

**Dr. Rainer Gottwald**  
**St.-Ulrich-Str. 11**  
**86899 Landsberg am Lech**  
**Tel. 08191-922219**  
**Mail: [info@stratcon.de](mailto:info@stratcon.de)**

**Landsberg, den 1.2.2024**

**An den**  
**Bayer. Verfassungsgerichtshof**  
**Prielmayerstr. 5**  
**80335 München**

**Popularklage: Feststellung der Verfassungswidrigkeit im bayerischen Kommunalrecht zur Einnahmengestaltung (Art. 62 Abs. 2 GO, Art. 56 Abs. 2 LKrO, Art. 54 Abs. 2 BezO)**

**Vf. 2-VII-24**

**Ihr Schreiben vom 11.1.2024**

Sehr geehrte Frau Kornprobst,  
meine Popularklage stützte sich in erster Linie auf das Urteil des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs, der von sich aus die Reihenfolge der kommunalen Einnahmgestaltung klargestellt hatte. Ich war der Ansicht, dass der Verfassungsgerichtshof allein aufgrund dieser Feststellung aktiv werden könnte. Das ist anscheinend nicht der Fall. Ich hole daher nach, was ich bezüglich der Grundrechtsrügen nicht ausgeführt hatte. Es bleibt bei der Popularklage, ergänzt durch eine Feststellung zur Frage von sonstigen Einnahmen.

**1. Rechtsstaatsprinzip und fehlende Normenklarheit**

Die Regel-Ausnahme-Technik der kommunalen Einnahmgestaltung (Steuererhöhung, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen) gehört wohl zur Kategorie „fehlende Normenklarheit“. Diese gehört nach Ihren Ausführungen zum Rechtsstaatsprinzip.

**2. Zur Transparenz des bayerischen Sparkassensystems**

Die Stadt Landsberg ist mit 50% an der Sparkasse Landsberg beteiligt.  
Vor rund 10 Jahren befand sich die Stadt in einer finanziell prekären Lage wegen Spekulationsverlusten in Millionenhöhe bei Derivatgeschäften. Mein Vorschlag zur Einführung von Kurzarbeit in der Stadtverwaltung um Personalkosten zu reduzieren wurde von der Süddeutschen Zeitung in einem großen Artikel gewürdigt. Darauf erhielt ich einen anonymen Anruf mit dem Hinweis, dass Gewinne von Sparkassen für gemeinnützige Zwecke abgerufen werden können. Der städtische Haushalt könne dadurch teilweise ausgeglichen werden. Seitdem beschäftige ich mich intensiv mit dem Geschäftsgebaren und analysiere jährlich die Geschäftsberichte aller 60 bayerischen Sparkassen. Im Fokus der Analysen stehen dabei die Gewinnermittlung, mögliche Gewinnausschüttungen an die Träger, Personalentwicklung, Vorstandsbezüge, Mitglieder des Verwaltungsrats usw. Die Analysen werden (gratis) an die Landkreise geschickt, so dass mein Name allmählich sogar bundesweit bekannt worden ist.

Nun sind Sparkassen öffentlich-rechtliche Institutionen. Man sollte daher von einer gewissen Verpflichtung zur Transparenz ausgehen. Diese Annahme hat sich als falsch herausgestellt. Als großes Geheimnis seitens der Landkreise, Städte, Gemeinden und des Sparkassenverbandes wurde die Frage nach den Trägern einer Sparkasse und dabei deren jeweiligen Anteile behandelt. Erst die parlamentarische Anfrage der GRÜNEN im Landtag an die Staatsregierung brachte Klarheit zu den Fragen: Wie heißen die Träger einer Sparkasse und wie hoch sind die jeweiligen Anteile? Wie viele Sitzungen des Verwaltungsrats finden statt. Mit den veröffentlichten Zahlen konnte die exakte Verteilung der Sparkassengewinne und beim Verwaltungsrat das Verhältnis von Anzahl der jährlichen Sitzungen zur monatlichen Entschädigungsvergütung ermittelt werden.

