



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Warum Sparkassen nicht in eine kommunale Bilanz gehören



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 61
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag
Berlin

Redaktion:

DLT-Pressestelle

ISSN 0503-9185

Vorwort



In den Bundesländern wird aktuell der Übergang der Kommunen von der einfachen auf die doppelte Buchführung, also von der Kameralistik zur Doppik, vorbereitet. In diesem Zusammenhang wird verschiedentlich und von interessierter Seite die Frage aufgeworfen, ob die Sparkassen als kommunales Sach- oder Finanzvermögen in die kommunale Bilanz aufzunehmen sind, um ein vollständiges Bild der Finanz- und Vermögenslage der Kommunen zu erlangen.

Für den Deutschen Landkreistag und den Deutschen Sparkassen- und Giroverband steht fest, dass eine Aktivierung von Sparkassen in den kommunalen Bilanzen dem eigentlichen Ziel der Doppik-Einführung zuwiderläuft.

Die Aktivierung der kommunalen Sparkassen wäre zudem eine Vorstufe zur Veräußerung und damit zur allgemeinen Handelbarkeit der Institute. Nach gemeinsamer Überzeugung beider Verbände kommt den dezentralen, kommunal getragenen und verankerten sowie lokal gebundenen Sparkassen mit ihrem öffentlichen Auftrag insbesondere in den ländlichen und den wirtschaftlich schwächeren Regionen eine unverzichtbare Katalysatorfunktion für die regionale Wirtschaftsentwicklung und damit auch eine grundlegende Bedeutung für eine wirtschaftlich gleichmäßige Entwicklung in ganz Deutschland zu.

Der Nutzen der Sparkassen für die wirtschaftliche Entwicklung der Landkreisgebiete darf nach der festen Überzeugung beider Verbände nicht durch kurzfristige Finanzinteressen, die durch eine Aktivierung der Sparkassen zwangsläufig befördert würden, überdeckt werden. Sie würde ebenso wie die Bildung von Stammkapital bei Sparkassen zu einer Dominanz von kurzfristigem Shareholder-Value-Denken führen, das ebenso wenig mit den wesentlichen Strukturmerkmalen der Sparkassen vereinbar ist wie mit ihrem öffentlichen Auftrag. Für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung auch und gerade in den wirtschaftlich schwächeren Regionen ist ein Bilanzausweis der Sparkassen damit letztlich von Schaden.

Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Sparkassen- und Giroverband haben sich deshalb entschlossen, in einem – im Folgenden wiedergegebenen – gemeinsamen Positionspapier deutlich darzulegen, weshalb ein Ausweis der Sparkasse in der kommunalen Eröffnungsbilanz weder sachlich gerechtfertigt noch geboten ist.

Berlin, im Dezember 2006

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

Inhalt

I.	Einleitung	3
II.	Aktivierung von Sparkassen würde tatsächliche Vermögensverhältnisse unsachgemäß wiedergeben	3
III.	Sparkassen sind kommunal getragen, aber haushaltsrechtlich nicht disponibel	4
IV.	Gebot der Transparenz erfordert keine Aktivierung	5
V.	Sparkassen sind kein Finanzinvestment der Kommune	5
VI.	Aktivierung schafft Veräußerungsdruck und bedroht Gemeinwohlaufrag der Sparkassen	6
VII.	Bilanzierung nicht als Basis für Ausschüttungen erforderlich	6
VIII.	Eindeutige Beschlusslage der Innenministerkonferenz	7
IX.	Sparkassen sind kein Schuldendeckungspotenzial	7
X.	Sparkassen sind dem kommunalen Haushalt „wirtschaftlich“ nicht zurechenbar	8
XI.	Grundsatz der Betriebsbestimmtheit kann Bilanzansatz nicht stützen	9
XII.	Information über Mittelherkunft und -verwendung erfordert keinen Bilanzansatz	10
XIII.	Fazit	11

