

Christian Kammlott, Dirk Schiereck

Kontrolldefizite bei den Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen

In den letzten Jahren haben öffentlich-rechtliche Kreditinstitute zunehmend Kapitalbeteiligungsgesellschaften gegründet. Wie sind diese unter Corporate-Governance-Gesichtspunkten zu beurteilen? Gibt es Kontrolldefizite bei den Beteiligungsgesellschaften? Können dort anreizkompatible Überwachungsinstrumente zum Einsatz kommen?

In den letzten Jahren hat es immer wieder auch ordnungspolitisch motiviert Diskussionen über die Qualität der Corporate Governance von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, insbesondere Sparkassen, gegeben. Interessanterweise ist diese Debatte kaum tiefer in die Verbundstruktur eingedrungen und hat praktisch die Corporate Governance der Tochtergesellschaften, die zum Teil weitaus riskantere Geschäftsfelder bedienen als ihre Sparkassenmütter, gar nicht erreicht. Das gilt auch für das Kapitalbeteiligungsgeschäft, das zwar schon lange von einzelnen Sparkassenbeteiligungsgesellschaften betrieben wird, zuletzt aber einen besonderen Auftrieb erhalten hat.

So betreiben bereits seit Ende der 60er Jahre öffentlich-rechtliche Kreditinstitute das Geschäft mit Kapitalbeteiligungen. Eine hohe Gründungsintensität war jedoch erst in den letzten Jahren zu beobachten¹. Ende 2002 existierten insgesamt 90 Beteiligungsgesellschaften der Sparkassen-Finanzgruppe, die eine bedeutende Stellung innerhalb des deutschen Marktes für Risikokapital einnehmen². Das Angebot der Finanzdienstleistung „Kapitalbeteiligung“ durch Sparkassen ist schon formal nicht unumstritten, denn als öffentliche Unternehmen sind sie verpflichtet, besondere Unternehmensziele zu verfolgen, und unterliegen einer Vielzahl von rechtlichen Beschränkungen. Die aus diesem Geschäft resultierenden Risiken werden

letztlich durch die Allgemeinheit getragen und bedürfen deshalb einer besonderen Kontrolle. Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Überwachung regen sich seit einiger Zeit Zweifel. Die nachfolgende Analyse fokussiert vor diesem Hintergrund die spezifischen Corporate-Governance-Strukturen im Beteiligungsgeschäft der Sparkassen mit dem Ziel, potentielle Kontrolldefizite aufzuzeigen.

Corporate-Governance-Ansatzpunkte im Kontext öffentlicher Unternehmen

Sparkassen und ihre Tochterunternehmen sind öffentliche Unternehmen. Wie bei Privatunternehmen fallen auch bei den unternehmerischen Aktivitäten des Staates Eigentum und Kontrolle auseinander und lassen potentielle Kooperationsprobleme auf mehreren Ebenen entstehen. Während die originären Eigner die Wahlbürger sind, wurden mit der Exekutivfunktion öffentliche Angestellte betraut. Zwischen diese beiden Beteiligten schiebt sich eine Vielzahl von intermediären Stufen über die Repräsentanten der Bevölkerung im Parlament, die Regierungsmitglieder, Funktionsträger der öffentlichen Verwaltungen und häufig mehrere Managementebenen, die zu einer starken Verdünnung der Verfügungsrechte der originären Eigentümer führen. In jeder Delegationsebene lassen sich separate Kontrollbeziehungen feststellen, die unter Berücksich-

Prof. Dr. Dirk Schiereck, 42, ist Inhaber des Stiftungslehrstuhls Bank- und Finanzmanagement an der European Business School in Oestrich-Winkel. Dr. Christian Kammlott, 32, ist Geschäftsführer in Erfurt.

¹ Über die Hälfte der Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen wurde nach 1996 etabliert.

² Mehr als jedes fünfte in Deutschland bestehende Beteiligungsgesellschaft wird durch diese Institute begleitet (Basis: BVK-Statistik); insgesamt gibt es 1149 Beteiligungen in verschiedensten Branchen.

tigung der Zielbildungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Unternehmen noch zu erweitern sind.

Theoretischer Hintergrund

Prinzipal-Agent-Ansätze, bei denen insbesondere Informationsasymmetrien zwischen den Parteien im Vordergrund stehen, bilden im Folgenden das normative Fundament der Diskussion. Im Rahmen der hier diskutierten Kooperationsmodelle zwischen Bürger bzw. Gewährträger und Sparkasse sowie Sparkasse und Kapitalbeteiligungsgesellschaft beschäftigen ein oder mehrere Individuen (Prinzipale) andere Individuen (Agenten) in ihren Organisationen. Das jeweilige Management ist als Agent mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, und seine Handlungen sowie die eintretenden Umweltzustände können vom Prinzipal, so die Annahme, nicht separat vollständig und kostenlos beobachtet werden (Unsicherheit *ex interim*). Folglich entsteht ein Kooperationsproblem: Im Regelfall hat der besser mit Informationen über die Geschäftslage des Unternehmens versorgte Agent Anreize, sich nur begrenzt für die Ziele des Prinzipals, etwa den kommerziellen Erfolg des Unternehmens, einzusetzen, weil er in sein individuelles Maximierungskalkül auch den Konsum nicht-pekuniärer Vorteile einbezieht³.

Es ist deshalb erforderlich, geeignete institutionelle Überwachungsinstrumente oder Anreize zu installieren, um den Agenten zu dem vom Prinzipal gewünschten Verhalten zu bewegen. Im Regelfall kann dies mit einer ständigen und wirkungsvollen Überwachung der Aktivitäten der Agenten erreicht werden. Je intensiver diese erfolgt, desto seltener ergeben sich Möglichkeiten, Situationen opportunistisch auszunutzen. Konkret bieten sich neben schriftlichen Berichtssystemen auch Aufsichtsratspositionen, die Einführung mehrerer Geschäftsführungsebenen sowie eine Vereinbarung anreizkompatibler Kontrakte an. Nachfolgend wer-

³ Vgl. auch K. M. Schmidt: Anreizprobleme bei der Finanzierung von Wagniskapital, Arbeitspapier, Universität München, 1999, S. 11. Beispiele solcher Nutzenkomponenten sind durch das Unternehmen (und hiermit indirekt die Eigentümer) bezahlte Dienstleistungen für private Zwecke, die Nutzung von Unternehmensressourcen zur Erlangung von Anerkennung (beispielsweise Spenden), die Ausdehnung des Geschäfts über unrentable Projekte oder ein geringeres Bestreben zur Konfliktlösung innerhalb der Organisation.

⁴ Zwischen den parallel existierenden Rechtsrahmen kommt es zu Überschneidungen, die zu einer „Aufsichtskonkurrenz“ führen können. T. Kessler: Aufsichtskonkurrenz im Sparkassenwesen, Diss., Universität Tübingen, 1987, zeigt, dass sich diese negativ auf die Sparkassen auswirken kann. Auch W. Jakob: Die Sparkassen und der Einfluss des Bundesgesetzgebers, Stuttgart 1990, stellt dar, wie insbesondere die Vorschriften zur Geschäftsleitereignung zu Missverständnissen führen können. Vgl. auch N. ImpeImann: Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Kredit- und Sparkassenwesens unter besonderer Berücksichtigung der Eigenkapitalregelung, Diss., Universität zu Köln, 1990, S. 85 ff.

den diese Instrumente der Corporate Governance für Sparkassen und ihre Kapitalbeteiligungsgesellschaften analysiert.

