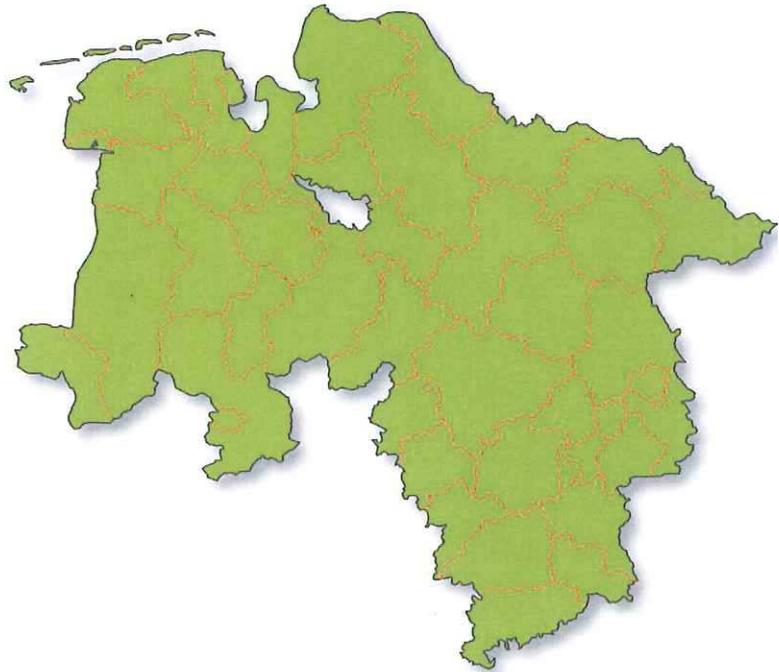


- A u s z u g -

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- **Überörtliche Kommunalprüfung** -



Kommunalbericht 2015



Niedersachsen

5.11 Wie „kommunal“ sehen Kommunen ihre Sparkassen?

Vielen geprüften Kommunen waren ihre Informations- und Einflussmöglichkeiten hinsichtlich ihrer Sparkassen nicht voll bewusst. Nur wenige Kommunen setzten sich aktiv mit der Trägerschaft und ihrer hieraus erwachsenden Rechte und Pflichten auseinander und banden ihre Sparkasse fest in das Management ihrer wirtschaftlichen Beteiligungen ein.

Ich halte es für geboten, dass die Kommunen ihre Rechte und Pflichten aus ihrer Sparkassenträgerschaft noch aktiver wahrnehmen.

Ich stellte erhebliche Unterschiede im Abführungsverhalten der 46 kommunalen Sparkassen in Niedersachsen fest.

Meine Prüfung richtete sich ausschließlich auf die Handlungsmöglichkeiten, die die Kommunen gegenüber ihren Sparkassen besitzen. Die Sparkassen waren nicht Gegenstand meiner Prüfung.

*Prüfungs-
gegenstand*

Ich ging der Frage nach, welche Chancen und Risiken Kommunen aus ihrer Trägerschaft erwachsen. Ich untersuchte deshalb, inwieweit die Kommunen sich mit ihren Sparkassen auseinandersetzen. Hierfür führte ich örtliche Erhebungen in elf Kommunen mit unmittelbarer und in 13 Kommunen mit mittelbarer Sparkassenträgerschaft²⁵ durch. Außerdem untersuchte ich mit Hilfe der veröffentlichten Jahresabschlüsse und Offenlegungsberichte, welche Beträge die 46 niedersächsischen kommunalen Sparkassen in den Jahren 2009 bis 2012 an ihre Träger abführten.

Zur Umsetzung der kommunalen Interessen bestehen auf der Trägerebene Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten über die

*Einfluss-
und Kontroll-
möglichkei-
ten der
Kommunen*

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

Kommunen müssen ihre Mitwirkungsrechte verantwortungsvoll nutzen. Nachfolgend stelle ich anhand der Beschlussfassungen über die Sparkassensatzung und über die Entlastung des Verwaltungsrats beispielhaft dar, inwieweit die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten von den geprüften Kommunen genutzt wurden und genutzt werden könnten.

²⁵ Bei Sparkassen in mittelbarer Trägerschaft war nicht eine Kommune, sondern ein Zweckverband Träger.