Warum Sparkassen nicht in eine kommunale Bilanz gehören

I. Einleitung

Im Rahmen der Einführung eines neuen Gemeindehaushaltsrechts wird in den Kommunen derzeit der Übergang vom kameralistischen System auf die doppelte Buchführung in Konten (Doppik) vorbereitet. Im Gegensatz zur Kameralistik, die lediglich eine einfache, rein zahlungsorientierte Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben ist, bildet die Doppik über den bloßen Geldverbrauch hinaus auch den tatsächlichen Ressourcenverbrauch ab. Insbesondere werden innerhalb der Doppik also auch nicht zahlungswirksame Größen – wie etwa Abschreibungen oder Rückstellungen für Pensionen – erfasst.

Sinn und Zweck der Umstellung von der kameralistischen Buchführung auf die Doppik ist es, die für eine dezentrale Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft erforderlichen Informationen über Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch bereitzustellen und ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Kommunen zu zeichnen.

Damit nähert sich die künftige kommunale Buchführung den für die Kaufleute konzipierten Rechnungslegungsvorschriften an. Die explizit für Kaufleute gemachten Rechnungslegungsvorschriften lassen sich indessen nicht eins zu eins auf Kommunen übertragen. Vielmehr ist den kommunalen Besonderheiten angemessen Rechnung zu tragen. Dies ist der Leitgedanke des neuen kommunalen Haushaltshaltsrechts, der auch mit Blick auf die haushaltsrechtliche Behandlung der Sparkassen zu berücksichtigen ist. Dabei gilt es, sowohl der kommunalen Trägerschaft als auch der spezialgesetzlichen Normierung durch die Sparkassengesetze der Länder gebührend Rechnung zu tragen.

II. Aktivierung von Sparkassen würde tatsächliche Vermögensverhältnisse unsachgemäß wiedergeben

Im Ergebnis ist Überlegungen, die ansässige Sparkasse zunächst in die kommunale Eröffnungsbilanz und danach auch in alle Folgebilanzen aufzunehmen, d. h. sie zu aktivieren, eine Absage zu erteilen. Eine Aktivierung der Sparkasse würde das haushaltsrechtlich gebotene, umfassende Bild über die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Kommune verzerren. Denn hier ist zu berücksichtigen, dass mit den Sparkassengesetzen der Länder spezialgesetzliche Sonderregimes geschaffen worden sind, welche einerseits der kommunalen Bindung und Trägerschaft der Sparkassen mit besonderen Normierungen Ausdruck verleihen, andererseits aber auch die Sparkassen und insbesondere die dort angesammelten Einlagen vor der Vermischung mit dem kommunalen Haushalt schützen.

Bei dem Rechtsverhältnis zwischen den kommunalen Trägern und ihren Sparkassen, das durch die Sparkassengesetze der Länder geregelt wird, steht der öffentliche Auftrag der Sparkassen im Vordergrund. Hier geht es nicht um eine – wie auch immer geartete – Finanzbeteiligung. Deshalb begründet die kommunale Trägerschaft nicht einen Ausweis der Sparkassen als kommunales Vermögen in der Bilanz.

Dies wird auch in dem jüngsten – inhaltlich vom Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband kritisch gesehenen – Entwurf des hessischen Landesgesetzgebers zur Änderung des dortigen Sparkassengesetzes klargestellt. Es wird hierbei explizit herausgestellt, dass die Trägerstellung an einer Sparkasse nicht eine dem Kapitalgesellschaftsrecht vergleichbare Beteiligung oder Finanzbeteiligung an einem Unternehmen ist. Es handele sich stattdessen – so wörtlich – um eine „öffentlich-rechtliche Sonderbeziehung eigener Art“.

