eines Ampelsystems – erhalten.

## 9.4 Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz eines Verbandsmitglieds – Sonderlage Zweckverbände

Die Sparkassenzweckverbände als unmittelbarer Träger bilanzierten nicht. Die kommunalen Zweckverbandsmitglieder (mittelbare Träger) orientierten sich bei der Ermittlung des Wertansatzes für ihren Anteil am Zweckverband am Eigenkapital der Sparkasse unter Berücksichtigung des jeweiligen Beteiligungsanteils.[93] Ausgangspunkt waren die geprüften Jahresabschlüsse der Sparkasse. Überdies teilten auch Sparkassen den Mitgliedskommunen die Höhe der Sicherheitsrücklage der Sparkasse und den einwohnerbezogenen Anteil der Mitgliedskommune mit.[94]

Die Höhe des Beteiligungsanteils bestimmt sich auf der Basis des Anteils an der Gewährträgerhaftung eines Verbandsmitglieds nach § 20 Absatz 3 der Zweckverbandssatzung[95] und ist damit teilweise über das – von Jahr zu Jahr geänderte – Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verbandsmitglieder untereinander abhängig. Ansicht 15 stellt zusammenfassend dar, wie sich die Beteiligungsanteile der Sparkassenzweckverbände bestimmen.

| Bestimmung der Beteiligungsanteile bei Sparkassenzweckverbänden | |
|---|---|
| Zurechnung<br>(nach § 20 Absatz 3 der Verbandssatzung) | Sparkassenzweckverbände |
| Beteiligungsanteil nach festen Quoten | ZwV Sparkasse Hanau<br>ZwV Kasseler Sparkasse<br>ZwV Sparkasse Laubach-Hungen<br>SpZwV Taunus |
| Beteiligungsanteil nach Einwohnerzahlen | ZwV Sparkasse Battenberg<br>ZwV Sparkasse Bensheim<br>SpZwV Dieburg<br>SpZwV Grünberg<br>SpZwV Heppenheim<br>SpZwV Nassau |
| Beteiligungsanteil zunächst nach festen Quoten, im Übrigen nach Einwohnerzahlen | SpZwV Dillenburg<br>SpZwV Gießen<br>SpZwV Langen-Seligenstadt<br>ZwV Sparkasse Wetzlar |
| Quelle: § 20 Absatz 3 der Verbandssatzungen, vergleiche Ansicht 18 auf Seite 40 | |

Ansicht 15: Bestimmung der Beteiligungsanteile bei Sparkassenzweckverbänden

Ausschließlich feste Beteiligungsquoten bestanden bei vier Zweckverbänden. Für die Mehrzahl der Mitglieder (zehn Zweckverbände) waren auch die Verhältnisse der Ein-

[93] Beteiligungen sind mit dem anteiligen Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz anzusetzen. Dies gilt insbesondere für Eigenbetriebe, Gesellschaften und Zweckverbände.
Das Eigenkapital der Beteiligung wird nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode wie folgt ermittelt: Gezeichnetes Kapital + Rücklagen +/- Ergebnisvorträge +/- Jahresergebnis = Eigenkapital der Beteiligung. Die Mitgliedschaft in einem Zweckverband kann nur dann nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode bewertet werden, wenn der Verband sein Rechnungswesen nach den Regeln der doppelten Buchführung führt. Bei Zweckverbänden mit zahlungsorientierter Rechnungslegung ist anteilig die Differenz aus Vermögen (laut Anlagennachweis) und bestehenden Kreditverpflichtungen als Wert der Beteiligung anzusetzen.

[94] etwa ZwV Sparkasse Bensheim

[95] Verteilung im Einzelnen vergleiche Ansicht 18 auf Seite 43

wohnerzahlen untereinander maßgeblich. Grundsätzlich werden den Landkreisen satzungsgemäß feste Quote vorab zugerechnet.

Soweit die Zurechnung der Anteile der Verbandsmitglieder satzungsgemäß im Verhältnis der Einwohnerzahlen untereinander vorgenommen wurde, informierten teilweise auch die Sparkassen über den wertmäßigen Ansatz des Anteils am Zweckverband für Zwecke der Bilanzierung (etwa ZwV Sparkasse Bensheim, SpZwV Dieburg, SpZwV Dillenburg und ZwV Sparkasse Laubach-Hungen).

Bei den Zweckverbänden nahm sich die Überörtliche Prüfung ferner der Frage an, ob und in welcher Form sich die Zweckverbände mit der Werthaltigkeit der Sparkasse und darüber hinausgehenden Risiken beschäftigten. Dabei war auch festzustellen, wie der Informationsfluss an die hinter den Zweckverbänden stehenden Gemeinden ausgestaltet war.[96]

# 10. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung

## 10.1 Überblick

Staatliche Haftungsgarantien in der Form von Anstaltslast[97] und Gewährträgerhaftung[98] wurden aufgrund der Verständigung zwischen der EU-Kommission und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, den Bundesländern und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband am 17. Juli 2001 (Brüsseler Verständigung) abgeschafft. Die Anstaltslast wird durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung gemäß marktwirtschaftlichen Grundsätzen ersetzt. Für die Gewährträgerhaftung wurde eine Übergangsfrist von vier Jahren bis zum 18. Juli 2005 vereinbart.[99]

Einen Überblick über die wesentlichen Inhalte der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung gibt Ansicht 16.

Regelungen der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung (Überblick)

| | Fälligkeit der Verbindlichkeiten | | |
|---|---|---|---|
| Zeitpunkt der Emissionen | bis 18.7.2005 | 19.7.2005 bis 31.12.2015 | nach dem 31.12.2015 |
| bis 18.7.2001 | Anstaltslast und Gewährträgerhaftung | Gewährträgerhaftung | Gewährträgerhaftung |
| 19.7.2001 bis 18.7.2005 | Anstaltslast und Gewährträgerhaftung | Gewährträgerhaftung | keine Garantie |
| nach dem 18.7.2005 | ○ | keine Garantie | keine Garantie |

Quelle: Brüsseler Verständigung vom 17. Juni 2001

Ansicht 16: Regelungen der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung (Überblick)

Auch nach grundsätzlichem Wegfall der Gewährträgerhaftung haftet ein Träger unter Umständen auch noch nach Ende 2015 für Verbindlichkeiten seiner Sparkasse (§ 32

96 Da die Überörtliche Prüfung im Wesentlichen ihre Prüfungserfahrung aus den Untersuchungen bei dem federführenden Mitglied eines Zweckverbands schöpfte, können keine Aussagen über die Informations- und Einwirkungsmöglichkeiten der übrigen Mitglieder eines Sparkassen-Zweckverbands gemacht werden.

97 Unter der Anstaltslast ist der Träger verpflichtet, die wirtschaftliche Basis einer Anstalt zu sichern, sie für die gesamte Dauer des Bestehens funktionsfähig zu erhalten und etwaige finanzielle Lücken durch Zuschüsse oder auf andere geeignete Weise auszugleichen.

98 Gewährträgerhaftung begründet die Verpflichtung des Gewährträgers, im Falle von Zahlungsunfähigkeit oder Liquidation des Kreditinstituts einzutreten. Sie begründet einen unmittelbaren Anspruch des Gläubigers des Kreditinstituts gegenüber dem Gewährträger. Sie kann nur geltend gemacht werden, wenn das Vermögen des Kreditinstituts nicht ausreicht, um die Gläubiger zu befriedigen. Eine Gewährträgerhaftung ist grundsätzlich weder betragsmäßig noch zeitlich beschränkt.