Institutionelle Kontrollmechanismen öffentlich-rechtlicher Sparkassen

Neben der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) entsprechend den Regelungen des Kreditwesengesetzes, der sämtliche Kreditinstitute in Deutschland unterliegen, existiert bei Sparkassen mit der Sparkassenaufsicht eine spezielle Fachaufsicht⁴. Sie ist Konsequenz des Grundsatzes, dass jede Staatstätigkeit einer besonderen Rechtsaufsicht unterliegen muss⁵ und erstreckt sich auf die Überprüfung, ob Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkassen den Sparkassengesetzen und -sätzen sowie dem öffentlichen Auftrag entsprechen⁶. Daneben werden den Aufsichtsbehörden gemäß den jeweiligen Sparkassengesetzen auch Beanstandungs- und Anordnungsrechte eingeräumt. Der tragende Aspekt der Sparkassenaufsicht ist die Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommune und der Fortbestand der Sparkassen ohne finanzielle Belastung der Gewährträgerhaushalte⁷.

Ein fundamentales Kontrollinstrument der Sparkassen- wie auch der Bankenaufsicht ist der geprüfte Jahresabschluss. Aber obwohl bei den Prüfungsmaßnahmen auch die allgemeine Geschäftsentwicklung und die Betriebsüberwachung der Sparkasse beurteilt und Anregungen für die Fortentwicklung des Instituts gegeben werden sollen⁸, erstreckt sich die Prüfung des Abschlusses hauptsächlich auf die Feststellung der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und ergänzender vertraglicher oder satzungsmäßiger Bestimmungen. Es handelt sich somit um eine schwerpunktmäßig vergangenheitsorientierte Unternehmenskontrolle. Entsprechend der sparkassenrechtlichen Bestimmungen sind die Prüfungsstellen der Sparkassen- und Giroverbände Träger des Rechts zur Jahresabschlussprü-

⁵ Insbesondere handelt es sich um eine Folge des öffentlich-rechtlichen Anstaltscharakters der Sparkassen und der daraus resultierenden Anstaltsaufsicht nach Verwaltungsrecht. Vgl. H. Schlierbach: Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Stuttgart 1994, S. 291.

⁶ Vgl. E. Kurth: Sparkassenrecht und Sparkassenaufsicht im Zeitalter der Globalisierung, in: P. Eichhorn, U. Kirchhoff (Hrsg.): Öffentliche Banken, Baden-Baden 2001, S. 80. H. Schlierbach, a.a.O., S. 294 ff., erläutert detailliert die Gegenstände der Rechtskontrolle. Bei Ausnahmegenehmigungen handelt die Sparkassenaufsicht auch in eigenem Ermessen.

⁷ Neben Prüfungen verschiedenster Geschäftsvorfälle, die auch unvermutet stattfinden, gehören hierzu Akteneinsichts- und Besichtigungsrechte. Vgl. H. Schlierbach, a.a.O., S. 266 f. Vgl. T. Kessler, a.a.O., S. 127 f.

⁸ Vgl. H. Schlierbach, a.a.O., S. 257.

fung. Hiermit unterscheiden sich Sparkassen erheblich von anderen prüfungspflichtigen Unternehmen, in denen der Abschlussprüfer durch die Gesellschafter grundsätzlich jährlich neu gewählt wird⁹. Schlierbach sieht bei den sparkassenspezifischen Regelungen die Gefahr der Verletzung der notwendigen Prüfungsunabhängigkeit¹⁰.

Trägeraufsicht: Der Verwaltungsrat

Als direkte Nahtstelle zum Gewährträger ist der Verwaltungsrat das zentrale Überwachungsorgan der Sparkassen. Er ist das oberste Organ der Sparkasse und hat darüber zu wachen, dass die öffentlichen Aufgaben im Rahmen der einschlägigen Gesetze, Verordnungen, Satzungen sowie aufsichtsbehördlicher Anordnungen und interner Geschäftsanweisungen erfüllt werden und ist eine reine Rechtskontrolle. Ein direktes Einschreiten gegen die Entscheidungen des Vorstands ist ausgeschlossen, wenn sich diese innerhalb des gegebenen Rechtsrahmens und eines den Vorstandsmitgliedern obliegenden Ermessensspielraumes bewegen¹¹.

Der Vorstand ist verpflichtet, im Rahmen der Verwaltungsratssitzungen über sämtliche wichtigen Vorgänge zu berichten. Dazu stehen vornehmlich die Prüfungsergebnisse (Kreditprüfung, Prüfung des Jahresabschlusses durch den regionalen Prüfungsverband) zur Verfügung¹². Daneben existieren Zustimmungskompetenzen für verschiedene Geschäftsvorfälle, eine Entscheidungs- oder gar Mitwirkungsbefugnis steht den Mitgliedern des Verwaltungsrates jedoch in keinem Fall zu. Zudem erlässt der Verwaltungsrat Richtlinien und Geschäftsanweisungen für die Geschäftspolitik, diese dienen aber nur als Orientierungsmaßstäbe

und werden als weitgehend unbestimmter Rechtsbegriff aufgefasst. Insgesamt gehen die Befugnisse und Kompetenzen der Verwaltungsratsmitglieder von Sparkassen aber über die des aktienrechtlichen Aufsichtsrates hinaus¹³.

Der Verwaltungsrat ist ein Kollegialorgan mit ausschließlich ehrenamtlichen Mitgliedern¹⁴. In den meisten Bundesländern werden zwei Drittel der Verwaltungsräte der Sparkassen von Vertretern der Gewährträger repräsentiert, die übrigen Positionen werden durch Vertreter der Arbeitnehmer besetzt. Mitglieder müssen aufgrund kommunalrechtlicher Vorschriften über verschiedene Wählbarkeitsvoraussetzungen verfügen, als deren wichtigste die wirtschaftliche Sachkunde verstanden wird. Dieses Erfordernis ist aber schwer zu konkretisieren. Es gilt jedoch als Minimalanforderung, dass bei einem Verwaltungsratsmitglied ein Grundverständnis über allgemeine ökonomische und bankwirtschaftliche Zusammenhänge sowie Kenntnisse des Sparkassenrechtes, der Sparkassengeschäfte, der spezifischen Risiken sowie Rechnungslegung vorhanden sein muss¹⁵. Rein formell dürfen parteipolitische Gesichtspunkte bei der Besetzung keinen Vorrang haben, um die Tätigkeit des Verwaltungsrates von politischen Einflüssen weitgehend frei zu halten¹⁶. Die Haftung der Verwaltungsratsmitglieder beschränkt sich auf Folgen einer schuldhaften Pflichtverletzung¹⁷.