III. Sparkassen sind kommunal getragen, aber haushaltsrechtlich nicht disponibel

Das erklärte Ziel der Umstellung auf die Doppik ist es, den mit der Erfüllung der kommunalen Aufgaben einhergehenden Ressourcenverbrauch vollständig und adäquat abzubilden. Dabei soll keine Rolle spielen, ob die Kommune ihre Aufgaben im Kernhaushalt oder aber durch ausgelagerte Einheiten mit eigenständigem Haushalts- und Rechnungswesen wahrnimmt. Entsprechend sind kommunale Unternehmen und Beteiligungen in die Bilanz der Kommune aufzunehmen, um das Gesamtbild der Kommune abzurunden. Dies ist richtig und bedeutet gegenüber dem bisherigen Haushaltsrecht einen gewichtigen Fortschritt.

Verschiedentlich wird gefordert, dass deshalb auch die kommunalen Sparkassen als Vermögenswert in die Bilanz aufzunehmen seien.

Sparkassen können aber haushaltsrechtlich nicht mit den klassischen kommunalen Unternehmen – wie beispielsweise der Energieversorgung oder Müllabfuhr – gleichgesetzt werden. Dem steht das Sparkassenrecht, das die kommunale Trägerschaft bewusst distanziert zum kommunalen Haushalt ausformt, entgegen.

Nach den Sparkassengesetzen der Länder sind die Kommunen zwar in der Errichtung einer Sparkasse frei und können auch über Fusionen u. ä. entscheiden. Ist eine Sparkasse aber errichtet, so steht – abgesichert durch die Sparkassengesetze der Länder – ihre dauerhafte Aufgabenerfüllung unter Aufrechterhaltung der kommunalen Bindung im Zentrum.

Auch die Rolle der kommunalen Träger ist in den Sparkassengesetzen abschließend geregelt. Alle mit ihnen im Zusammenhang stehenden Regelungen dienen vor allem der Ausformung der kommunalen Trägerschaft und der Aufrechterhaltung der kommunalen Bindung, wobei die operative Umsetzung des Sparkassenauftrags jedoch allein im Verantwortungsbereich der Sparkassen selbst bleibt.

Es handelt sich mithin nicht um einen kommunalen Aufgabenbereich, der auch mit weitreichenden kommunalen Dispositions- und Gestaltungsmöglichkeiten verbunden ist, wie dies aber üblicherweise in den klassischen Betätigungsfeldern kommunaler Unternehmen – z. B. in der Energieversorgung oder aber der Abfallentsorgung – der Fall ist. Ein Ansatz der Sparkassen zur Abbildung des *vollständigen* Ressourcenverbrauchs der kommunalen Aufgabenerfüllung ist vor diesem Hintergrund nicht geboten und würde zu Fehlschlüssen verleiten.

IV. Gebot der Transparenz erfordert keine Aktivierung

Das Ziel, eine Transparenz über das gesamte kommunale Handeln auch bei Auslagerung bestimmter Tätigkeiten auf kommunale Eigenbetriebe herzustellen, kann in Bezug auf die kommunalen Sparkassen nicht zur Stützung eines Bilanzausweises bemüht werden.

Grundsätzlich ist den Kommunen nach den Gemeinde- und Landkreisordnungen der Länder ausdrücklich eine kreditwirtschaftliche Betätigung verboten, d. h. im Grundsatz stellt sich das Problem des bilanziellen Ausweises einer kreditwirtschaftlichen Betätigung der Kommunen aufgrund des Verbotes überhaupt nicht.

Eine Ausnahme zu diesem Verbot bieten allein die Gemeinde- und Landkreisordnungen i. V. m. den Sparkassengesetzen der Länder. Hierbei ist es aber der kommunalen Disposition entzogen, darüber zu entscheiden, ob die Aufgabe der Sparkasse im kommunalen Kernhaushalt oder aber außerhalb wahrgenommen wird, wie dies in anderen kommunalen Aufgabenbereichen möglich ist. Vielmehr nehmen die Sparkassengesetze der Länder diese Entscheidung vorweg und lassen die Sparkassentätigkeit von vornherein nur außerhalb der kommunalen Haushalte in Gestalt der Anstalt öffentlichen Rechts zu. Historisch stand dahinter u. a. die Absicht, die den Sparkassen anvertrauten Einlagen der Kunden vor der Vermischung mit dem kommunalen Haushalt zu schützen.