99 vergleiche die Ausführungen in Abschnitt 5 des vorliegenden Berichts

SparkG HE). Mehrere Träger haften dabei als Gesamtschuldner, im Innenverhältnis entsprechend der satzungsmäßigen Regelung der jeweiligen Sparkasse oder Sparkassenzweckverbands.

## 10.2 Gewährträgerhaftung bei Gemeinschaftssparkassen und Sparkassenzweckverbänden

Gemeinschaftssparkassen

Die Träger der Gemeinschaftssparkassen haften satzungsgemäß als Gesamtschuldner. Im Innenverhältnis wurden hiervon abweichende Regelungen getroffen (Ansicht 17).

Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinschaftssparkasse

| Sparkasse | Träger | Verteilung (nach § 49 Absatz 4 der Satzung) |
|---|---|---|
| Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg | Landkreis Hersfeld-Rotenburg | 80 % |
| | Bad Hersfeld | 20 % |
| Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt | Landkreis Darmstadt-Dieburg | 40 % |
| | Stadt Darmstadt | 60 % |
| Sparkasse Fulda | Landkreis Fulda | 65 % |
| | Stadt Fulda | 35 % |
| Sparkasse Marburg-Biedenkopf | Landkreis Marburg-Biedenkopf | 75 % |
| | Stadt Marburg | 25 % |
| Sparkasse Oberhessen | Wetteraukreis | 74 % |
| | Vogelsbergkreis | 26 % |

Quelle: Satzungen der Gemeinschaftssparkassen

Ansicht 17: Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinschaftssparkassen

Die Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinschaftssparkassen ist nach festen Quoten satzungsgemäß festgelegt.

Zweckverbandssparkassen

Auch die Träger der Zweckverbandssparkassen haften satzungsgemäß als Gesamtschuldner. Die abweichenden Regelungen in den jeweiligen Satzungen stellt Ansicht 18 zusammen.

Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands

| Zweckverband | veränderliche Verteilung | Verteilung (nach § 20 Absatz 3 der Verbandssatzung) |
|---|---|---|
| ZwV Sparkasse Battenberg | ja | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen. [...] Bei der Gemeinde Münchhausen beschränkt sich die zugrunde zu legende Einwohnerzahl auf die Einwohnerzahl des Ortsteils Oberasphe. Die Einwohnerzahl dieses Ortsteils wird nach der Einwohnerkartei der Gemeinde Münchhausen festgestellt. |
| ZwV Sparkasse Bensheim | ja | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen. |
| SpZwV Dieburg | ja | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen. |

| Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands | | |
|---|---|---|
| Zweckverband | veränderliche Verteilung | Verteilung (nach § 20 Absatz 3 der Verbandssatzung) |
| SpZwV Dillenburg | teilweise | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander, der Lahn-Dill-Kreis in Höhe von 51 von Hundert, im Übrigen die weiteren Mitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen, bezogen auf die gemäß § 2 der Satzung zum Verbandsgebiet gehörenden Gebiete. |
| SpZwV Gießen | teilweise | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften Mitglieder untereinander und zwar der Landkreis Gießen in Höhe von 10 Prozent und die weiteren Mitglieder im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen, bezogen auf die Gebiete, die nach § 2 der Satzung zum Verbandsgebiet gehören. |
| SpZwV Grünberg | ja | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen, bezogen auf die Gebiete, die nach § 2 der Satzung zum Verbandsgebiet gehören. |
| ZwV Sparkasse Hanau | nein | Stadt Hanau und der Main-Kinzig-Kreis haften für Verbindlichkeiten untereinander im Verhältnis zwei Drittel zu einem Drittel. |
| SpZwV Heppenheim | ja | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen. |
| ZwV Kasseler Sparkasse | nein | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften der Landkreis Kassel und die Stadt Kassel untereinander im Verhältnis 50 zu 50. |
| SpZwV Langen-Seligenstadt | teilweise | Für die Verbindlichkeiten des Verbands haften untereinander der Landkreis Offenbach mit 30 Prozent, im Übrigen die weiteren Mitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen (bezogen auf die gemäß § 2 der Satzung zum Verbandsgebiet gehörenden Gebiete). |
| ZwV Sparkasse Laubach-Hungen | nein | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis je zur Hälfte. |
| SpZwV Nassau[1)] | ja | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander nach dem Verhältnis der Gesamtbeträge der aus dem Gebiet der einzelnen Verbandsmitglieder stammenden Verbindlichkeiten aus dem Sparkassengeschäft gegenüber Kunden und aus den Schuldverschreibungen der Sparkasse sowie aus den Forderungen an Kunden mit Ausnahme der Forderungen aus Schuldscheindarlehen; maßgebend ist für jeweils vier Jahre der Stand am 31. Dezember des der Ermittlung vorangegangenen Geschäftsjahres, erstmals der Stand am 31. Dezember 1989. Im Falle des Beitritts eines neuen Mitglieds erfolgt eine Neuberechnung. [§ 19 Absatz 3 der Satzung] |
| SpZwV Taunus | nein | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis untereinander im Verhältnis zu je 50 vom Hundert. |
| ZwV Sparkasse Wetzlar | teilweise | Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften untereinander der Lahn-Dill-Kreis in Höhe von 40 von Hundert, die Stadt Wetzlar in Höhe von 20 von Hundert und die weiteren Mitglieder – zu gleichen Teilen – mit 40 von Hundert. |

[1)] § 19 Absatz 3 der Verbandsatzung
Quelle: Satzungen der Sparkassenzweckverbände

Ansicht 18: Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands

Aus Ansicht 18 geht hervor, dass die Haftung im Innenverhältnis neben festen Quoten auch veränderlich geregelt ist. Bei der Ermittlung des Anteils an der Gewährträgerhaftung ist das Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verbandsmitglieder untereinander maßgeblich. Im Prüfungszeitraum von drei Jahren hat sich dieses Verhältnis nur marginal verändert. Maßgebend sind die Einwohnerzahlen, die das Hessische Statistische Landesamt vor der Inanspruchnahme des Verbandes zuletzt veröffentlicht hat. Die Ermittlung des auf die einzelnen Mitglieder entfallenden Anteils wird stichtagsbezogen vorgenommen.

## 10.3 Abschließende Feststellungen

Die Höhe der Gewährträgerhaftung war bis auf den Sparkassenzweckverband Gießen[100] keinem Träger bekannt. Die Angaben der Träger in Gesprächen mit der Überörtlichen Prüfung reichten von null Euro bis eine Milliarde Euro für eine einzelne Sparkasse. Darüber hinaus wurden als grobe Schätzungen 20 Prozent der Spareinlagen per Ende 2009 als Obergrenze angegeben.[101] Auswertungen wurden der Überörtlichen Prüfung nicht zur Verfügung gestellt. Den Trägern lagen auch keine Mitteilungen seitens der Sparkassen vor, dass die Träger vor Ablauf der gesetzlichen Übergangsfrist aus der Gewährträgerhaftung entlassen worden sind.