Es ist fraglich, wie stark das Interesse der Mitglieder von Verwaltungsräten als Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften, die Eigentümer der Sparkassen sind, sowie der Beamten der aufsichtsführenden Landesministerien an einer effizienten Leistungserstellung ist. Langschieb schätzt das potentielle Interesse der Kommunalpolitiker am Leistungserstellungspro-

⁹ Vgl. § 318 Abs. 1 HGB. Tatsächlich kommt es nicht in jedem Geschäftsjahr zur Wahl eines anderen Wirtschaftsprüfers. Aber bei amtlich notierten Gesellschaften ist eine Rotation nach sieben Jahren nach § 319 Abs. 3 Nr. 6 HGB vorgeschrieben. Siehe hierzu auch W. Ballwieser: Die Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers – Eine Analyse von Beratungsverbot und externer Rotation, in: M. Lutter (Hrsg.): Der Wirtschaftsprüfer als Element der Corporate Governance, Düsseldorf 2001, S. 101.

¹⁰ Vgl. H. Schlierbach, a.a.O., S. 257.

¹¹ Innerhalb des Ermessensspielraums ist es irrelevant, ob eine vorteilhaftere Entscheidung möglich war. Die Ausdehnung des Ermessensspielraums spezifiziert H. Schlierbach, a.a.O., S. 186, mit „marktgerecht“.

¹² Vgl. E. Kurth, a.a.O., S. 81 f. Vgl. M. Völter: Die Verantwortlichkeit von Verwaltungsratsmitgliedern von Sparkassen, Diss., Universität Tübingen, 1993, S. 159 ff.

¹³ Vgl. M. Lutter: Pflichten und Haftung von Sparkassenorganen, Köln 1991, S. 79.

¹⁴ So erfolgt die Willensbildung in einem Kollegialakt, dem Beschluss. Mit ihm wird die Sparkasse intern gebunden, und seine Ausführung ist eine Angelegenheit der laufenden Geschäftsführung des Vorstandes. Vgl. H. Schlierbach, a.a.O., S. 193.

¹⁵ M. Lutter: Pflichten und Haftung von Sparkassenorganen, a.a.O., S. 112 f., diskutiert die Frage, ob nicht weitergehende bilanzrechtliche und juristische Kenntnisse ebenfalls unter dem Begriff „Sachkunde“ zu subsumieren sind. Er kommt zu dem Schluss, dass letztlich der Maßstab nicht niedriger als bei privaten Kreditinstituten angesetzt werden darf.

¹⁶ Vgl. D. Köhne, H. J. Tebrocke: Managementkontrolle in Kreditinstituten. Eine vergleichende Analyse aus Sicht der Sparkassen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 18 (1995), S. 328. Auch R. Thümmel: Aufsichtsräte in Unternehmen der öffentlichen Hand – professionell genug?, in: Der Betrieb, Vol. 52 (1999), S. 1891, kritisiert das Proporzdenken bei der Besetzung von Aufsichtsratsmandaten in öffentlichen Unternehmen und beklagt, dass unter den Mitgliedern nicht selten Unklarheit über die ihnen obliegenden Aufgaben herrscht. R. Gerlach: Die Arbeit der Verwaltungsräte in Sparkassen, in: Zeitschrift für das Gesamte Kreditwesen, Vol. 53 (2000), S. 189, sieht dagegen unter Berücksichtigung der positiven Erfahrungen in der Vergangenheit keine Probleme.

¹⁷ M. Völter: Die Verantwortlichkeit von Verwaltungsratsmitgliedern von Sparkassen, Diss., Universität Tübingen, 1993, S. 75, sowie H. Schlierbach, a.a.O., S. 180, analysieren die Verantwortlichkeit der Verwaltungsratsmitglieder. Dabei gehen sie auf spezifische Landesgesetzgebungen ein.

zess ihrer Sparkassen als eher gering ein¹⁸. Völter bemerkt zudem, dass von dem Verwaltungsrat als ehrenamtlichem Organ eine umfassende Überprüfung der Sparkasse nicht erwartet werden kann¹⁹. Daneben wachsen die Anforderungen an Verwaltungsräte mit der zunehmenden Komplexität der betriebenen Bankgeschäfte und der relevanten Märkte. Ein Mangel an individuellem Interesse an der Geschäftspolitik oder auch dem fachlichen Verständnis der Verwaltungsräte führt zwangsläufig zum Entstehen eines Kontrollvakuums.

Anreizmechanismen und Managementverhalten bei Sparkassen

Das Verhalten des Managements kann grundsätzlich durch Anreizmechanismen beeinflusst werden, die von den Kapital-, Arbeits- und Absatzmärkten induziert werden. Allerdings existieren keine vom *Kapitalmarkt* ausgehenden Kontrollmechanismen im Sparkassensektor, da deren Anteile bisher nicht am Markt gehandelt werden. Die von Manne formulierten Funktionen des Marktes für Unternehmenskontrolle²⁰ können also bei diesen Instituten sämtlich nicht zur Anwendung kommen, und eine marktbestimmte Übertragung von Eigentumsrechten kann nicht stattfinden²¹. Vergleichbare Aktivitäten der Gewährträger, indem diese sich von der Sparkasse trennen und so dem Fehlverhalten des Managements begegnen, sind noch Neuland. Zudem verpflichten die Sparkassengesetze die Gewährträger, die Funktionsfähigkeit der Institute sicherzustellen und etwaige Defizite auszugleichen („Anstaltslast“). Inwieweit die derzeit diskutierten (Teil-) Privatisierungen²² zu vergleichbaren Resultaten führen, bleibt abzuwarten.

Andere marktseitige Kontrollmechanismen werden von Köhne und Tebroke vom *Arbeitsmarkt* für Sparkassen-Manager abgeleitet²³. Hierbei wird der Argumentation gefolgt, dass es sowohl interne als auch

externe Konkurrenzbeziehungen um die Besetzung von Vorstandspositionen gibt, die zu positiven Verhaltensanreizen bei den Stelleninhabern führen. Allerdings wird der Wettbewerb durch die geringe Anzahl potentieller Kandidaten begrenzt, denn für die bestehenden Qualifikationsanforderungen (§ 33 KWG) steht nur ein begrenztes Angebot qualifizierter Anwärter zur Verfügung. Zudem existieren auch hier Informationsasymmetrien hinsichtlich der Qualität der potentiellen Manager. Die Vertreter der Gewährträger können die Qualifikation und das Verhalten der Bewerber ex ante nur unvollständig beobachten und beurteilen. Eine deshalb sich anbietende Vereinbarung anreizkompatibler Verträge erfolgt im Sparkassensektor jedoch explizit bislang kaum. Die Vergütung der Sparkassen-Vorstände ist in der Regel nicht direkt abhängig von der Rentabilität des Institutes, sondern steht in einem funktionalen Zusammenhang zur Institutgröße, wobei die Bilanzsumme, das Kreditvolumen oder die Kundeneinlagen als Bemessungsgrundlage in Frage kommen²⁴. Diese Bindung resultiert aus der Ablehnung der Gewinnmaximierung als Unternehmensziel, die Manager handeln demnach erwartungsgemäß nur insofern gewinnorientiert, als sie die für das Wachstum erforderliche Erhöhung des Eigenkapitals sicherstellen müssen²⁵.