*Beschluss-
fassung
über die
Satzung*

Der Träger beschließt die Satzung der Sparkasse (§ 6 Abs. 2 NSpG). Mit der Satzung legt der Träger u. a. in allgemeiner Form die Grundsätze der Geschäftspolitik fest.

Die Träger setzten hierbei unterschiedliche Schwerpunkte. Acht Träger legten als Grundsatz fest, dass die Sparkasse die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Wahrung ihrer Geschäfte erforderlichen Geschäftsstellen unterhält. Zwölf Träger formulierten eine angemessene geld- und kreditwirtschaftliche Versorgung als Grundsatz. In einzelnen Fällen legten Träger fest, dass die Sparkasse eng mit allen Kommunen ihres Geschäftsgebiets zusammenarbeitet oder alle Bevölkerungskreise bei der Vorsorge und Vermögensbildung unterstützt.

Regelungen, die den Trägern Zielvorgaben oder -vereinbarungen grundsätzlicher Natur ermöglichen, fehlten dagegen. Um ihre Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zu stärken, könnten Träger beispielsweise die allgemeinen geschäftspolitischen Grundsätze dahingehend ergänzen, dass die Sparkassenorgane Empfehlungen des Trägers angemessen berücksichtigen, wie die Sparkasse die kommunale Aufgabenerfüllung des Trägers im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich am besten unterstützen kann. Auf Basis dieser Grundlage könnte der Träger den Sparkassenorganen jährlich bestimmte und auf die kommunale Strategie abgestimmte Aufgabenbereiche benennen. Aktivitäten der Sparkasse, die möglicherweise die Strategie der Kommunen konterkarieren, wären so bereits im Vorfeld zu verhindern.

*Entlastung
des Verwal-
tungsrats*

Der Träger der Sparkasse beschließt über die Entlastung des Verwaltungsrats (§ 23 Abs. 3 NSpG). Der Träger billigt mit dem Entlastungsbeschluss die Beratungs- und Überwachungstätigkeit des Verwaltungsrats.

Im von mir untersuchten Zeitraum 2009 bis 2012 erteilten alle 24 Träger ihren Verwaltungsräten Entlastung. Wie in § 23 Abs. 3 S. 4 NSpG vorgesehen, erhielten alle Träger die mit den Bestätigungsvermerken versehenen Jahresabschlüsse und die Lageberichte.

Die Beschlüsse zur Entlastung der Verwaltungsräte wurden von den Trägern in unterschiedlicher Qualität vorbereitet. Überwiegend erhielten die Vertretung bzw. die Verbandsversammlung die Beschlussunterlagen im Vorfeld der beschlussfassenden Sitzung oder wurden auf deren Veröffentlichungen verwiesen. Bei zwei Trägern erhielt die Verbandsversammlung die begründenden Unterlagen für die Entlastung der Verwaltungsräte erst während der Sitzung. Ein Verbandsgeschäftsführer legte die Unterlagen nur während der Sitzung der Verbandsversammlung zur Einsichtnahme vor. Bei einem Träger lag ein Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Entlastung weder vor noch war er veröffentlicht.

Um sachgerechte Beschlüsse fassen zu können, sollten sich die Mitglieder von Vertretungen bzw. Verbandsversammlungen anhand aussagekräftiger Unterlagen bereits vor einer Sitzung auf diese vorbereiten können. Vorlagen sollten nur in begründeten Ausnahmefällen erst in der Sitzung verteilt werden.

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

Die Trägerhaftung von Sparkassen ist nicht risikofrei

Ausnahmsweise haften die Träger nach § 32 Abs. 1 NSpG

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

23 der betrachteten Kommunen waren sich der Höhe der noch bestehenden Haftungsverpflichtungen aus der früheren Gewährträgerhaftung nicht bewusst. Eine Haftungsverpflichtung wurde mit Hinweis auf das Institutssicherungssystem der Sparkassen verneint. Eine Kommune bezifferte die Höhe der noch bestehenden Gewährträgerhaftung für eine Sparkasse mit rund 30 Mio. €. Dies wären 6,3 % des Haushaltsvolumens 2014 dieser Kommune.

Demzufolge kann noch grundsätzlich ein Haftungsanspruch gegenüber einer Sparkassenträgerkommune sowohl aus Zeiten der Gewährträgerhaftung bzw. aus der Übergangszeit bestehen. Dieser ist durch das Institutssicherungssystem weitgehend abgesichert.