Ansicht 19 zeigt, ob und wie die Träger Angaben zur Gewährträgerhaftung in ihren Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen machten.

| Angaben zur Gewährträgerhaftung in den Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen | |
|---|---|
| Angabe | Träger oder federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands |
| ja<br>[12 Träger] | ▷ 11 Träger mit Hinweis auf die gesetzliche Regelung in § 32 SparkG HE:<br>Städte:<br>Bensheim[3)], Grünberg[3)]<br><br>Landkreise:<br>Darmstadt-Dieburg[2), 3)] Fulda[2)], Hersfeld-Rotenburg[2)], Lahn-Dill[3)], Marburg-Biedenkopf[2)], Vogelsberg[2)], Werra-Meißner[1)]<br><br>▷ 1 Träger mit der Aussage, von der Gewährträgerhaftung ausgeschlossen zu sein<br>Landkreis Groß-Gerau[1)] |
| nein<br>[15 Träger] | Städte:<br>Bad Hersfeld[2), 4)], Darmstadt[2), 4)], Felsberg[1)], Fulda[2)], Hanau[3)], Kassel[3)], Laubach[3)], Marburg[2)], Offenbach am Main[1)], Wiesbaden[3)]<br><br>Landkreise:<br>Main-Kinzig[1), 3)], Hochtaunus[3)], Schwalm-Eder[1)], Waldeck-Frankenberg[1)], Wetterau[2)] |
| i.B.<br>[7 Träger] | Städte:<br>Battenberg[3)], Borken[1)], Grebenstein[1)], Schwalmstadt[1)]<br><br>Landkreise:<br>Gießen[3)], Limburg-Weilburg[1)], Odenwald[1)] |

i.B. = in Bearbeitung, Bilanzierungspraxis war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht bekannt
[1)] unmittelbarer Träger
[2)] Träger einer Gemeinschaftssparkasse
[3)] federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands
[4)] Bad Hersfeld und Darmstadt trafen im Anhang eine generelle Aussage, dass keine Haftungsverhältnisse bekannt seien bzw. keine wesentlichen Sachverhalte bestünden, die zu einer Haftungsverpflichtung führen könnten.
Quelle: Satzungen der Gemeinschaftssparkassen

Ansicht 19: Angaben zur Gewährträgerhaftung in den Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen

15 Träger stellten weder in der Eröffnungsbilanz noch im Jahresabschluss, z.B. im Anhang oder Lagebericht, eventuelle Risiken aus der Gewährträgerhaftung dar. Dagegen machten 9 Träger die Angabe, in einer Übergangsfrist bis zum Jahr 2015 noch mit einer Gewährträgerhaftung nach § 32 SparkG HE belastet zu sein. Bemerkenswert ist,

[100] Der Träger wurde am 27. September 2011 von der Sparkasse über die Höhe der Gewährträgerhaftung (10,0 Millionen €) in Kenntnis gesetzt.

[101] Diese Schätzung wurde seitens einer Gemeinschaftssparkasse im Benehmen mit dem SGVHT geschätzt. Demnach beliefe sich die Gewährträgerhaftung für alle hessischen Sparkassen mit kommunalen Trägern auf mehr als 3 Milliarden €.

dass der Landkreis Groß-Gerau trotz der gesetzlichen Übergangsfrist davon ausging, von der Gewährträgerhaftung ausgeschlossen worden zu sein.[102]

In den örtlichen Erhebungen und den Stellungnahmen erklärten die Träger grundsätzlich, dass der Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe, dem die Sparkassen angeschlossen sind, diese besonderen Haftungsrisiken auffangen würde. Dieser Verbund gewährleiste ausdrücklich die Liquidität und Solvenz der Sparkassen.[103] Der Haftungsverbund war nicht Prüfungsgegenstand, so dass die Überörtliche Prüfung keine Aussage über seine Wirksamkeit treffen kann. Auch kann die Überörtliche Prüfung weder be- noch widerlegen, ob eine sachgerechte Kalkulation der Gewährträgerhaftung zu komplex und aufwendig wäre. Eine fehlende Kenntnis über die tatsächliche Höhe der Gewährträgerhaftung erschwert eine generelle Aussage, ob die Gewährträgerhaftung durch den Haftungsverbund gesichert ist. Letztlich blieb die Frage nach den Risiken aus der Gewährträgerhaftung mangels Dokumentation aus kommunaler Sicht insgesamt unbeantwortet.

# 11. Abführungen der Sparkassen

## 11.1 Überblick

Der Verwaltungsrat der Sparkasse beschließt Jahr für Jahr auf der Grundlage eines Vorschlages des Vorstandes über die Verwendung des Jahresergebnisses und über die Höhe einer Gewinnabführung (§ 16 Absatz 3 Satz 3 SparkG HE).[104] Ansicht 20 stellt zusammenfassend dar, wie hoch die Abführungen der 33 Sparkassen in Hessen an ihre kommunalen Träger im Jahr 2010 waren.

| Abführungen der Sparkassen an ihre Träger im Jahr 2010 | | |
|---|---|---|
| Eigenkapital zum 1.1.2009 | 3.853,6 Mio. € | |
| Jahresüberschüsse 2009 | 145,5 Mio. € | |
| Abführungen (brutto)[1)] | 20,2 Mio. € | |
| Abführungen (netto)[1)] nach Kapitalertragsteuer (15 %) und Solidaritätszuschlag (5,5 %) | 17,0 Mio. € | |
| Quoten | bezogen auf das Eigenkapital zum 1.1.2009 | bezogen auf die Jahresüberschüsse 2009 |
| Abführungsquote (brutto) | 0,52 % | 13,90 % |
| Abführungsquote (netto) | 0,44 % | 11,70 % |

[1)] Abführungen (brutto) von 9 Sparkassen aus dem Jahresergebnis 2009, Zufluss (netto) bei den Trägern im Jahr 2010 nach Abzug von Kapitalertragssteuer und Solidaritätszuschlag
Quelle: Jahresabschlüsse 2008 und 2009 der Sparkassen, Elektronischer Bundesanzeiger

Ansicht 20: Abführungen der Sparkassen an ihre Träger im Jahr 2010

[102] Zitat aus dem Anhang der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008, Abschnitt 1.3 Finanzanlagevermögen: „In der Satzung der Kreissparkasse ist ausdrücklich geregelt, dass die Sparkasse für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen haftet und der Träger von der Haftung ausgeschlossen ist."

[103] Die Praxis zeigte allerdings, dass trotz des Haftungsverbunds auch der kommunale Träger zur Stützung einer Sparkasse 14,0 Millionen € beizutragen hatte (vergleiche Fußnote 39).

[104] § 16 Absatz 3 SparkG HE – Überschüsse
Der im Jahresabschluss ausgewiesene und um einen Verlustvortrag aus dem Vorjahr geminderte Jahresüberschuss wird mindestens zu einem Drittel den Rücklagen zugeführt. Soweit der verbliebene Betrag nicht zur weiteren Stärkung der Rücklagen benötigt wird, können aus ihm in angemessenem Umfang Abführungen an den Träger erfolgen. Über die Höhe der Abführung beschließt der Verwaltungsrat auf der Grundlage eines Vorschlages des Vorstandes. Besteht eine Trägerversammlung, so beschließt diese nach Anhörung des Verwaltungsrates auf der Grundlage eines Vorschlages des Vorstandes. Mehrere Träger sind entsprechend der Trägeranteile an der Abführung beteiligt.