Ein weiteres Kontrollpotential resultiert aus dem *Absatzmarkt* für Finanzdienstleistungen, auf dem sich Sparkassen bewegen²⁶. Hierbei kommt aufgrund des Regionalprinzips weniger ein Vergleich mit anderen Sparkassen, als vielmehr mit konkurrierenden Banken, insbesondere des Genossenschaftssektors, der prinzipiell um die gleiche Klientel bemüht ist, in Frage. Signifikante Abwanderungen von Kunden als Folge unangemessener Produkt- oder Preispolitik der öffentlichen Kreditinstitute ließen sich als Kontrollinstrument identifizieren. Dem stehen aber noch die Argumente einer Wettbewerbsverzerrung durch Refinanzierungsvorteile öffentlicher Kreditinstituten entgegen²⁷. Daneben ist auch zu berücksichtigen, dass Sparkassen im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabenstellung gerade solche Kunden versorgen sollen, die ansonsten

¹⁸ Vgl. J. Langschieb: Der Sparkassenverbund, Wiesbaden 1993.

¹⁹ Vgl. M. Völter, a.a.O., 1993.

²⁰ Vgl. H. Manne: Mergers and the Market for Corporate Control, in: Journal of Political Economy, Vol. 73 (1965), S. 110-120.

²¹ Vgl. A. F. Michler: Anreizunverträglichkeiten im öffentlich-rechtlichen Bankensystem, in: D. von Delhaes-Guenther, K.-H. Hartwig, U. Vollmer (Hrsg.): Monetäre Institutionenökonomik, Stuttgart 2001, S. 183.

²² Vgl. hierzu zum Beispiel die Ausführungen zu den geplanten Änderungen im Sparkassenrecht einzelner Bundesländer von H. Georgi: Neue Sparkassenorganisation, was darf jetzt gemacht und gedacht werden?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Vol. 55 (2002), S. 745 - 747; D. Posch: Gedanken zur (Neu-)Gestaltung des Sparkassenwesens in Hessen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Vol. 55 (2002), S. 749 - 750; sowie P. Steinbrück: Gedanken zur (Neu-)Gestaltung des Sparkassenwesens in Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Vol. 55 (2002), S. 750 - 751.

²³ Vgl. D. Köhne, H. J. Tebroke, a.a.O., S. 312-333.

²⁴ Vgl. J. Langschieb, a.a.O.

²⁵ Die spezifischen KWG-Normen veranlassen das Management öffentlicher Banken aber indirekt, den Gewinn entgegen den Satzungen doch zu einem wesentlichen Ziel der Geschäftspolitik zu machen, um Rücklagen als formal haftendes Eigenkapital zu bilden und somit dem Wachstumsstreben zu entsprechen.

²⁶ Eine einführende Diskussion in die Marktsteuerung als Resultat der Wechselwirkungen zwischen Wettbewerb, Vertragsfreiheit und Preismechanismen liefert L. Theuvsen: Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen, Stuttgart 2001, S. 38 ff.

Schwierigkeiten bei der Beschaffung der entsprechenden Finanzdienstleistungsprodukte haben, und eine Abwanderung deshalb unwahrscheinlich ist.

Kontrolle von Sparkassen-Beteiligungen

In den ersten beiden Stufen der Unternehmenskontrolle zwischen Bürger und Sparkassenmanagement bestehen teilweise erhebliche Kontrolldefizite. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass diese auf untergeordnete Ebenen „durchgeleitet“ werden. Daneben besteht die Gefahr, dass sich Tochtergesellschaften aufgrund der mittelbaren kommunalen Trägerschaft von ihren ursprünglichen Zielvorgaben entfernen²⁸ und dadurch die Zielbindungen des sich fortpflanzenden Mutterunternehmens durch eine nicht konsequent zweckgebundene Beteiligungspolitik faktisch ausgehöhlt werden²⁹. Zudem wird befürchtet, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme des Trägers bei den mittelbaren Tochterunternehmen verwässert werden³⁰, weil dieser seine Rechte gegenüber der abhängigen Gesellschaft nur indirekt mit Hilfe von Geschäftsführungsorganen wahrnimmt. Wesentliche Entscheidungen werden auf untergeordneten Ebenen getroffen, wobei trotz eventuell schwerwiegender Rückwirkungen auf den Gewährträger dessen Einfluss weitgehend ausgeschlossen ist³¹. Wie beim Kompetenzgefüge staatlicher Beteiligungen, wo das primäre Objekt der Kontrolle des Bundesrechnungshofes die Beteiligungsverwaltung und nicht das eigentliche Unternehmen ist³², stellen die Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen für die Gewährträger lediglich einen sekundären Prüfungsgegenstand dar, was formal zu einer nur vermittelten Kontrolle führt und die zu erwartenden Defizite noch verstärkt. Der sich in diesem Prozess dem Management eröffnende Spielraum für die Realisierung eigener Ziele wird aufgrund

der vorhandenen Kontrolldefizite verschiedentlich größer als bei vergleichbaren privaten Unternehmen eingeschätzt³³.

Sparkassen haben für ihre Kapitalbeteiligungsgesellschaften die politischen und fachlichen Zielvorgaben der Gewährträger („Öffentlicher Auftrag“) in Unternehmensziele zu transferieren und deren Gesellschafterrechte wahrzunehmen. Hiermit verbunden sind die Steuerung und Überwachung der Beteiligungsgesellschaften im Sinne der Eigner. Idealerweise erfolgt dies über die Installierung von unternehmensinternen Kontrollorganen nach dem Vorbild der Privatwirtschaft. Hierfür stehen den Sparkassen eine Vielzahl von fakultativ einzurichtenden Instrumentarien aus dem Beteiligungscontrolling³⁴ zur Verfügung, die sich nicht vollständig von denen anderer, privatwirtschaftlicher Unternehmen unterscheiden. Die im Rahmen dieser Untersuchung relevanten Überwachungsmechanismen ergeben sich vielmehr aus sparkassenspezifischen Instrumenten und Besonderheiten sowie aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollinstanzen, die nachfolgend analysiert werden. Anschließend werden die Möglichkeiten des Einsatzes anreizkompatibler Überwachungsinstrumente bei diesen Unternehmen beleuchtet und deren potentielle Wirksamkeit beurteilt.

Institutionelle Kontrollmechanismen

Die Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen sind sämtlich in privatwirtschaftlichen Rechtsformen organisiert. Während bei öffentlich-rechtlich geprägten Rechtsformen Leitungsentscheidungen zum Teil direkt bei unternehmensexternen Trägergremien angesiedelt sind, fehlt eine solche Aufgabenverlagerung bei privaten, rechtlich selbständigen Rechtsformen in den überwiegenden Fällen³⁵. Es stellt sich somit die Frage, welche Überwachungsinstanzen für

²⁷ Stellvertretend für eine Vielzahl von Beiträgen sei auf die Ausführungen hinsichtlich Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vor dem Hintergrund des EU-Rechts bei A. Hasselmann: Die Ausschlussstatbestände für den Beihilfebegriff des Art. 87 EGV am Beispiel von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung im öffentlich-rechtlichen Bankensystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 2001, verwiesen.