Nach Wegfall der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung hat der Deutsche Sparkassen- und Giroverband sein Institutssicherungssystem an die neue, ab 2005 geltende Rechtslage angepasst. Wenn das Sicherungssystem in einem konkreten Fall für eine Sparkasse eintritt, besteht zunächst die Obliegenheit²⁶, dass auch der Träger im Falle einer Schieflage seiner Sparkasse Beiträge zur Stützung leistet (Unterstützungslast).²⁷ Auch im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zur Neufassung des NSpG wurde eine entsprechende Verfahrensweise aufgezeigt. Es wird ausgeführt, dass im Fall wirtschaftlicher Schwierigkeiten einer Sparkasse der kommunale Träger zu prüfen habe, ob er seiner Sparkasse Kapital zur Verfügung stellen kann.²⁸

Unterstützungslast

Somit können für Kommunen auf Grund der Unterstützungslast als Träger Risiken entstehen. Diese Risiken müssen die Kommunen kennen und bewerten können.

Abführungen von Sparkassen an ihre Träger entlasten kommunale Haushalte. Allerdings können Kommunen selbst die Höhe der Abführungen nicht unmittelbar beeinflussen. Gemäß § 24 Abs. 2 NSpG können Sparkassen bestimmte Teile ihrer Bilanzgewinne an ihre Träger abführen. Die Entscheidung hierüber trifft der Verwaltungsrat.

Bilanzgewinne fließen den Kommunen nur zu einem Bruchteil zu

Anhand der Jahresabschlüsse und Offenlegungsberichte stellte ich fest, dass in den Jahren 2009 bis 2012 lediglich ein Drittel der 46 kommunalen Sparkassen Überschüsse an ihre Träger abführte und damit die Kommunen entsprechend dem gesetzlichen Auftrag (§ 4 Abs. 1 S. 2 NSpG) unmittelbar in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützte.

²⁶ Vgl. Henneke: Kommunal Finanzen zwischen Fiskalpakteinhaltung, Eingliederungshilfe- und föderaler Finanzbeziehungsreform, der gemeindehaushalt 8/2014, S. 177f.

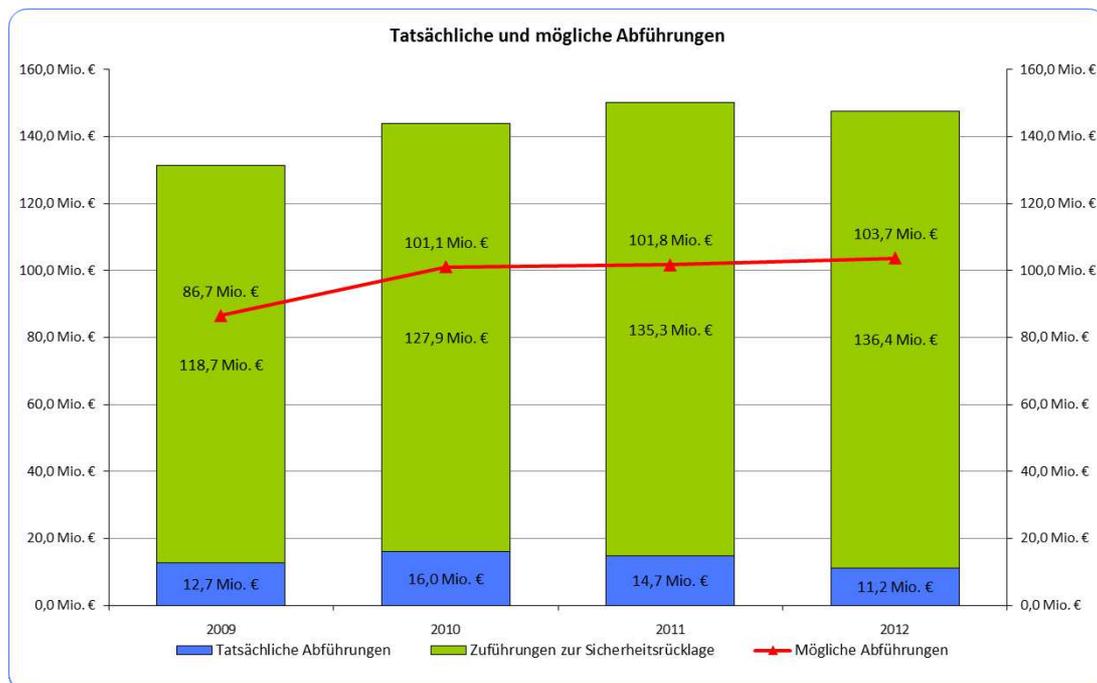
²⁷ § 13 Abs. 2 der Mustersatzung für die Sparkassenstützungsfonds der Regionalverbände, beschlossen in der Mitgliederversammlung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes vom 11.12.1975, zuletzt geändert durch Beschluss der Mitgliederversammlung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes vom 01.12.2004.