Die Satzung zur Berechnung der Vorstandsbezüge und der Verwaltungsräte stand ebenfalls nicht zur Verfügung, sie wurde mir von einem Whistleblower geschickt. Die neuen Fassungen der Satzung können übrigens nun von der Homepage des Bayerischen Sparkassenverbands heruntergeladen werden nachdem ersichtlich war, dass die Vergütungshöhe nachvollzogen werden konnte.

Die jahrelangen Bemühungen, mit entsprechenden Modellrechnungen die 60 bayerischen Sparkassen zu einer Gewinnausschüttung an die Träger zu bewegen, waren erfolglos. Lediglich einige Stadtparkassen schütteten etwas vom Gewinn aus (Augsburg, München, früher auch Regensburg und Nürnberg).

Als eine der möglichen Ursachen für dieses Verhalten wurde die Einnahmgestaltung der Kommunen ausgemacht. Für die Gemeinden enthält Art. 62 GO eine missverständliche Formulierung über die Hierarchie der Einnahmen. Beim Bayerischen Landtag wurde daher im Herbst 2022 eine Petition eingebracht mit dem Ziel, diese Formulierung in ein vernünftiges Deutsch zu bringen. Die Hoffnung bestand darin, dass mit einer logischen Formulierung des Begriffs der „sonstigen Einnahmen“ nicht mehr in einem Nebensatz steht, sondern als gesonderter Punkt vor den Steuereinnahmen aufgeführt wird.

Die Petition wurde getragen von SPD und den GRÜNEN. CSU, FW, FDP und AfD waren dagegen. Damit war die Petition abgelehnt.

**Anlage 1** enthält den kompletten Bescheid des Landtagsamts mit der (ablehnenden) Stellungnahme des Bayer. Innenministeriums zur Petition.

### **3. Verbuchung von Sparkassen-Gewinnausschüttungen als sonstige Einnahmen bei den Trägern**

In der Stellungnahme des Innenministeriums zur Petition steht auf Seite 3 unten:

„Ausgeschüttete Gewinne der Sparkassen sind keine sonstigen Einnahmen. Gewinnausschüttungen können vom kommunalen Träger z.B. nicht für Infrastrukturmaßnahmen, sondern nach § 21 SpkO allein für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Sie sind nicht gesamtdeckungsfähig im Sinn des Haushaltsrechts.“

Das stimmt so nicht, man muss differenzieren zwischen dem Eingang der Einnahme und deren Verwendung. Eine Sparkassengewinnausschüttung wird verbucht als sonstige Einnahme, erst bei der Geldausgabe muss berücksichtigt werden, dass nur ein gemeinnütziges Projekt finanziert werden darf. Dass die sonstigen Einnahmen folglich nicht gesamtdeckungsfähig für den Haushalt sind, ist eine Selbstverständlichkeit.

**Anlage 2** enthält zum Wesen der Sparkassen einen PP-Vortrag, der in der Würzburger Stadtratssitzung im Frühjahr 2016 vom rechtskundigen berufsmäßigen Stadtrat und Stadtkämmerer, Robert Scheller, gehalten wurde. Folie 9 bestätigt die Aussage, dass Gewinnausschüttungen der Sparkasse als sonstige Einnahmen der Sparkassenträger anzusehen sind.

#### **4. Persönliche Betroffenheit wegen der fehlenden Gewinnausschüttungen der Sparkasse Landsberg an den Träger, die Stadt Landsberg**

Die Sparkasse Landsberg hat drei Träger: die Stadt Landsberg (50%), den Markt Dießen (30%) und den Landkreis Landsberg (20%).

Kommunen sind in aller Regel gemeinnützig tätig. Das betrifft sowohl die Pflichtaufgaben als auch die Freiwilligen Aufgaben; Kommunen sind nicht gewinnorientiert.

Die Gewinnausschüttungen der Sparkassen können also einen Teil der kommunalen Ausgaben abdecken, z.B. für Kindergärten, Schulen, gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften usw. Wegen der eingesparten Gelder können Steuererhöhungen auf kommunaler Ebene, wie z.B. die Grundsteuer, verhindert oder sogar niedriger ausfallen. Aber auch Erhöhungen von Gebühren und Abgaben können dadurch reduziert werden genauso wie die Aufnahme von Krediten.