Die hessischen Sparkassen mit kommunalen Trägern erzielten im Jahr 2009 Jahresüberschüsse in Höhe von 145,5 Millionen €. Da das Sparkassengesetz (§ 16 Absatz 3 SparkG HE[105]) zunächst eine Pflichtzuführung von einem Drittel oder 48,5 Millionen € zur Sicherheitsrücklage vorsieht, hatten die Verwaltungsräte über die weitere Verwendung des verbleibenden Betrags von 97,0 Millionen € zu entscheiden. Allein neun[106] der 33 Sparkassen nahmen Abführungen von insgesamt 20,2 Millionen € an ihre kommunalen Träger vor, während der weitaus größere Betrag von 76,8 Millionen € ebenfalls zur Stärkung der Rücklagen verwendet wurde. Die Leiter der Verwaltungen befürworteten die Zuführungen zu den Rücklagen von insgesamt 125,3 Millionen € vor dem Hintergrund, dass auch Sparkassen die verschärften Eigenkapitalanforderungen nach Basel III zu erfüllen hätten.[107]

Die (Brutto-)Abführungen an die Träger unterliegen der Kapitalertragsteuer (15 Prozent) und dem Solidaritätszuschlag (5,5 Prozent)[108]. Eine Anrechnung der einbehaltenen Steuer ist nicht möglich. Die Erträge aus den Abführungen der Sparkassen beliefen sich insgesamt auf 17,0 Millionen € netto im Jahr 2010. Dies entspricht einer Abführungsquote bezogen auf die Jahresüberschüsse von 11,7 Prozent und bezogen auf das eingesetzte Eigenkapital der Sparkassen von 0,44 Prozent.[109]

Die erhaltenen (Netto-)Abführungen sind Teil der allgemeinen Deckungsmittel des Trägers. Die Organe des Trägers entscheiden frei Jahr für Jahr über deren Verwendung. Die Träger unterliegen keinerlei Nachweispflichten gegenüber den Sparkassen über die Verwendung dieser Mittel. Sofern Sparkassen – wie im Odenwaldkreis – Verwendungsnachweise verlangen, haben die Träger solche Forderungen strikt zurückzuweisen.

## 11.2 Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die Träger

Die Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen im Jahr 2010 an ihre Träger zeigt im Einzelnen Ansicht 21.

---

105 vergleiche Fußnote 104

106 vier Gemeinschaftssparkassen, eine Kreissparkasse und drei Zweckverbandssparkassen

107 Nach Basel III ist die Kernkapitalquote von 2013 bis 2019 schrittweise anzuheben. Basel III ist eine Empfehlung des Basler Ausschusses und derzeit noch nicht rechtlich bindend. Auf europäischer Ebene würden die Vorschriften vermutlich durch eine Änderung der Eigenkapitalrichtlinie (bestehend aus der Bankenrichtlinie 2006/48/EG und der Kapitaladäquanzrichtlinie 2006/49/EG) übernommen und schließlich vornehmlich über das Kreditwesengesetz in bindendes deutsches Recht umgesetzt. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) kritisiert die verschärften Kapitalvorschriften von Basel III für kleine Kreditinstitute wie Sparkassen. Sie seien nur für international tätige Großbanken anzuwenden (vergleiche Handelsblatt vom 14. September 2011, Sparkassen wollen die neuen Eigenkapitalregel ignorieren, Seite 33 f.).

108 Nach § 2 Nr. 2 KStG sind die Träger als sonstige Körperschaften beschränkt körperschaftsteuerpflichtig. Die Abführungen der Sparkassen sind Einkünfte i. S. von § 20 Absatz 1 Nr. 1 EStG, von denen nach § 43 Absatz 1 Nr. 1 EStG Kapitalertragsteuer erhoben wird. Die Sparkassen haben als Schuldner der Kapitalerträge nach § 44 Absatz 1 Satz 3 EStG den Steuerabzug für Rechnung des Gläubigers der Kapitalerträge (also der Träger) vorzunehmen. Nach § 43a Absatz 1 Nr. 1 EStG beträgt die Kapitalertragsteuer 25 Prozent des Kapitalertrags. Speziell für den Fall, dass Gläubiger der Kapitalerträge eine inländische juristische Person des öffentlichen Rechts ist, die zudem nicht unter § 44a Abs. 7 EStG fällt, regelt § 44a Absatz 8 EStG, dass der Steuerabzug nur in Höhe von drei Fünfteln vorzunehmen ist (also 3/5 von 25 Prozent = 15 Prozent) bzw. zwei Fünftel zu erstatten sind (25 Prozent abzüglich 2/5 = 10 Prozent). In jedem Fall verbleibt so eine Kapitalertragsteuer von 15 Prozent auf die Abführungsbeträge.

109 Bezogen auf das Eigenkapital zum 31. Dezember 2009 von 3.987,8 € Millionen € beträgt diese Quote 0,43 Prozent.

Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die geprüften Träger und Kennzahlen

| Träger | Abführung[1] (anteilig) | Eigenkapital zum 1.1.2009[2] | Jahresüberschuss 2009[2] | Quote[2, 3] | Anteil[4] |
|---|---|---|---|---|---|
| **Städte** | | | | | |
| Bad Hersfeld[5] | 0,1 Mio. € | 109,8 Mio. € | 7,3 Mio. € | 6,8 % | 20 % |
| Borken[6] | k.A. | 9,4 Mio. € | 0,3 Mio. € | ○ | 100 % |
| Darmstadt[5] | 2,1 Mio. € | 277,7 Mio. € | 14,0 Mio. € | 25,0 % | 60 % |
| Felsberg[6] | k.A. | 8,5 Mio. € | 0,2 Mio. € | ○ | 100 % |
| Fulda[5] | 0,3 Mio. € | 137,7 Mio. € | 2,8 Mio. € | 35,0 % | 35 % |
| Grebenstein[6] | k.A. | 9,1 Mio. € | 0,4 Mio. € | ○ | 100 % |
| Marburg[5] | 1,2 Mio. € | 205,2 Mio. € | 9,3 Mio. € | 50,0 % | 25 % |
| Offenbach am Main[6] | k.A. | 55,6 Mio. € | 0,5 Mio. € | ○ | 100 % |
| Schwalmstadt[6] | k.A. | 9,1 Mio. € | 0,5 Mio. € | ○ | 100 % |
| **Landkreise** | | | | | |
| Darmstadt-Dieburg[5] | 1,4 Mio. € | 277,7 Mio. € | 14,0 Mio. € | 25,0 % | 40 % |
| Fulda[5, 7] | 0,6 Mio. € | 137,7 Mio. € | 2,8 Mio. € | 35,0 % | 65 % |
| Groß-Gerau[6] | 1,1 Mio. € | 136,3 Mio. € | 2,1 Mio. € | 54,3 % | 100 % |
| Hersfeld-Rotenburg[5] | 0,4 Mio. € | 109,8 Mio. € | 7,3 Mio. € | 6,8 % | 80 % |
| Limburg-Weilburg[6] [Limburg] | k.A. | 63,6 Mio. € | 2,0 Mio. € | ○ | 100 % |
| Limburg-Weilburg[6] [Weilburg] | k.A. | 45,7 Mio. € | 0,6 Mio. € | ○ | 100 % |
| Main-Kinzig[6] [Gelnhausen] | k.A. | 59,5 Mio. € | 2,5 Mio. € | ○ | 100 % |
| Main-Kinzig[6] [Schlüchtern] | k.A. | 23,5 Mio. € | 1,3 Mio. € | ○ | 100 % |
| Marburg-Biedenkopf[5] | 3,5 Mio. € | 205,2 Mio. € | 9,3 Mio. € | 50,0 % | 75 % |
| Odenwald[6] | 0,2 Mio. € | 84,4 Mio. € | 2,6 Mio. € | 7,8 % | 100 % |
| Schwalm-Eder[6] | k.A. | 75,4 Mio. € | 2,2 Mio. € | ○ | 100 % |
| Vogelsberg[5] | k.A. | 216,1 Mio. € | 6,2 Mio. € | ○ | 26 % |
| Waldeck-Frankenberg[6] | k.A. | 92,7 Mio. € | 2,8 Mio. € | ○ | 100 % |
| Werra-Meißner[6] | k.A. | 88,0 Mio. € | 2,8 Mio. € | ○ | 100 % |
| Wetterau[5] | k.A. | 216,1 Mio. € | 6,2 Mio. € | ○ | 74 % |
| Summe (ohne Mehrfachnennungen) | 11,0 Mio. € | 1.707,5 Mio. € | 60,2 Mio. € | | |
| Abführungsquote (brutto) | | 0,64 % | 18,21 % | | |
| Abführungen (netto) nach Kapitalertragsteuer (15 %) und Solidaritätszuschlag (5,5 %) | 9,2 Mio. € | | | | |
| Abführungsquote (netto) | | 0,54 % | 15,33 % | | |