V. Sparkassen sind kein Finanzinvestment der Kommune

Schließlich können die Sparkassen nicht der allgemeinen Finanzwirtschaft der Kommunen zugerechnet werden. Die Sparkassen sind keine Finanzbeteiligung der Kommunen, die im Falle von Liquiditätsengpässen im kommunalen Haushalt veräußerbar wären. Weder erlauben die Sparkassengesetze eine Veräußerung, noch wurden finanzielle Investitionen der Kommunen in die Sparkassen getätigt, die eine Behandlung als kommunale Finanzanlage rechtfertigen könnten.

Überdies darf der Nutzen der Sparkassen für die wirtschaftliche Entwicklung der Trägergebiete nicht durch kurzfristige Finanzinteressen überdeckt werden. Wie der Deutsche Landkreistag immer wieder gemeinsam mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband betont und in den Vordergrund gerückt hat, liegt die Nutzenstiftung der kommunal verankerten und lokal gebundenen Sparkassen in ihrer unverzichtbaren Katalysatorfunktion für die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort. Diese ist umso wichtiger, je mehr die Förderpolitik von Bund und Ländern sich im Rahmen der Cluster-/Wachstumspolförderung einer Stärkung der Starken zuwendet und entsprechende Mittel aus den wirtschaftlich weniger entwickelten Räumen abzieht.

Folgerichtig stellen die Sparkassengesetze deshalb die Aufgaben der Sparkassen und deren Sicherstellung in den Vordergrund, und zwar außerhalb des kommunalen Haushalts.

VI. Aktivierung schafft Veräußerungsdruck und bedroht Gemeinwolauftrag der Sparkassen

Eine Aktivierung von Sparkassen würde nicht nur die tatsächliche Vermögenslage der Kommunen unrichtig wiedergeben. Sie würde darüber hinaus auch einen nicht unerheblichen Verkaufsdruck erzeugen und damit völlig falsche Anreize setzen. Der Verkaufsdruck wäre dabei umso höher, wenn Sparkassen Stammkapital bildeten.

Die Kommunen befinden sich derzeit in einer höchst schwierigen finanziellen Situation. Der Kassenkreditbestand der Landkreise, Städte und Gemeinden zum Ende des Jahres 2005 in Höhe von mehr als 24 Mrd. Euro als Folge der Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten der Kommunen ist hierfür ein unübersehbarer Beleg.

Ein Ausweis der Sparkasse als Vermögensgegenstand in der kommunalen Bilanz liefe Gefahr, dass die Forderung erhoben wird, die Institute früher oder später zur Schuldendeckung heranzuziehen. Ein Bilanzansatz würde dazu den fälschlichen Eindruck vermitteln, dass der Kommune eine entsprechende finanzwirksame Verfügungs- bzw. Veräußerungsoption zur Verfügung steht. Insoweit liefe eine bilanzielle Aktivierung von Sparkassen in den Haushalten der Trägerkommunen politisch erheblich Gefahr, eine Vorstufe zur (allgemeinen) Handelbarkeit der Institute darzustellen.

Würden die kommunalen Sparkassen aber handelbar, ginge der in den Sparkassengesetzen bewusst und gewollt installierte Unternehmenszweck – insbesondere ihr mit der kommunalen Bindung verwobener öffentlicher Gemeinwolauftrag – verloren. Der dem womöglich entgegenstehende fiskalische Einmaleffekt in den Kommunalhaushalten könnte dies noch nicht einmal im Ansatz aufwiegen. Der Schaden für das Trägergebiet, insbesondere in der Fläche und in den wirtschaftlich schwächer entwickelten Gebieten, wäre fatal und nicht reparabel.

VII. Bilanzierung nicht als Basis für Ausschüttungen erforderlich

Befürworter einer Aktivierung von Sparkassen in der kommunalen Bilanz bringen häufig vor, der Bilanzansatz schaffe erst die rechnerische Basis bzw. Grundlage für Ausschüttungen.