²⁸ Vgl. D. Greiling: Aufgabenbezogene Eigentümerüberwachung in öffentlichen Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 19 (1996), S. 53 ff. und deren umfangreiche Referenzierung.

²⁹ F. G. Schuppert: Zur Kontrollierbarkeit öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 8 (1985), S. 316 ff., skizziert Beispiele, bei denen sich der in den Gesellschaftsverträgen dokumentierte Unternehmenszweck unmittelbarer Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg kaum noch mit den öffentlichen Aufgaben der Mutterunternehmen vereinbaren lässt. Vgl. auch J. Harms: Öffentliche Unternehmen und ihre Kontrolle in Zeiten der Modernisierung des Staates, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 21 (1998), S. 89.

³⁰ Vgl. F. G. Schuppert, a.a.O., S. 315 f.

³¹ Das Kapitalbeteiligungsgeschäft beinhaltet operationelle wie finanzielle Risiken, die gewöhnlich über die der „normalen“ Bankgeschäfte hinausgehen. Es ist dabei fragwürdig, inwiefern die Kontrollinstanzen, insbesondere die Verwaltungsratsmitglieder der Sparkassen, diese adäquat einschätzen und beurteilen.

³² Vgl. N. Diederich, I. Haag, G. Cadel: Kontrolle öffentlicher Unternehmen – Die Steuerung und Überwachung wirtschaftlicher Beteiligungen des Staates durch Exekutive, Legislative, Rechnungshof und Wirtschaftsprüfer, Teilbericht I, Freie Universität Berlin, 1994, S. 20.

³³ B. Rürup: Öffentliche Unternehmen versus regulierte private Unternehmen, in: H. Brede (Hrsg.): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1988, S. 98 f., stellt dar, wie bei öffentlichen Unternehmen höhere Ineffizienzen und daraus resultierend höhere Kontrollkosten als bei vergleichbaren privaten Unternehmen entstehen können.

³⁴ G. Schulte: Öffentliches Beteiligungscontrolling, Baden-Baden 1994, liefert ein umfassendes Werk zum öffentlichen Beteiligungscontrolling.

solche Unternehmen zwingend vorgeschrieben und deshalb hier relevant sind. Es ist aber zu berücksichtigen, dass vom Gesetzgeber insbesondere bei der Aktiengesellschaft von dem idealtypischen Vorstellungsbild einer Börsen- und Publikumsgesellschaft ausgegangen wird. Tatsächlich ist der Gesellschafterkreis bei den hier betrachteten Unternehmen aber im Regelfall überschaubar klein und in sehr viel größerem Maße in das Unternehmensgeschehen eingebunden als im gesetzlichen Ideal.

Überwachung durch Pflichtprüfungen

Zweck der Jahresabschlussprüfung ist es, die Richtigkeit des Jahresabschlusses im Sinne von Gesetz-, Satzungs- und Ordnungsmäßigkeit dar- sowie die Angemessenheit des Risikomanagement- und Überwachungssystems sicherzustellen. Die Kontrollwirkung wird zudem erhöht, weil durch die Pflicht zur Prüfung des Jahresabschlusses durch Wirtschaftsprüfer bzw. die Prüfungsstellen der regionalen Sparkassen- und Giroverbände³⁶ eine dritte, unabhängige Partei in den Überwachungsprozess involviert wird.

Für Kapitalgesellschaften und Personenhandels-gesellschaften ergibt sich aus den Vorschriften der §§ 316 Abs. 1 S. 1 und 317 Abs. 1 S. 1 HGB in Verbindung mit § 264a HGB eine entsprechende Verpflichtung. Hiernach wird die jährliche Pflicht zur Prüfung des Jahresabschlusses für alle Gesellschaften angeordnet, die nicht kleine Gesellschaften im Sinne von § 267 Abs. 1 sind, also für mittelgroße und große. Weiterhin kommen geschäftszweigabhängige Prüfungen für Unternehmen in Frage, die als Unternehmensbeteiligungsgesellschaft im Sinne der §§ 1 und 2 des Gesetzes für Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBBG) firmieren³⁷.

Das Engagement öffentlicher Instanzen mittels privatrechtlich organisierter Unternehmen wird auch im Rahmen haushaltsrechtlicher Normen überwacht und einer Prüfungspflicht unterzogen. Die relevanten Rechtsgrundlagen resultieren aus § 44 des Haushaltsgesetzes (HGrG) in Verbindung mit § 53 HGrG, wonach auch eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung sowie wirtschaftlich

bedeutsamer Sachverhalte erfolgen muss. Daneben wird auch überwacht, ob die anvisierten öffentlichen Zwecke erreicht werden³⁸. Die formale Funktionalität dieses Überwachungsinstrumentariums für öffentliche Unternehmen erscheint somit auf den ersten Blick umfassend. Eine Relevanz dieser Rechtsgrundlagen für mittelbare Beteiligungen ergibt sich aus § 67 Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO) in Verbindung mit den §§ 53 und 54 HGrG. Entsprechend der Formulierung des Gesetzestextes handelt es sich bei diesen Rechtsvorschriften jedoch um Soll-Bestimmungen bzw. Empfehlungen. Eine entsprechende Verankerung in den Unternehmenssätzen ist nicht zwingend, sondern liegt im Ermessen der Gesellschafter. Die sich hierbei eröffnende Überwachungslücke wurde bereits beanstandet und führte zu Reformbemühungen³⁹.

Aufgrund ihrer geringen Mitarbeiter- und Umsatzzahlen ist nicht zu erwarten, dass bei der Mehrzahl der Sparkassenbeteiligungsgesellschaften eine Prüfungspflicht entsprechend obiger Rechtsgrundlagen in Frage kommt⁴⁰. Zudem operieren nur wenige als Unternehmensbeteiligungsgesellschaft im Sinne des Gesetzes für Unternehmensbeteiligungsgesellschaften. Weiterhin dürften die erweiterten kommunalrechtlichen Kontrollvorschriften nur selten relevant sein, da das Rechnungsprüfungsamt des Gewährträgers kein Prüfungsrecht bei der Sparkasse besitzt, aus der sich ein Durchgriff bis auf die Beteiligungsunternehmen ableiten ließe. Vielmehr ist im Kommunalrecht der Bundesländer bestimmt, dass für Sparkassen eigens erlassene Vorschriften gelten, die grundsätzlich kein solches Prüfungsrecht vorsehen⁴¹. Nur unter besonderen

³⁵ Vgl. D. Greiling, a.a.O., S. 55.

³⁶ Diese übernehmen innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens auch Jahresabschlussprüfungen bei Tochtergesellschaften der Sparkassen, vgl. H. Sablotny: Sparkassen, in: W. Ballwieser, A. G. Coenenberg, K. von Wysocki (Hrsg.): Handwörterbuch der Rechnungslegung und Prüfung, 3. Auflage, Stuttgart 2002, S. 2256.

³⁷ Für eine Darstellung der Rechtsgrundlagen für Pflichtprüfungen sei auf O. A. Altenburger: Periodische Pflichtprüfungen, in: W. Ballwieser, A. G. Coenenberg, K. von Wysocki, a.a.O., verwiesen.