Anmerkung: Die Abführungen an die Städte und Landkreise umfassen nicht die der Zweckverbandssparkassen.
k.A. = keine Abführung, Thesaurierung von Gewinnen zur Stärkung des Eigenkapitals
[1] Anteilige Abführung an die Träger ausgehend vom Beschluss des Verwaltungsrats. Zufluss der Abführungen (netto) an die Träger nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag
[2] Mehrfachnennungen möglich; Eigenkapital zum 1.1.2009 (Basis: Jahresabschlüsse 2008), Jahresüberschüsse des Geschäftsjahres 2009 (Basis: Jahresabschlüsse 2009); Quelle: Elektronischer Bundesanzeiger
[3] Quote als Verhältnis der (Brutto-)Abführung und Jahresüberschuss
[4] Verteilungsschlüssel für die Gewinnabführung ergibt sich bei den Gemeinschaftssparkassen (mit Ausnahme der Satzung für die Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg) nach § 44 Absatz 4 der Satzung.
[5] Träger einer Gemeinschaftssparkasse
[6] unmittelbarer Träger
[7] Nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag werden hiervon vereinbarungsgemäß 9 Prozent an die Stadt Hünfeld abgeführt (vergleiche Fußnote 110)
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Sparkassen, Stand: Juli 2011

Ansicht 21: Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die geprüften Träger und Kennzahlen

Im Jahr 2010 nahmen vier Gemeinschaftssparkassen und zwei Kreissparkassen Brutto-Abführungen von 11,0 Millionen € aus ihren erwirtschafteten Jahresüberschüssen an ihre Träger vor. Das entsprach 54 Prozent aller Abführungen in Höhe von 20,2 Millionen € (vergleiche Ansicht 20). Die Netto-Abführungen nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag beliefen sich auf 9,2 Millionen €.[110] Sofern die Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen aus ihren Jahresüberschüssen Abführungen an ihre kommunalen Träger vornahmen, bewegten sich diese in einer Bandbreite von 6,8 Prozent und 54,3 Prozent der Jahresüberschüsse.

## 11.3 Sonderlage Zweckverbände: Abführungen an die Träger

An der Verteilung von Überschüssen einer Zweckverbandssparkasse, die diese an den Sparkassenzweckverband abführen, nehmen diejenigen Verbandsmitglieder teil, die am Ende des Kalenderjahres, bei dessen Jahresabschluss der Überschuss festgestellt wird, Mitglied des Verbands sind; § 20 Abs. 3 der Zweckverbandssatzung für die Haftung des Trägers gilt entsprechend (vergleiche Ansicht 18).

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie die Abführungen von den Sparkassen über den Zweckverband an die Zweckverbandsmitglieder geleistet wurden (Ansicht 22). Ferner war zu prüfen, nach welchem Schema die Weiterverteilung erfolgt und ob entsprechend § 17d Absatz 2 Nr. 4 SparkG HE ein Beschluss der Trägerversammlung über die Gewinnabführung getroffen wurde.

Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger und Kennzahlen

| Träger | Abführung[1)] | Eigenkapital zum 1.1.2009[2)] | Jahresüberschuss 2009[2)] | Quote[3)] |
|---|---|---|---|---|
| ZwV Sparkasse Battenberg | k.A. | 11,7 Mio. € | 0,7 Mio. € | ○ |
| ZwV Sparkasse Bensheim | k.A. | 90,5 Mio. € | 4,7 Mio. € | ○ |
| SpZwV Dieburg | 3,5 Mio. € | 132,5 Mio. € | 7,0 Mio. € | 50,0 % |
| SpZwV Dillenburg | k.A. | 60,4 Mio. € | 1,5 Mio. € | ○ |
| SpZwV Gießen | k.A. | 107,6 Mio. € | 3,1 Mio. € | ○ |
| SpZwV Grünberg | k.A. | 21,0 Mio. € | 0,9 Mio. € | ○ |
| ZwV Sparkasse Hanau | k.A. | 183,5 Mio. € | 8,5 Mio. € | ○ |
| SpZwV Heppenheim[4)] | k.A. | 140,4 Mio. € | 7,8 Mio. € | ○ |
| ZwV Kasseler Sparkasse | 4,5 Mio. € | 226,3 Mio. € | 9,0 Mio. € | 49,9 % |
| SpZwV Langen-Seligenstadt | 1,3 Mio. € | 189,8 Mio. € | 8,0 Mio. € | 15,6 % |
| ZwV Sparkasse Laubach-Hungen | k.A. | 12,8 Mio. € | 0,5 Mio. € | ○ |
| SpZwV Nassau | k.A. | 678,9 Mio. € | 22,5 Mio. € | ○ |
| SpZwV Taunus | k.A. | 179,5 Mio. € | 7,0 Mio. € | ○ |
| ZwV Sparkasse Wetzlar | k.A. | 111,3 Mio. € | 4,0 Mio. € | ○ |
| Summe (ohne Mehrfachnennungen) | 9,3 Mio. € | 2.146,1 Mio. € | 85,2 Mio. € | |
| Abführungsquote (brutto) | | 0,43% | 10,85% | |

[110] Der Landkreis Fulda zahlt von seiner erhaltenen Netto-Abführung 9 Prozent an die Stadt Hünfeld gemäß Vereinbarung zwischen Landkreis Fulda und Stadt Fulda über die Vereinigung der Kreissparkasse Fulda und der Städtischen Sparkasse und Landesleihbank Fulda. Danach und aufgrund der früheren Fusionsvereinbarungen zwischen den Sparkassen der Stadt Hünfeld und des Landkreises Hünfeld (1937) und den Kreissparkassen Hünfeld und Fulda (1972) steht der Stadt Hünfeld ein Anspruch auf Beteiligung an den Gewinnausschüttungen der Kreissparkasse zu. Dieser Anspruch gilt auch nach der Vereinigung der Kreissparkasse mit der Städtischen Sparkasse und Landesleihbank Fulda weiter. So verteilte sich die Netto-Abführung an den Landkreis Fulda von insgesamt 589.914 € für das Jahr 2009 wie folgt: Landkreis Fulda: 541.205 € und Hünfeld: 48.708 €

| Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger und Kennzahlen | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Träger | Abführung[1)] | Eigenkapital zum 1.1.2009[2)] | Jahresüber-schuss 2009[2)] | Quote[3)] |
| Abführungen (netto) nach Kapitalertragsteuer (15 %) und Solidaritätszuschlag (5,5 %) | 7,8 Mio. € | | | |
| Abführungsquote (netto) | | 0,36% | 9,13% | |