Tatsächlich ist eine Bilanzierung allerdings für Ausschüttungszwecke nicht erforderlich.

Auch hier schaffen die Sparkassengesetze der Länder einen abschließenden Rahmen, innerhalb dessen – dem Normierungszweck der Sparkassengesetze folgend – die Ausschüttungen zwischen Sparkasse und Kommune (als ihrem Träger) individuell geregelt werden. Die Bezugsgrößen für die Ausschüttungen werden aus Bilanzpositionen der Sparkassen ermittelt. Ein Wertansatz der Sparkassen in der kommunalen Bilanz als Basisgröße für Ausschüttungen ist deshalb nicht notwendig.

Einer weiteren Regelung außerhalb der Sparkassengesetze der Länder, die möglicherweise Wertungswidersprüche zum rechtlichen Rahmen der Sparkassentätigkeit aufwerfen würde, bedarf es nicht.

VIII. Eindeutige Beschlusslage der Innenministerkonferenz

Die Forderung, die kommunalen Sparkassen nicht in die Bilanz ihrer Träger aufzunehmen, entspricht dem „Geist“ der angestrebten Reform des kommunalen Haushaltsrechts.

Auf ihrer 173. Sitzung am 21. November 2003 in Jena hat die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) klargestellt, dass die kommunalen Sparkassen aufgrund der mit ihnen zusammenhängenden Besonderheiten nach dem Übergang von der kameralistischen Buchführung auf die Doppik trotz der kommunalen Bindung und Trägerschaft nicht in den konsolidierten Jahresabschluss einzubeziehen sind. Im Beschluss heißt es wörtlich:

„Für den konsolidierten Jahresabschluss (Gesamtabschluss) soll deshalb grundsätzlich geregelt werden, dass Aufgabenträger nur dann in den konsolidierten Jahresabschluss (Gesamtabschluss) einzubeziehen sind, wenn sie für die Erfüllung der Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune zu vermitteln, von Bedeutung sind. Ist dies gegeben, sind mit dem Jahresabschluss der Kommune die Jahresabschlüsse [...] der Anstalten, die von der Kommune getragen werden, mit Ausnahme der Sparkassen, [...] zu konsolidieren.“

Das Innenministerium Nordrhein-Westfalen stellt dazu eindeutig heraus, dass die Sparkassen wegen ihrer Besonderheiten nicht als eigener Aufgabenbereich der Kommunen verstanden werden, der aus der kommunalen Verwaltung ausgegliedert worden ist (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Band 1: Erläuterung haushaltsrechtlicher Regelungen, Düsseldorf, 2005, S. 189). Dem steht in keiner Weise entgegen, dass die Sparkassen bereits aufgrund der sparkassenrechtlichen Regelungen auf ihr Trägergebiet bezogene öffentliche Aufgaben erfüllen. Entscheidend ist vielmehr, dass diese nicht dem kommunalen Kernhaushalt zugerechnet werden können.

Die Sparkassen sind andererseits nach Auffassung der IMK ausdrücklich auch kein Teil der allgemeinen Finanzwirtschaft der Kommunen (ebenda).

Auch wenn der zitierte Leittext den konsolidierten Jahresabschluss anspricht, kann angesichts der angeführten Begründung für die kommunale Kernbilanz nichts anderes gelten.

IX. Sparkassen sind kein Schuldendeckungspotenzial

Auch bei stärkerer Fokussierung auf die buchhalterische Sicht gelangt man zu dem Ergebnis, dass die kommunalen Sparkassen nicht in der kommunalen Bilanz zu aktivieren sind.