³⁸ Vgl. J. Harms, a.a.O., S. 92. Eine umfassende Darstellung der Prüfungsgegenstände, die sich aus den Grundlagen des § 53 HGrG ergeben, liefert M. Kaufmann: Die Prüfung kommunaler Unternehmen gemäß Absatz 1 Haushaltsgrundsatzgesetz, Düsseldorf 1995, S. 55 ff. Bei seinen Ausführungen wird deutlich, dass die geforderten Prüfungsmaßnahmen weit mehr als die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Jahresabschlusses umfassen. Hierbei ist besonders bemerkenswert, dass einer institutionalen Sichtweise Rechnung getragen wird, weil sich der weit gefasste Begriff „Geschäftsführung“ auf sämtliche leitende Organe und Instanzen des Unternehmens erstreckt, die für eine zielorientierte Gestaltung und Steuerung des Unternehmens verantwortlich sind, und somit auch Aufsichtsgremien einschließt.

³⁹ Vgl. die Ausführungen von J. Harms, a.a.O., S. 96, zu den Feststellungen des hessischen Rechnungshofes im Zusammenhang mit den Kontrollmöglichkeiten bei mittelbaren Beteiligungen. F. Sollondz: Neues kommunales Unternehmensrecht im Freistaat Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, Vol. 13 (2003), S. 299, bezeichnet die Erweiterung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für Unternehmen in privater Rechtsform auf mittelbare Beteiligungen entsprechend § 96 SächGO als das Kernstück der Reform des kommunalen Unternehmensrechtes aus dem Jahr 2003.

⁴⁰ Entsprechend der Angaben des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) in seinem Jahresbericht 2002 beschäftigen diese Institute insgesamt 250 Mitarbeiter, das sind bei ca. 90 Gesellschaften im Durchschnitt etwa 3 Mitarbeiter pro Betrieb.

Umständen, wenn zum Beispiel das Land gegenüber der Sparkasse Bürgschaften oder sonstige Gewährverpflichtungen übernommen hat oder wenn der Bund oder ein Land beteiligt ist und eine Prüfung verlangt, sind die Institute einer Prüfung durch den Landesrechnungshof unterworfen. Daneben lässt sich aus diesem Instrument der Unternehmenskontrolle kein unmittelbarer Ansatz zur Aufgabenkontrolle ableiten. Vielmehr trägt sie den Charakter einer Finanzkontrolle, mit der eine Aufgabenkontrolle allenfalls sekundär sichergestellt werden kann⁴². Eine umfassende zielorientierte Überwachung kann mittels dieses Instruments nicht sichergestellt werden.

Unternehmensüberwachung durch Aufsichtsgremien

Die Etablierung eines Aufsichtsrates ist bei Aktiengesellschaften in jedem Fall vorgesehen. Bei anderen Gesellschaftsformen resultiert sie meist aus Gründen der Mitbestimmung und entsteht bei Erreichen bestimmter Betriebsgrößen. Die Aufgaben des Aufsichtsrats sind in Deutschland gemäß § 111 Aktiengesetz (AktG) klar beschränkt⁴³. Entsprechend dem Gesetzestext ist es die Obliegenheit der Mitglieder des Aufsichtsrates, die Geschäftsführung zu überwachen. Eine Übertragung von Kompetenzen, welche die Geschäftsführung des Unternehmens betreffen, ist gemäß § 111 Abs. 4 S. 1 AktG ausgeschlossen. Die Kontrollfunktion beschränkt sich nicht auf bereits abgeschlossene Sachverhalte, sondern umfasst auch die Überwachung laufender und geplanter Geschäfte sowie die beabsichtigte Geschäftspolitik, besitzt also eine Präventivfunktion. Gegenstand der Überwachungsaufgabe des Aufsichtsrates kann auch die Beratung der Mitglieder des Vorstandes sein, jedoch darf diese nicht als eine versteckte Weisung missbraucht werden.

⁴¹ Vgl. H. Schlierbach, a.a.O., S. 268.

⁴² Vgl. A. von Mutius: Funktion und Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Arbeitspapier Nr. 6, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 1982, S. 33.

⁴³ Vgl. G. Henn: Handbuch des Aktienrechts, 7. Auflage, Heidelberg 2002, S. 326 ff.; sowie W. Happ (Hrsg.): Aktienrecht, Köln 1995, S. 500 f., für Kommentierungen des Gesetzestextes. Im Gegensatz zu den Vorschriften des Aktienrechts sind die Aufgaben der fakultativen Aufsichtsgremien von GmbHs, die meist in Form von Beiräten installiert werden, keinen spezifischen Rechtsgrundlagen unterworfen. Vielmehr wird in § 52 GmbHG ausdrücklich klargestellt, dass die aktienrechtlichen Vorschriften über den Aufsichtsrat auf den fakultativen GmbH-Aufsichtsrat nur anzuwenden sind, „soweit nicht im Gesellschaftsvertrag ein anderes bestimmt ist“. Beiräten können aufgrund der allgemeinen Satzungsautonomie Aufgaben der Geschäftsführung bzw. Gesellschafterversammlung zugewiesen werden.

Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen und der kleinen Betriebsgrößen der Kapitalbeteiligungsgesellschaften wird deutlich, dass im Regelfall keine gesetzmäßige Verpflichtung zur Installation eines Kontrollorgans vorliegt. Vielmehr liegt es im Ermessen der Gesellschafter-Sparkassen, entsprechende Gremien freiwillig zu etablieren. Obwohl nicht ohne weiteres auf das Vorliegen eines Überwachungsdefizits geschlossen werden kann, erscheint die Rechtslage im Hinblick auf die ursprünglich öffentliche Trägerschaft und das hieraus resultierende öffentliche Interesse an den Kapitalbeteiligungsgesellschaften zumindest fraglich⁴⁴.

Durchgriff sparkassenrechtlicher Kontrollinstanzen?

Die Entscheidungsträger im deutschen Sparkassenwesen haben schon seit langem erkannt, dass mit der sich verstärkenden Spezialisierung und der damit verbundenen Verlagerung von Zuständigkeiten, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ein zunehmender Transparenzverlust bei der Sparkassen-Finanzgruppe einhergeht. Dementsprechend wurde der Betriebsüberwachung als Koordinationsinstrument und Regulativ der Geschäftsleitung ein höherer Stellenwert zugeordnet und eine „Modernisierung“ unter einer verstärkten Einbeziehung der internen Revision vorgenommen. Mit der darauf basierenden Konzeption des sparkassenspezifischen Fachbuchs „Handbuch Kontrolle und Prüfung bei Sparkassen“ im Jahre 1967 wurde das Ziel verfolgt, die Praxis verschiedenster Kontrollvorgänge im Sparkassenwesen an die Erfordernisse einer (für damalige Verhältnisse) modernen und effizienten Betriebsüberwachung anzupassen⁴⁵. Das als Loseblatt-Sammlung konzipierte Werk versteht sich als Praxis-Leitfaden für Mitarbeiter der Sparkassen und enthält eine Vielzahl von Verfahrensanweisungen und Stellungnahmen für typische Geschäftsvorgänge und wird vom Fachausschuss „Kontrolle und Prüfung“ des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes herausgegeben. Insbesondere werden die spezifischen Risiken der wichtigsten Geschäftsbereiche der Sparkassen sowie angemessene Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen beschrieben.