Anmerkung: Der Verteilungsschlüssel für die Gewinnabführung ergibt sich bei den Sparkassenzweckverbänden (mit Ausnahme des SpZwV Nassau, der die Überschüsse der Sparkasse an die Stiftung „Initiative und Leistung – Stiftung der Nassauischen Sparkasse für Kultur, Sport und Gesellschaft" weiterleitet) nach § 15 Absatz 1 der Satzung entsprechend der Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands nach § 20 Absatz 3 der Satzung (vergleiche Ansicht 18).
k.A. = keine Abführung, Thesaurierung zur Stärkung des Eigenkapitals
[1)] Anteilige Abführung an die Träger ausgehend vom Beschluss des Verwaltungsrats. Zufluss der Abführungen (netto) an die Träger nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag
[2)] Eigenkapital zum 1.1.2009 (Basis: Jahresabschlüsse 2008), Jahresüberschüsse des Geschäftsjahres 2009 (Basis: Jahresabschlüsse 2009); Quelle: Elektronischer Bundesanzeiger
[3)] Quote als Verhältnis der (Brutto-)Abführung und Jahresüberschuss
[4)] Erstmalig wurde im Jahr 2011 eine Abführung an den Sparkassenzweckverband als Träger der Sparkasse Starkenburg beschlossen.
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Sparkassen, Stand: Juli 2011

Ansicht 22: Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger und Kennzahlen

Allein drei Zweckverbandssparkassen nahmen Abführungen an ihre Träger im Jahr 2010 in Höhe von 9,3 Millionen € brutto oder entsprechend 7,8 Millionen € netto vor. Die (Netto-)Abführungen wurden den Beschlüssen der Sparkassenzweckverbände folgend unmittelbar an die Verbandsmitglieder ausgezahlt. Sofern die Zweckverbandssparkassen aus ihren Jahresüberschüssen Abführungen an ihre kommunalen Träger vornahmen, bewegten sich diese in einer Bandbreite von 15,6 Prozent und 50,0 Prozent der Jahresüberschüsse.

## 11.4 Haushaltsansatz Abführungen

Ansicht 23 zeigt, welche Träger bzw. federführende Mitglieder der Sparkassenzweckverbände Abführungen in ihren Haushaltsplänen berücksichtigen.

| Ansatz der Abführungen im Haushaltsplan | |
|---|---|
| ja | 11 Träger |
| | Städte: Bad Hersfeld[1)], Darmstadt[1)], Fulda[1)], Kassel[2)], Marburg[1)]<br><br>Landkreise: Darmstadt-Dieburg[1), 2)], Fulda[1)], Groß-Gerau, Hersfeld-Rotenburg[1)], Marburg-Biedenkopf[1)], Odenwald |
| nein | 21 Träger |
| | Städte: Battenberg[2)], Bensheim[2)], Borken, Felsberg, Grebenstein, Grünberg[2)], Hanau[2)], Laubach[2)], Offenbach, Schwalmstadt, Wiesbaden[2)]<br><br>Landkreise: Gießen[2)], Hochtaunus[2)], Lahn-Dill[2)], Limburg-Weilburg, Main-Kinzig, Schwalm-Eder, Vogelsberg[1)], Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner, Wetterau[1)] |

Anmerkung: Der SpZwV Heppenheim und der SpZwV Langen-Seligenstadt hatten kein federführendes Mitglied, so dass keine Aussage über den Ansatz der Abführungen im Haushaltsplan getroffen werden konnte.
[1)] Träger einer Gemeinschaftssparkasse
[2)] federführendes Mitglied mindestens eines Sparkassenzweckverbands
Quelle: Eigene Erhebungen, Haushaltspläne, Stand: Juli 2011

Ansicht 23: Ansatz der Abführungen im Haushaltsplan

Alle elf Träger oder federführende Mitglieder der Sparkassenzweckverbände, die im Jahr 2010 Abführungen der Sparkassen für das Geschäftsjahr 2009 erhielten, erwarteten diese auch, denn sie setzten die Abführungen in einer bestimmten Höhe in den

Haushaltsplänen 2010/2011 an. Gleichwohl bemerkten die Träger gegenüber der Überörtlichen Prüfung, keinen Einfluss auf die Festsetzung der Abführungen zu nehmen, da dies in den Kompetenzbereich des Verwaltungsrats der Sparkasse fällt.

Die Träger, die keine regelmäßigen Abführungen von den Sparkassen erhielten, gaben mit Bezug auf die künftigen Erfordernisse nach Basel III an, die Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Sparkasse sei ein wichtigeres Ziel als Abführungen an den Landkreis oder die Stadt.

### 11.5 Sonderlage: Stille Beteiligung Privater

Ob stille Beteiligte an den Jahresüberschüssen oder den Jahresfehlbeträgen teilhaben, ist Angelegenheit des jeweiligen Beteiligungsvertrags (§ 22 Absatz 3 SparkG HE[111]). Der Überörtlichen Prüfung kam es bei ihren Untersuchungen darauf an festzustellen, ob es den Trägern bekannt ist, dass stille Beteiligte eine – gegebenenfalls auch vertraglich garantierte – Vergütung für ihre Vermögenseinlage erhalten.

Im Falle der Sparkasse Oberhessen erhielten die stillen Beteiligten für jedes Kalenderjahr eine Vergütung von 6,25 Prozent des Nennbetrages ihrer Vermögenseinlagen. Der Vogelsbergkreis bemerkte hierzu, dass dieser Vergütungsanspruch zwar nicht garantiert sei, aber in den vergangenen Jahren stets in voller Höhe von insgesamt 56.250 € jährlich ausgezahlt wurde. Im Gegensatz hierzu erhielten in den letzten beiden Jahren weder der Vogelsbergkreis noch der Wetteraukreis als Träger der Gemeinschaftssparkasse Vergütungen oder Abführungen aus dem Jahresüberschuss.

Die Nassauische Sparkasse zahlte – nach den der Überörtlichen Prüfung vorliegenden Unterlagen aus einer ihrer laufenden Haushaltsstrukturprüfung – für das Geschäftsjahr 2008 der RTK Holding GmbH, Beteiligungsgesellschaft des Rheingau-Taunus-Kreises, die eine stille Einlage im Nennbetrag von 16,0 Millionen € gewährte, eine Vergütung in Höhe von 1.173.440 €. Dies entsprach einer Verzinsung der Einlage vor Steuern von 7,33 Prozent.

## 12. Kenntnisse der Träger über die Aufgaben der Sparkassen für regional- und strukturpolitische Zielsetzungen

Die Sparkassen sollen die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich fördern (§ 2 Absatz 1 Satz 3 SparkG HE). Prüfungsziel war festzustellen, ob den kommunalen Verwaltungsorganen der Träger bekannt ist, inwieweit die Sparkassen dieser speziellen öffentlichen Aufgabe entsprachen.

Bei kaum einem Träger lagen zusätzlich zu den Angaben in den Jahresabschlüssen der Sparkassen (Statistische Berichte)[112] detaillierte Berichte der Sparkassen vor, in denen sie unter Nennung der speziellen öffentlichen Aufgabe und des Finanzvolumens informierten. Auch die Höhe der Ausschüttungen der Stiftungen war den meisten Trägern nicht bekannt.