²⁸ LT-Drs. 15/1220, S. 27.

Ich ermittelte unter Berücksichtigung der gesetzlich abgesicherten finanzwirtschaftlichen Interessen der Sparkassen für die Jahre 2009 bis 2012 abführungsfähige Bilanzgewinne von 393 Mio. €. Tatsächlich erhielten die Kommunen in diesem Zeitraum Abführungen von 55 Mio. €. Dies entspricht einem Anteil von 13,9 % der abführungsfähigen Bilanzgewinne.

Diskrepanzen zwischen möglichen und tatsächlicher Abführung

Eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Abführungen und der rechnerisch nach § 24 Abs. 2 S. 2 NSpG möglichen Abführungen für die Jahre 2009 bis 2012 zeigt, dass die Sparkassen im Prüfungszeitraum der Stärkung ihrer Eigenmittel hohe Priorität einräumten.



Ansicht 18: Verwendung der Bilanzgewinne

Vielen Kommunen ist die Höhe der möglichen Abführungen unbekannt

In den Interviews, die ich vor Ort führte, gaben lediglich zwölf der geprüften 24 Kommunen an, dass sie die Höhe der nach § 24 Abs. 2 NSpG möglichen Abführungen kannten. Von den Kommunen, die die Höhe der möglichen Abführungen nicht kannten, antworteten sechs Kommunen, dass sie keine Abführungen wünschten. Die übrigen sechs Kommunen erklärten, dass sie sich nicht mit der Höhe der Abführungen beschäftigten. Die maßgeblichen Parameter für Abführungen wie die Höhe der gewichteten Risikoaktiva sowie die Auswirkung der Abführung auf die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Sparkasse waren den meisten geprüften Kommunen nicht bekannt.

Eigenmittelstärkung vs. Unterstützung der Kommunen

Kreditinstitute müssen zur Wahrung ihres kreditwirtschaftlichen Handlungsspielraums über angemessene Eigenmittel verfügen. Dies war zum Prüfungszeitpunkt der Fall. Alle 46 Sparkassen lagen deutlich über den geltenden Eigenmittelanforderungen. Als Reaktion auf die Finanzkrise werden die Eigenmittelanforderungen bis zum Jahr 2019 steigen, um die Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung der Kreditinstitute zu verbessern. Neben diesen aufsichtsrechtlichen Kapitalanforderungen muss die Sparkasse dabei auch den Mindestanforderungen an das Risikomanagement gerecht werden. Gemäß den Mindestanforderungen ist auf der Grundlage des Gesamtrisikoprofils sicherzustellen, dass die wesentlichen Risiken der Sparkasse durch das Risikodeckungspotenzial unter Berücksichtigung von Risikokonzentrationen laufend abgedeckt sind und

damit die Risikotragfähigkeit gegeben ist. In der Risikotragfähigkeit können nur die Kapitalbestandteile angerechnet werden, die nicht bereits durch die aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen gebunden sind.