⁴⁴ R. Vogel, U. Bäuerlein, R. Bindschädel, C. Reich: Ein Mustergesellschaftsvertrag für kommunale Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 25 (2002), S. 350 – 360, befürchten deshalb eine zunehmende Verselbständigung kommunaler Organisationseinheiten und entwickeln deshalb einen Mustergesellschaftsvertrag für kommunale Beteiligungsunternehmen. Dabei steht die Einbindung fester Koordinations- und Informationsfunktionen im Vordergrund, die Einrichtung eines Aufsichtsrates bei als GmbH geführten Unternehmen wird standardmäßig vorgesehen.

⁴⁵ Deutscher Sparkassen- und Giroverband: Handbuch Kontrolle und Prüfung bei Sparkassen, Bonn 1967, Vorwort.

Die Rubrik „Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen bei Beteiligungen“ befindet sich seit der Erstauflage „in Vorbereitung“. Eine standardisierte Anweisung für die Überwachung von Beteiligungen von Sparkassen liegt auch fast 40 Jahre nach Initiierung des Werkes nicht vor.

In den entsprechenden Rechtsgrundlagen sämtlicher Bundesländer ist verankert, dass Beteiligungsaktivitäten nicht zur Umgehung sparkassenrechtlicher Regelungen und Grundsätze führen dürfen⁴⁶. Deshalb wirft Lohmiller im Zusammenhang mit der Etablierung von Kapitalbeteiligungsgesellschaften durch Sparkassen die Frage auf, ob die einschlägigen Vorschriften hinsichtlich Kreditausschuss und Verwaltungsrat die Etablierung vergleichbarer Instanzen bei den Beteiligungsgesellschaften erforderlich machen. Der Kreditausschuss hat die Aufgabe, über Kreditangelegenheiten, für die er nach der Satzung zuständig ist oder die ihm vom Vorstand des Institutes vorgelegt werden, zu beschließen. Er setzt sich aus dem Vorstand der Sparkasse sowie Vertretern des Verwaltungsrates zusammen. Als entsprechendes artverwandtes Gremium kommt für Beteiligungsgesellschaften ein Verwaltungs- oder Anlageausschuss in Frage, der üblicherweise über die geplanten Beteiligungen und Folgeinvestitionen entscheidet und von renditeorientierten Kapitalbeteiligungsgesellschaften regelmäßig installiert wird⁴⁷. Sparkassen sind zur Etablierung eines solchen Aufsichtsgremiums nicht verpflichtet⁴⁸, auch wenn ein solcher Ausschuss auf einer fakultativen Basis eingerichtet wird⁴⁹.

Anreizmechanismen und Managementverhalten bei Sparkassenbeteiligungen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Instrumentarien für die Überwachung der Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen insgesamt unzureichend erscheinen. Nachfolgend sollen aus diesem Grund Erkenntnisse im Hinblick auf das Verhalten

der Entscheidungsträger in öffentlichen oder indirekt öffentlichen Unternehmen gewonnen werden. Potentielle Kontrolldefizite können, wie bereits eingangs erwähnt, durch die Installation anreizkompatibler Vertragselemente ausgeglichen oder zumindest kompensiert werden.

Das Rollenverständnis von Führungskräften bei öffentlichen Unternehmen wird zumindest teilweise durch die (höhere) soziale Wertschätzung des privatwirtschaftlichen Leitbildes der Gewinnerzielung determiniert⁵⁰. Nach Einschätzung verschiedener Autoren ist es aus diesem Grund nicht auszuschließen, dass selbst Manager öffentlicher Unternehmen deren anders geartetes Leitbild als Fremdkörper empfinden und eine Angleichung an die Privatwirtschaft als soziale Bezugsgruppe nahezu selbstverständlich vollziehen⁵¹. Die durch die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben verursachten Aufwendungen werden entsprechend diesem Selbstverständnis zum Teil als störend wahrgenommen⁵², und die entsprechenden Unternehmen entfernen sich dabei zunehmend von ihrer öffentlichen Aufgabenstellung. Diese Tendenzen können zu einer Identitätskrise öffentlicher Manager führen⁵³. Die Entfernung von den ursprünglichen öffentlichen Aufgaben ist umso größer, je stärker die Dominanz des Gewinnziels bei diesen Unternehmen ist.

Es erscheint fraglich, inwiefern der Einsatz monetärer Anreizinstrumente der Lösung dieses Dilemmas dient, denn es sind gerade keine ausschließlich in pekuniären Größen messbaren Unternehmensziele, die es zu realisieren gilt⁵⁴. Zudem haben sich Versuche, monetäre Anreizinstrumente in öffentlichen Verwaltungen und öffentlich geprägten Unternehmen durchzusetzen, bisher als schwierig erwiesen, Hemmnisse re-

⁴⁶ Vgl. R. Lohmiller: Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen, eine Untersuchung über die Rechtsgrundlagen der Beteiligungsfinanzierung durch kommunale Sparkassen, Stuttgart 2001, S. 241.

⁴⁷ Eine kurze Erläuterung der Kompetenzen dieses auch als „Bewilligungsausschuss“, „Investitionsausschuss“ oder „Beteiligungsausschuss“ bezeichneten Gremiums geben C. Schröder: Strategien und Management von Beteiligungsgesellschaften, Baden-Baden 1992, S. 81 ff.; sowie G. Leopold, H. Frommann: Eigenkapital für den Mittelstand, München 1998, S. 116.

⁴⁸ Vgl. R. Lohmiller, a.a.O., S. 243.

⁴⁹ Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen wie der Sparkassen-Risikokapital-Fonds Schwarzwald-Baar-Heuberg GmbH & Co. KG, die S-Beteiligungsgesellschaft Ludwigshafen am Rhein mbH sowie der Sparkassen-Kapitalbeteiligungs-Fonds Erzgebirge GmbH haben Beteiligungsausschüsse eingerichtet.

⁵⁰ P. Eichhorn: Herausforderungen für Führungskräfte in öffentlichen Unternehmen, in: P. Eichhorn, W. W. Engelhardtner (Hrsg.): Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft, Baden-Baden 1994, S. 241, führt an, dass sich Erfolg besser in kaufmännischen Jahresabschlüssen als in Sozial- und Ökobilanzen ausdrücken lässt.

⁵¹ Vgl. S. Machura: Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Wiesbaden 1993, S. 245 f.; sowie D. Greiling, a.a.O., S. 117. Daneben erscheint eine solche Orientierung auch vor dem Hintergrund der zunehmend thematisierten Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen aufgrund der bevorstehenden Umstrukturierungen („Anstaltslast“, „Gewährträgerhaftung“) plausibel. Hiernach ist der Verbesserung der Ertragssituation durch erhöhte Ausschöpfung von Ertrags- und Marktpotenzialen sowie der Kostensenkung bei den Sparkassen kurzfristig oberste Priorität einzuräumen. Vgl. H. Berndt: Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Sparkassen und Landesbanken, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Vol. 55 (2002), S. 734. Manager öffentlicher Unternehmen orientieren sich zudem im Hinblick auf die Vergütungen an den Strukturen privatwirtschaftlicher Unternehmen. Vgl. P. Eichhorn, a.a.O., S. 241.