Um einen Blick auf die finanzielle Größenordnung der Förderung nach § 2 Absatz 1 Satz 3 SparkG HE zu gewinnen, wertete die Überörtliche Prüfung die Angaben in den Jahresabschlüssen der Sparkassen daraufhin aus, welche Beträge die Sparkassen mit hessischen kommunalen Trägern für die genannten Ziele ausgaben. In diesem Zusammenhang ermittelte sie auch die Höhe der finanziellen Ausstattung der für die Förderung dieser besonderen öffentlichen Aufgabe eingerichteten Stiftungen, da es vom Ergebnis keinen Unterschied macht, ob die Sparkassen selbst fördern oder über den Umweg einer Stiftung. Die Angaben in den Statistischen Berichten ergaben folgendes Bild (Ansicht 24).

---

[111] Die Sparkasse schließt mit den Beteiligten Beteiligungsverträge ab. Der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen gibt Muster-Beteiligungsverträge heraus.

[112] Der Statistische Bericht ist ein dem Jahresabschluss beigefügte Anlage und soll über die Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse gemäß den Vorgaben des Hessischen Sparkassengesetzes informieren.

| Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse im Geschäftsjahr 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| | Ausgaben für öffentliche Zwecke | Ausgaben der Stiftungen | Stiftungskapital zum 31.12.2009[1)] |
| Kreis- und Stadtsparkassen | 4,5 Mio. € | 0,6 Mio. € | 19,3 Mio. € |
| Gemeinschaftssparkassen | 5,7 Mio. € | 0,7 Mio. € | 16,7 Mio. € |
| Zweckverbandssparkassen | 20,5 Mio. € | 2,6 Mio. € | 82,2 Mio. € |
| Summe | 30,8 Mio. € | 3,9 Mio. € | 118,3 Mio. € |

[1)] Darin enthalten sind Zustiftungen des Jahres 2009, die teilweise als Ausgaben für öffentliche Zwecke in den Jahresabschlüssen der Sparkassen zum 31. Dezember 2009 aufgeführt wurden.
Quelle: Jahresabschlüsse der Sparkassen zum 31. Dezember 2009

Ansicht 24: Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse im Geschäftsjahr 2009

In den Ausgaben der Sparkassen zur Förderung der kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich sind auch Zustiftungen in das Stiftungskapital der Sparkassenstiftungen enthalten. So nahm allein die Sparkasse Starkenburg im Jahr 2009 eine Dotation in das Stiftungskapital von 10,0 Millionen € vor. Die Erträge aus dem Stiftungskapital können nachhaltig zum Wohle der Menschen und der Kultur der Region eingesetzt werden.[113] Aus der kursorischen Durchsicht der Jahresabschlüsse waren weitere Zustiftungen zu erkennen. Überschlägig war davon auszugehen, dass annähernd die Hälfte der Ausgaben zur Förderung der kommunalen Belange für Einzahlungen in das Kapital verschiedener Stiftungen verwendet wurde.

Insgesamt betrug das Stiftungskapital der Sparkassenstiftungen 118,3 Millionen € zum 31. Dezember 2009, das der Stiftungen der Kreis- und Stadtsparkassen 19,7 Millionen €, der Gemeinschaftssparkassen 16,7 Millionen € und der Zweckverbandssparkassen 82,2 Millionen €.

Die Überörtliche Prüfung hat nicht die Aufgabe, den Aufbau und den Förderzweck der Stiftungen in Frage zu stellen oder zu kommentieren. Sie hebt aber hervor, dass Landkreise und Städte aus der Natur der Sache unzweifelhaft die kommunalen Belange fördern. Angesichts der kommunalen Haushaltslage hält es die Überörtliche Prüfung für sachgerecht, wenn die Kommunen stärker an den Jahresüberschüssen ihrer Sparkassen teilhaben, statt erhebliche Finanzmittel den Stiftungen zweckgebunden zur Verfügung zu stellen. Denn dann obliege es den kommunalen Vertretungsorganen, verantwortungsvoll über die Verwendung der Mittel zu entscheiden.

## 13. Einflussmöglichkeiten

Das SparkG HE sieht nur wenige unmittelbare Einflussmöglichkeiten des Trägers vor. Zu nennen sind hierbei im Wesentlichen die Möglichkeiten der Auflösung, Vereinigung und Übertragung von Sparkassen. Darüber hinaus kann ein Träger dem Grunde nach entweder über die Vertretung im Verwaltungsrat oder aber über seinen Einfluss auf die Besetzung des Vorstands mittelbar auf die strategische Ausrichtung und im weiteren Sinne auch auf das operative Geschäft der Sparkasse einwirken.[114]

---

[113] vergleiche Jahresabschluss der Sparkasse Starkenburg zum 31. Dezember 2009
Die Sparkassen-Stiftung-Starkenburg wurde am 13. Juni 2000 errichtet. Stiftungszweck ist die Förderung von Kunst und Kultur, der Jugend- und Altenhilfe, des Sports, des Umwelt- und Klimaschutzes und die Unterstützung hilfsbedürftiger Personen im Geschäftsgebiet der Sparkasse. Die Stiftung wurde mit Bar- und Sachvermögen ausgestattet. Das Stiftungsvermögen belief sich zum 31. Dezember 2009 auf 31,8 Millionen €.

[114] Festzustellen ist, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates den Interessen der Sparkasse verpflichtet sind und weisungsungebunden handeln. Gleichwohl begründet die personelle Verknüpfung des Amtes „Leiter der Verwaltung des Trägers" und „Vorsitzender des Verwaltungsrats der Sparkasse" eine gesetzlich gewollte ideelle 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. Die Überörtliche Prüfung nahm sich der Frage an, wie der Träger im Prüfungszeitraum von seinen Einflussmöglichkeiten Gebrauch machte und ob die Träger die Ausübung ihrer Rechte dokumentierten. Alle Träger befassten sich im Wesentlichen mit folgenden Themen:

- Änderungen der Sparkassensatzung im Zusammenhang mit der Novellierung des Sparkassengesetzes im Jahr 2010
- Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats als Vertreter des Trägers[115]
- Vorschlagsrecht bei der Besetzung eines Sparkassenvorstands

In allen Fällen lag eine nachvollziehbare Dokumentation vor.