Handelsrechtlich definiert sich ein Vermögensgegenstand nach seiner abstrakten Bilanzierungsfähigkeit. Kennzeichnend sind insoweit eine Einzelveräußerbarkeit und eine selbstständige Verwertbarkeit. Die selbstständige Verwertbarkeit bedeutet, dass

eine Verwertung gegenüber Dritten – etwa durch Veräußerung, entgeltliche Nutzungsüberlassung, bedingten Verzicht oder im Wege der Zwangsvollstreckung – möglich ist. Die handelsrechtliche Aktivierungskonzeption stellt mit Festlegung des Kriteriums „selbständige Verwertbarkeit“ insbesondere auf die Schuldendeckungsfähigkeit und damit auf ein wirtschaftlich *nutzbares* Potenzial zur Deckung der Schulden des Unternehmens ab.

Der damit nach herrschender Meinung für das Vorliegen eines bilanzierungsfähigen Vermögensgegenstandes maßgebliche Gesichtspunkt des wirtschaftlich verwertbaren Schuldendeckungspotenzials trifft für die Sparkassen in Bezug auf ihre Träger nicht zu. Insoweit ist erneut auf die Sparkassengesetze der Länder zu verweisen.

Ein *nutzbares* Schuldendeckungspotenzial läge nur dann vor, wenn die Sparkasse gegenüber Dritten durch Veräußerung, Belastung o. ä. ohne Weiteres in Liquidität umgewandelt werden könnte. Dem stehen aber die Sparkassengesetze der Länder entgegen. Im Gegenteil sollen die Sparkassen zum Schutz der Sparer gerade vor einem Zugriff durch den kommunalen Haushalt geschützt werden.

Der bereits zitierte Entwurf zur Novellierung des hessischen Sparkassengesetzes stellt dies im Zusammenhang mit der geplanten Zulassung der Bildung von Stammkapital bei Sparkassen nochmals ausdrücklich heraus und betont, dass die Kommunalaufsichtsbehörden nicht befugt sind, im Rahmen der Aufsicht über die Haushaltswirtschaft der Kommunen zu verlangen, dass Träger von Sparkassen Stammkapital bilden, erwerben oder veräußern. In der Begründung wird dazu unter Betonung der „*zwischen kommunalen Träger und Sparkasse bestehenden öffentlich-rechtlichen Sonderbeziehung eigener Art*“ ausgeführt, dass eine Übertragung von Stammkapital zwecks Erfüllung oder im Zusammenhang mit der Verpflichtung des Trägers oder der Träger zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, insbesondere zum Zwecke einer Haushaltskonsolidierung, nicht verlangt werden kann.

X. Sparkassen sind dem kommunalen Haushalt „wirtschaftlich“ nicht zurechenbar

Würde eine abstrakte Bilanzierungsfähigkeit dennoch bejaht, so wäre in einem zweiten Schritt die konkrete Bilanzierungsfähigkeit zu prüfen. Dabei wäre zu untersuchen, ob ein Bilanzansatz aufgrund gesetzlicher Sondervorschriften zu unterbleiben hat, ob eine subjektive Zurechenbarkeit zu dem Bilanzierenden besteht („wirtschaftliche Zurechenbarkeit“) und ob das Objekt dem Unternehmensbetrieb zuzurechnen ist („Grundsatz der Betriebsbestimmtheit“).

Die Behauptung, die Sparkassen seien zumindest wirtschaftlich im Sinne des Handelsgesetzbuches (HGB) den Kommunen zuzurechnen, ist unzutreffend.

Unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ist ein Vermögensgegenstand zumindest wirtschaftlich und damit auch bilanziell demjenigen zuzuordnen, dem dauerhaft Gefahren, Nutzungen und Lasten aus dem Vermögensgegenstand zustehen. Dies ist, nicht zuletzt seit dem Auslaufen der

Gewährträgerhaftung und der Ersetzung der Anstaltslast im Juli 2005, im Verhältnis Kommune - Sparkasse nicht gegeben.