⁵² Vgl. D. Greiling, a.a.O., S. 117.

⁵³ Vgl. P. Eichhorn, a.a.O., S. 25.

sultierten vor allem aus Vorbehalten der Mitarbeiter⁵⁵. Aus unternehmenspolitischen Gründen darf sich das Gehaltsniveau der Mitarbeiter zudem nicht wesentlich von denen der Mutterunternehmen entfernen⁵⁶.

Bei renditeorientierten Beteiligungsgesellschaften ist es üblich, das Management durch erfolgsabhängige Vergütungsmodelle zu disziplinieren⁵⁷, oftmals stellt der variable Gehaltsbestandteil sogar den überwiegenden Teil der Bezüge dar⁵⁸. Basis dieser Entlohnungsschemata ist der im Rahmen der Veräußerung erzielte Überschuss. Die Beteiligungsgesellschaften der Sparkassen bieten jedoch überwiegend stille Beteiligungen an, die in der Regel zum Nominalwert zurückbezahlt werden. Die Möglichkeiten der Ausgestaltung in Frage kommender anreizkompatibler Steuerungsinstrumente nach dem Muster erwerbsorientierter Kapitalbeteiligungsgesellschaften erscheinen deshalb begrenzt und mit den öffentlichen Aufgaben dieser Unternehmen kaum vereinbar⁵⁹. Tidelski sieht in der Ausklammerung förderorientierter Engagements oder in dem Verzicht der Mitarbeiter auf variable Vergütungsbestandteile Möglichkeiten zur Lösung dieses Zielkonfliktes⁶⁰. Hierbei eröffnet sich jedoch ein weiteres Problem für die Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen: Wenn die Entlohnung der Mitarbeiter im Regelfall geringer als bei konkurrierenden erwerbswirtschaftlichen Unternehmen ist, muss davon ausgegangen werden, dass eine „adverse Selektion“ in der Art stattfindet, dass nur weniger leistungsfähige Kandidaten für eine Anstellung in Frage kommen. Für die hochqualifizierten Fachkräfte ist es dann nämlich rational, eine besser bezahlte Anstellung in der freien Wirtschaft zu wählen.

Unter Berücksichtigung dieser Argumente unterstellen verschiedene Autoren, dass der vergleichsweise schmale Grat zwischen Steuerung durch das politisch-administrative System und der Autonomie des Managements bei öffentlichen Unternehmen

⁵⁴ Auch wenn andere Bezugsgrößen für die Gestaltung anreizkompatibler Vertragselemente herangezogen werden, bedarf es bei deren Ausgestaltung einer quantitativen Orientierungsgröße für eine zielgerichtete Umsetzung. Dennoch wurden auch bei Sparkassen bereits finanzielle Anreizsysteme installiert. Jedoch beinhaltet beispielsweise ein solches von der Sparkasse Goslar/Harz eingeführtes Führungsinstrument ausschließlich ertragsorientierte Bestandteile. Interessanterweise wurde bei der Konstruktion dieses Anreizsystems und der Definition der Zielvereinbarungen zwischen Vorstand und Team auf ein gleichberechtigtes, nicht autoritäres und kooperatives Vorgehen geachtet. Vgl. R. Degener, H. Pape: Finanzielles Anreizsystem als Führungsinstrument auf der Basis von Zielvereinbarungen, in: Betriebswirtschaftliche Blätter, Vol. 54 (2002), S. 54.

⁵⁵ Vgl. die Ergebnisse der Untersuchung zur Steuerung durch Zielvereinbarungen bei öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen von K. Tondorf, R. Bahnmüller, H. Klages: Steuerung durch Zielvereinbarungen, Berlin 2002, S. 155 ff.

regelmäßig mit dem Ergebnis einer so genannten „Untersteuerung“⁶¹ verlassen wird. Schließlich, so wird befürchtet, könnten Beteiligungen aus dem Fokus der politisch Verantwortlichen geraten⁶² und es zu einer kommunalen Auszehrung infolge Verselbständigung kommen.

Zusammenfassung und Ausblick

In den letzten Jahren wurden Zweifel am Wirkungsgrad der derzeit eingesetzten Kontrollinstrumente bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten laut. Sie waren Anlass für geplante Umstrukturierungen. Unsere Untersuchungen deuten darauf hin, dass es noch stärker bei der Kontrolle von Kapitalbeteiligungsgesellschaften als Tochterunternehmen der Sparkassen Anzeichen für Überwachungsdefizite gibt. Die Etablierung institutioneller Kontrollinstrumente ist in vielen Fällen noch fakultativer Natur und muss auf die Initiative der Gesellschafter zurückgehen. Den Wirkungsmechanismen anreizgesteuerter Überwachungsmittel stehen in einigen Fällen die Spezifika öffentlicher Unternehmen entgegen. Eine Überarbeitung der einschlägigen rechtlichen Grundlagen erscheint zwingend notwendig.

Inwieweit das Engagement der Sparkassen im Bereich des Kapitalbeteiligungsgeschäftes ausschließlich Ausdruck einer pflichtgemäßen öffentlichen Aufgabenerfüllung oder womöglich Resultat nur ungenügend kontrollierten Strebens einzelner Verantwortungsträger ist, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Ebenso muss offen bleiben, ob das Management seine Handlungen in ausreichendem Umfang am öffentlichen Auftrag ihrer Mutterunternehmen ausrichtet.

⁵⁶ O. Tidelski: Dezentrale Innovationspolitik, Entwurf einer anreizgerechten Reform am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Frankfurt/Main 2002, S. 171 f., führt dieses Beispiel explizit für Beteiligungsgesellschaften der Sparkassen an. Vgl. auch H. Plamper: Neue Steuerungsmodelle im kommunalen Bereich, Überblick und Erfahrungen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Vol. 49 (1997), S. 622, der kommunale Beteiligungsunternehmen als „Sprengsätze“ innerhalb der Kommunalverwaltungen sieht.

⁵⁷ Vgl. beispielsweise D. A. Ruppen: Corporate Governance bei Venture-Capital-finanzierten Unternehmen, Diss., Universität St. Gallen, 2001, S. 197.

⁵⁸ Vgl. D. Woodman, J. Rinier: Venture Capital, in: International Tax Review, Vol. 12, 2001, S. 92.

⁵⁹ Sofern beispielsweise solche Vergütungsmodelle doch von den Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen genutzt werden, kann dies als deutliches Zeichen für die Entfernung von der eigentlichen Zielsetzung dieser Unternehmen interpretiert werden.

⁶⁰ Vgl. O. Tidelski, a.a.O., S. 172.

⁶¹ Vgl. L. Theuvsen, a.a.O., S. 130 ff., der die Begriffe „Über- bzw. Untersteuerung“ verwendet.

⁶² Vgl. H. Plamper, a.a.O., S. 622.