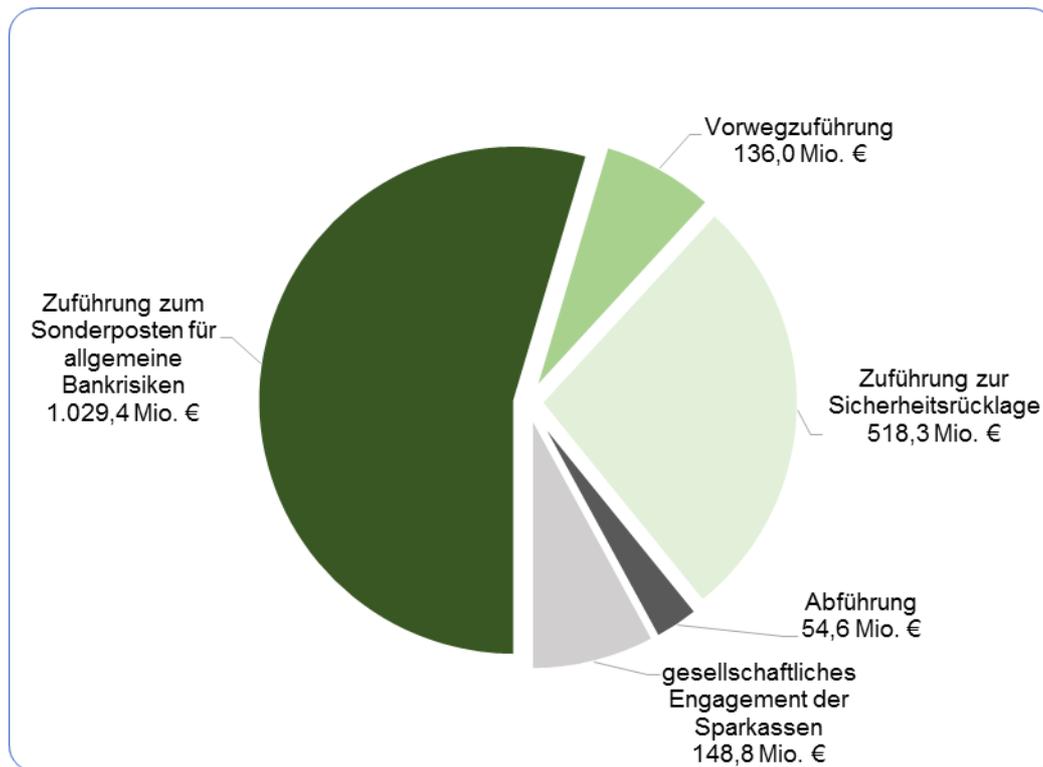
Wieviel Risikodeckungspotenzial die Sparkasse danach für ihr Geschäftsmodell benötigt, ist von der Sparkasse individuell im Rahmen ihres Steuerungs- bzw. Kapitalplanungsprozesses festzulegen.

Während meiner Prüfung wurde argumentiert, dass wegen des umfangreichen gesellschaftlichen Engagements der Sparkassen im kommunalen Aufgabenbereich vor (weiteren) Abführungen an die Träger zunächst die Eigenmittel der Sparkassen zu stärken seien. Von den 24 geprüften Kommunen konnten sieben das gesellschaftliche Engagement ihrer Sparkasse für die einzelnen Bereiche beziffern. 14 Kommunen waren hierüber informiert und drei hatten keine Kenntnis. Teilweise hatten die Kommunen erst anlässlich meiner Prüfung bei den Sparkassen Art und Umfang des gesellschaftlichen Engagements erfragt. Bis auf wenige Ausnahmen berichteten allerdings die Sparkassen in ihren Geschäftsberichten über ihre Unterstützungsleistungen für Kommunen nach § 4 Abs. 1 S. 2 NSpG.

Die mit diesen Leistungen im Zusammenhang stehenden Aufwendungen mindern die Jahresüberschüsse der Sparkassen. Die Leistungen sind nach Angaben des Sparkassenverbands Niedersachsen in seinen Verbandsberichten²⁹ erheblich. Die ergebnismindernden Leistungen betragen Angabe gemäß 2009 34,0 Mio. €, 2010 41,0 Mio. €, 2011 37,4 Mio. € und 2012 36,4 Mio. €, mithin in der Summe 148,8 Mio. €.

Der Vergleich zeigt, dass das gesellschaftliche Engagement und die Abführungen deutlich hinter der Bildung von Vorsorgen und Rücklagen der Sparkassen zurücktreten.

²⁹ Verbandsberichte des Sparkassenverbandes Niedersachsen, <http://www.svn.de/presse/verbandsberichte.html>, abgefragt am 14.11.2014.



Ansicht 19: Verhältnis von offenen Vorsorgen zu kommunaler Unterstützung 2009 bis 2012

Handlungsoptionen

Die Träger der Sparkassen sollten in den Satzungen der Sparkassen Regelungen vorsehen, die es ihnen ermöglichen, Ziele vorzugeben oder zu vereinbaren.