Die Leistungen der Sparkassen werden den Vorgaben der Sparkassengesetze der Länder entsprechend gegenüber dem Bürger erbracht. Die Sparkasse wird dabei auch nicht anstelle der Kommune tätig, da den Landkreisen, Städten und Gemeinden nach den Landkreis- und Gemeindeordnungen der Länder grundsätzlich eine kreditwirtschaftliche Betätigung verboten ist. Spezialgesetzlich wird mit den Sparkassengesetzen der Länder eine Ausnahme zu diesem grundsätzlichen Verbot statuiert, die die Sparkassenaufgabe direkt den Sparkassen zur eigenständigen Erledigung zuweist und unter dieser Prämisse zur kommunalen Trägerschaft und zur Aufrechterhaltung der kommunalen Bindung eigene Normierungen trifft.

Den Kommunen stehen ebenfalls nach den Vorgaben der Sparkassengesetze nicht automatisch sämtliche Wertsteigerungen der Sparkasse – z. B. in Form von Ausschüttungen – zu.

Spätestens nach dem Auslaufen der Gewährträgerhaftung und der Ersetzung der Anstaltslast können auch nicht die Verlustrisiken der Sparkassentätigkeit den sie tragenden Kommunen zugerechnet werden. Entsprechend wird in Hessen zum Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystem folgerichtig ausgeführt, dass nach Entfall der Gewährträgerhaftung Sparkassen nicht mehr zum kommunalen Beteiligungskreis zählen würden (Körner/Meidel, Neues kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem, Nürnberg, 2003, S. 110, Fn. 108).

XI. Grundsatz der Betriebsbestimmtheit kann Bilanzansatz nicht stützen

Auch der Grundsatz der Betriebsbestimmtheit kann nicht herangezogen werden, um eine Bilanzierung der Sparkassen in der kommunalen Bilanz zu rechtfertigen. Er beinhaltet, dass das Betriebsvermögen nur das umfasst, was betrieblich gewidmet ist. Demgemäß gehören zum Anlagevermögen die Gegenstände, die bestimmt sind, dauerhaft dem Geschäftsbetrieb zu dienen (§ 247 Abs. 2 HGB).

Zweifelsohne gehört die kreditwirtschaftliche Betätigung nicht zum Geschäftsbetrieb der Kommune. Wie bereits ausgeführt, erlauben die Sparkassengesetze der Länder nichts anderes. Eine Aktivierung der kommunalen Sparkassen als Anlagevermögen der Trägerkommune kommt daher nicht in Betracht.

Bestandteil des Anlagevermögens sind auch Finanzanlagen. Hier sind nur solche Geld- bzw. Kapitalanlagen nachzuweisen, die dem Verwaltungsbetrieb dauerhaft dienen sollen (Mutter-/Tochterunternehmen, Gemeinschaftsunternehmen, assoziierte Unternehmen, Beteiligungsunternehmen). Entsprechend sehen die Bilanzierungsvorschriften für die kommunalen Haushalte Ansatzvorschriften vor und geben gleichzeitig differenzierte Regelungen zur Konsolidierung analog zum HGB.

Hier sind die Sparkassen aber von der Innenministerkonferenz ausdrücklich ausgenommen worden. Die damalige Begründung verneint die Frage eines Bilanzansatzes eindeutig.

XII. Information über Mittelherkunft und -verwendung erfordert keinen Bilanzansatz

Eine Aktivierung in der Bilanz wird nicht nur mit dem Schuldendeckungspotenzial begründet. Ebenso wichtig ist der Nachweis der Mittelherkunft und der Mittelverwendung. Gemeinhin zeigt die Passivseite der Bilanz die Mittelherkunft und die Aktivseite die Mittelverwendung.

Eine Aktivierung der Sparkassen auf der Verwendungsseite der kommunalen Bilanz würde unter diesem Aspekt ebenfalls zu Fehldeutungen verführen.

Hier liegt im Übrigen ein gravierender Unterschied zu kommunalen Straßen, Abwasserkanalsystemen etc. So wird zwar der fehlenden Verwertbarkeit der Sparkassen entgegengesetzt, dass diese ebenfalls bei dem in Aufgaben gebundenen kommunalen Vermögen – etwa bei kommunalen Straßen oder kommunalen Abwasserkanalsystemen – gegeben und trotzdem keineswegs eine Bilanzierung auszuschließen sei.