## 14. Vergütung des Sparkassenvorstands

Nach § 15 Absatz 3 SparkG HE sind für die Veröffentlichung der Vorstandsbezüge die für börsennotierte Aktiengesellschaften geltenden Bestimmungen nach § 285 Satz 1 Nr. 9a HGB entsprechend anzuwenden. Ansicht 25 fasst die Angaben zu den Vorstandsbezügen in den Jahresabschlüssen der Sparkassen zum 31. Dezember 2009 zusammen.

| Veröffentlichung der Vorstandsbezüge | |
|---|---|
| Angabe | Sparkassen |
| Individualbetrag | 20 Sparkassen |
| | Sparkasse Battenberg, Stadtsparkasse Borken (Hessen), Stadtsparkasse Felsberg, Sparkasse Fulda, Kreissparkasse Gelnhausen, Stadtsparkasse Grebenstein, Sparkasse Grünberg, Sparkasse Hanau, Kasseler Sparkasse, Sparkasse Langen-Seligenstadt, Kreissparkasse Limburg, Nassauische Sparkasse, Sparkasse Oberhessen, Kreissparkasse Schlüchtern, Stadtsparkasse Schwalmstadt, Taunus-Sparkasse, Sparkasse Waldeck-Frankenberg, Kreissparkasse Weilburg, Sparkasse Werra-Meißner, Sparkasse Wetzlar |
| Gesamtbetrag | 13 Sparkassen |
| | Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg, Sparkasse Bensheim, Stadt- und Kreissparkasse, Darmstadt, Sparkasse Dieburg - Zweckverbandssparkasse, Sparkasse Dillenburg, Sparkasse Gießen, Kreissparkasse Groß-Gerau, Sparkasse Laubach-Hungen, Sparkasse Marburg-Biedenkopf, Sparkasse Odenwaldkreis in Erbach/Odenwald, Städtische Sparkasse Offenbach am Main, Kreissparkasse Schwalm-Eder, Sparkasse Starkenburg |
| Quelle: Jahresabschlüsse der Sparkassen zum 31. Dezember 2009 | |

Ansicht 25: Veröffentlichung der Vorstandsbezüge

Es ist nicht Aufgabe der Überörtlichen Prüfung, eine Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung vorzunehmen. Für Zwecke dieses Prüfungsthemas wurden lediglich die öffentlich zugänglichen Daten zusammengefasst. Zu erkennen war, dass alle Sparkassen die Bezüge des jeweiligen Vorstands veröffentlichen, davon mehr als die Hälfte der Sparkassen individualisiert und bei den übrigen als Gesamtbetrag. Die Jahresabschlüsse ließen nicht erkennen, wie sich die variablen Bestandteile der Vergütungen zusammensetzten und ob sie sich (auch) an der Höhe der Abführungen orientierten.

[115] Nicht betrachtet wurden die Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Verwaltungsräte nach der Kommunalwahl im Jahr 2011.

# 15. Prüfungsverlauf

Die Prüfungsankündigungen an die in die 156. Vergleichende Prüfung einbezogenen Städte, Landkreise und Zweckverbände als Träger der Sparkassen ergingen am 23. März 2010.

Aus Gründen der Verfahrens- und Prüfungsökonomie wurden die Sparkassenzweckverbände an der Prüfung beteiligt, auch wenn das Volumen ihres Verwaltungshaushalts im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro nicht überstieg. Sofern Fragen bei Mitgliedern des Zweckverbandes zu klären waren, zog die Überörtliche Prüfung zu ihrer Beurteilung aus Gründen der Prüfungsökonomie allein die vom federführenden Mitglied vorgelegten Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke sowie die erhaltenen Auskünfte heran. Als federführendes Mitglied des Zweckverbands wurde das Mitglied angesehen, das den Verwaltungsratsvorsitzenden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen stellte.

Prüfungsanmeldung

Die Prüfungsanmeldung wurde den Trägern unter dem 3. Dezember 2010 zugeleitet. Darin bat die Überörtliche Prüfung zur Vorbereitung ihrer Prüfungshandlungen um Bereitstellung einer Reihe von Unterlagen. Nach Bekanntwerden des Prüfungsvorhabens durch entsprechende Vorabinformationen der Überörtlichen Prüfung hatten die Spitzenverbände der Landkreise und der Sparkassen (der Hessische Landkreistag und der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen) Gespräche mit der Überörtlichen Prüfung gesucht.

Örtliche Erhebungen

Die örtlichen Erhebungen (einschließlich der Nacherhebungen) fanden mit Unterbrechungen im Zeitraum 26. Januar 2011 bis 25. August 2011 statt. Als Beurteilungszeitraum gelten die Jahre 2008 bis 2010 sowie die Lage der Träger zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen.

Die örtlichen Erhebungen nahm die Überörtliche Prüfung in der Regel an einem Werktag in den Diensträumen der Träger vor. Als Prüfungsunterlagen standen die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke des Trägers, soweit die Kenntnisse über die Sparkasse dokumentiert waren, geordnet und prüffähig zur Verfügung. Bis auf die seit Bekanntwerden der Prüfungsanmeldung nicht zugeleiteten Unterlagen wurden die erbetenen Auskünfte und Nachweise während der örtlichen Erhebungen mehrheitlich erteilt. Zur Prüfung wurden ferner die im Elektronischen Bundesanzeiger zugänglichen Jahresabschlüsse der Sparkassen für die Jahre 2008 und 2009 herangezogen.

Während der örtlichen Erhebungen führte die Überörtliche Prüfung Gespräche mit den Leitern der Verwaltungen der Träger mit einer Dauer von insgesamt rund 65 Stunden. Bei Gesprächen mit den Leitern von zehn Sparkassenzweckverbänden waren Vertreter der Sparkassen anwesend. Alle Gespräche wurden dokumentiert. Wortprotokolle wurden nicht gefertigt.

Als Ansprechpartner für die Überörtliche Prüfung wurden von den Sparkassenzweckverbänden überwiegend der Sparkassenvorstand oder Sparkassenmitarbeiter aus den Bereichen Interne Revision, Risikomanagement und Vorstandssekretariat benannt.

Prüfungsfeststellungen

Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielten die Gemeinden, die Landkreise und die Zweckverbände unter dem 26. Oktober 2011. Die Interimbesprechungen fanden im Zeitraum vom 11. November bis 14. Dezember 2011 statt, soweit nicht die Gemeinde/ der Kreis/ der Zweckverband auf diese Interimbesprechung ausdrücklich verzichtete. Die Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 15. Februar 2012 mit Frist zur Stellungnahme bis 14. März 2012 zugeleitet. Die Anregungen und Hinweise in den Stellungnamen der Gemeinden/ der Landkreise und der Zweckverbände fanden Berücksichtigung in dieser Berichterstattung. Bis auf den Landkreis Groß-Gerau und den Sparkassenzweckverband Dillenburg verzichteten die Gemeinden, die Landkreise und die Zweckverbände auf eine Schlussbesprechung. Die letzte Schlussbesprechung fand am 25. April 2012 statt.

# 16. Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 156. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Sparkassen" werden voraussichtlich in den 23. Zusammenfassenden Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes aufgenommen. Der Bericht soll im Herbst 2012 erscheinen. Er kann unter der auf dem Titel angegebenen Adresse kostenfrei bezogen werden und wird im Internet unter www.rechnungshof-hessen.de veröffentlicht.

Darmstadt, den 25. April 2012

Im Auftrag

(Dr. Walter Wallmann)
Direktor beim Hessischen Rechnungshof
Abteilungsleiter ÜPKK

# Anlage

## A. Fotos

Landkreis Marburg-Biedenkopf. Zufahrt zum Landratsamt. Aufnahme vom 17. November 2011.

Landkreis Marburg-Biedenkopf. Landratsamt. Aufnahme vom 30. Mai 2011.

Hochtaunuskreis. Landratsamt. Aufnahme vom 15. November 2011.

Landkreis Limburg-Weilburg. Zugang von der Tiefgarage zur Kreisverwaltung. Aufnahme vom 9. Mai 2011.

Laubach. Mobile Sparkasse. Aufnahme vom 5. Dezember 2011.

Landkreis Groß-Gerau. Parkplatz vor dem Landratsamt. Aufnahme vom 28. November 2011

Landkreis Groß-Gerau. Landratsamt. Parkplatz Europaring. Aufnahme vom 28. November 2011.

Wetteraukreis. Europaplatz in Friedberg. Aufnahme vom 14. November 2011.