Die Kommunen sollten sich darum bemühen, Spenden und Sponsoringmaßnahmen mit ihren Sparkassen auch mit Blick auf etwaige Ergebnisabführungen abzustimmen, um eine Aufgabenerfüllung im kommunalen Interesse in den in § 4 Abs. 1 S. 2 NSpG genannten Bereichen zu gewährleisten. Auch Zustiftungen sollten in Absprache mit der Kommune erfolgen. Die Errichtung eines überwiegend mit kommunalen Verwaltungsratsmitgliedern besetzten Spendenausschusses halte ich für eine geeignete Lösung. Stiftungsausschüsse/-räte von Sparkassenstiftungen sollten u. a. durch Mitglieder der Vertretung besetzt werden.

Den Vertretungen empfehle ich, sich mit der Bedeutung und der Wirkung des Beschlusses zur Entlastung des Verwaltungsrats auseinanderzusetzen. Sie sollten hierfür die notwendigen Informationen und Unterlagen über die Tätigkeit des Verwaltungsrats aktiv einfordern.

Angesichts angespannter kommunaler Haushalte sollten die Kommunen der Frage nachgehen, ob und in welcher Höhe die wirtschaftliche Gesamtsituation ihrer Sparkassen Abführungen zulässt. Bei der Klärung dieser Frage haben die Kommunen stets die gegenwärtige und die zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihrer Sparkassen zu beachten. Meine Jahresabschlussanalyse zeigt, dass sich in den Jahren 2009 bis 2012 in der Gesamtheit die wirtschaftliche Lage der 46 kommunalen Sparkassen stabil entwickelte. Es ist zu erwarten, dass in den kommenden Jahren vor allem wachsende regulatorische Anforderungen, eine schrumpfende Zinsspanne und eine hohe Wettbewerbsintensität im Finanzsektor die Ertragslage der Sparkassen in den kommenden Jahren belasten werden.

Die Kommunen sollten sich vor diesem Hintergrund von ihrer Sparkasse über die zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, über bestehende Risikovorsorgen und deren voraussichtliche Entwicklung informieren lassen, um die wirtschaftliche Lage ihrer Sparkassen noch besser einschätzen zu können. Diese Vorbereitung soll den kommunalen Organen die Entscheidung ermöglichen, ob und in welche Zielrichtung sie mit ihrem Verwaltungsratsvorsitzenden, ihren entsandten Verwaltungsratsmitgliedern oder ihren Vertretern in der Zweckverbandsversammlung über die Risikovorsorge und die Abführungspolitik ihrer Sparkasse diskutieren.

Darüber hinaus müssen die Kommunen ihre aus der ehemaligen Gewährträgerhaftung bestehenden Haftungsverpflichtungen im Zusammenspiel mit dem Institutssicherungssystem kennen, um ihre Haushaltsrisiken kalkulieren zu können. Unabhängig davon sollte einer Kommune stets bewusst sein, dass sie im Falle einer wirtschaftlichen Schieflage ihrer Sparkasse in eine Position geraten kann, in der von ihr Beiträge zur Stützung ihrer Sparkasse gefordert werden.

Die Trägerkommunen müssen sich ihrer Verantwortung für ihre Sparkassen ständig bewusst sein. Um ihre Aufgaben in diesem Sinne besser erledigen zu können, ist mehr Transparenz durch mehr Information notwendig. Die Trägerkommunen sind gehalten, ihre Sparkassen mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu beeinflussen, um das Handeln der Sparkassen soweit wie möglich in die kommunale Aufgabenerfüllung einzubinden. Dies geschieht bisher nur bei einigen Kommunen in einem Maße, wie ich es für ausreichend halte.

Fazit

Die auch vom Gesetzgeber gewünschte Bildung von Vorsorgen und Rücklagen durch Sparkassen muss eine hohe Priorität haben. Sie ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Diese Einschätzung schränke ich ein, wenn die Unterstützung der kommunalen Aufgabenerfüllung und das gesellschaftliche Engagement im Geschäftsgebiet der Sparkassen nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorsorgen und Rücklagen steht und somit die Unterstützung der kommunalen Aufgabenerfüllung in den Hintergrund tritt.