Ohne an dieser Stelle zu vertiefen, ob die fehlende Veräußerbarkeit tatsächlich vergleichbar ist – es sei nur an die Gestaltungsmöglichkeiten erinnert, die Öffentlich-Private-Partnerschaften bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben bieten, und die Frage gestellt, ob diese ohne Weiteres auf das Verhältnis Kommune - Sparkasse übertragbar sind –, liegt der entscheidende Unterschied darin, dass die Kommune im Falle der kommunalen Straßen, Abwassersysteme etc. regelmäßig zuvor entsprechende Investitionen zum Aufbau der Vermögensposition getätigt hatte. Dies trifft aber im Falle der Sparkassen nicht zu.

Ein näherer Blick auf die möglichen Formen des Eigenkapitals der Sparkassen bestätigt dies.

Im Hinblick auf die Sicherheitsrücklage – der üblichen Eigenkapitalform der Sparkassen – sind den Kommunen nie Anschaffungskosten entstanden. Auch wenn Sicherheitsrücklagen in Stammkapital umgewandelt würden, kann deshalb ebenfalls kein Bilanzansatz in Betracht kommen, da dem Träger auch hier nie Anschaffungskosten entstanden sind. Hierauf hebt auch der hessische Entwurf zur Novellierung des Sparkassengesetzes ab, der in diesem Zusammenhang betont, dass auch bei Stammkapitalbildung die bisherige Praxis der Bilanzierung von Sparkassen in kommunalen Haushalten unberührt bleibt. Die bisherige Praxis ist aber ein Nicht-Ansatz der Sparkassen.

Allenfalls soweit die Sparkassengesetze der Länder die Möglichkeit von stillen Einlagen bei Sparkassen erlauben, sind diese vom Träger unter dem Posten „Sonstige Ausleihungen“ des Finanzanlagevermögens zu aktivieren, weil sie i. d. R. mit einem Anspruch auf Verzinsung und Rückzahlung verbunden sind.

Seit Auslaufen der Gewährträgerhaftung kann schließlich auch keine latente Verpflichtung zum Erhalt der Vermögensposition zur Untermauerung einer grundsätzlichen Aktivierungspflicht bemüht werden.

Folgerichtig wird etwa im Saarland zu den Finanzanlagen zwar zunächst ausgeführt, dass grundsätzlich ein Ansatz zum anteiligen Eigenkapital zu erfolgen habe. Zu den

Sparkassen wird sodann jedoch klarstellend ausgeführt, dass die Anteile an Sparkassen in der Eröffnungsbilanz nicht als Beteiligung abzubilden seien, es sei denn, die Kommune könne Anschaffungskosten hierfür nachweisen (Neues kommunales Rechnungswesen für das Saarland, 2006, Kapitel 14, S. 27).

XIII. Fazit

Eben weil Sinn und Zweck der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik in den Kommunen darin begründet liegen, den Kommunen ein besseres Steuerungsmaterial an die Hand zu geben und ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von Vermögen und Schulden der Kommunen zu erhalten, dürfen Sparkassen nicht aktiviert werden.

Eine Bilanzierung der Sparkasse als Vermögensgegenstand würde zudem fälschlicherweise den Eindruck der Verfügungsmöglichkeit erwecken und damit falsche Signale und Anreize setzen. Sie wäre eine Vorstufe zur Handelbarkeit von Sparkassen, und zwar selbst dann, wenn man die Institute lediglich mit einem Euro ansetzen würde. Durch diese Akzentverschiebung – vom wirtschaftlichen Katalysator zum „lockenden Geld“ – würde aber die Entwicklungsfähigkeit ganzer Räume empfindlich gefährdet und ein bisheriger Garant für eine wirtschaftlich gleichmäßige Entwicklung in Deutschland leichtfertig aufs Spiel gesetzt.



Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen, Stand 2005





DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