Als Eigentümer einer Eigentumswohnung bin ich von Grundsteuererhöhungen betroffen. Damit ist meine persönliche Betroffenheit und die Rechtfertigung einer Grundrechtsrüge wegen Verletzung des Grundrechts „Eigentumsrecht“ (z.B. Art. 158 ff Bayer. Verfassung; Art. 14 Grundgesetz) nachgewiesen (s. Seite 3 Ihres Schreibens).

Zur Frage, ob jede Steuer ein Eigentumseingriff ist, gibt es ein aktuelles Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2 BVR 2194/99). Der Zweite Senat hat 2006 entschieden, dass Steuern auf Einkünfte (Einkommen- und Gewerbesteuern) einen Eigentumseingriff bedeuten. Der Senat hat erkennen lassen, dass er wohl eher dazu neigt, auch andere Steuern als Eigentumseingriff zu sehen (<https://grundrechte-faq.de/eigentum-und-erbrecht-art-14-gg/>).

Die in **Anlage 3** enthaltene Übersicht zeigt, welche Beträge die Stadt Landsberg in den letzten fünf Jahren von der Sparkasse Landsberg für gemeinnützige Ausgaben hätte erhalten können.

Man sieht hier zwei Gewinnberechnungen: Als **erstes** die Gewinnermittlung, wenn der Gewinn nach der Entstehungsseite ermittelt wird. Er ist dann die Summe aus Zuführungen zu den Rücklagen und dem Jahresergebnis nach Steuern. Von dieser Summe können nach der Sparkassenordnung 75% an die Träger ausgeschüttet werden. Dieser Wert ergibt sich aus der Tatsache, dass die Sparkasse seit Jahren eine Gesamtkapitalquote von über 18% hat (2022: 18,94%) und damit lt. § 21 Abs. 4 Ziff. 4 SpkO drei Viertel ausschütten kann.

Die Übersicht zeigt die Ausschüttungshöhe an die drei Träger der Sparkasse, 2022 hätte die Stadt Landsberg demnach rund 2,4 Mio. € erhalten können.

An **zweiter** Stelle steht die Gewinnermittlung, wie sie die Sparkasse vornimmt. Es wird nur auf den Jahresüberschuss abgestellt als Restgröße von Gesamtgewinn abzüglich Rücklagenbildung. Man sieht deutlich, dass dieser Überschuss relativ konstant und gleichzeitig sehr niedrig ist. Von diesem Überschuss darf der Sparkassenvorstand 25 % abziehen und einer Rücklage zuführen.

Die Ausschüttung an die Stadt Landsberg beträgt nach dieser Rechnung für 2022 nur noch 291.000 €. Tatsächlich beschließt der Verwaltungsrat der Sparkasse (4 der 7 Mitglieder sind Kommunalpolitiker) regelmäßig selbst auf diese niedrige Ausschüttung zu verzichten und diesen Betrag einem Sicherheitsfonds zuzuführen.

Von den über 60 bayerischen Sparkassen haben 2022 nur zwei Sparkassen an die Träger ausgeschüttet (Stadtsparkasse Augsburg und Stadtsparkasse München).

Die Übersicht zeigt unten Werte über das Einkommen der Sparkassenvorstände und die Pensionsverpflichtungen. Wichtig sind die Gelder für den Verwaltungsrat und die Anzahl der Sitzungen. Daraus kann die Monatsentschädigung der Verwaltungsräte für 2022 ermittelt werden. Sie beträgt rund 900 € monatlich für ein einfaches Verwaltungsratsmitglied, 1.350 € monatlich für den stellvertretenden Vorstand des Verwaltungsrats und 1.800 € monatlich für den Vorsitzenden des Verwaltungsrats. Für dieses Nebeneinkommen trifft man sich 6mal im Jahr für wenige Stunden.

Minimaler Aufwand und großzügige Vergütung sind einer der Gründe, warum nicht ausgeschüttet wird. Es ist bekannt, dass Ausschüttungswünsche einiger Verwaltungsräte damit beantwortet werden, dass derjenige nicht mehr in den Verwaltungsrat kommt. Ein anderer Grund liegt in der Tatsache, dass seitens der Sparkasse eine Drohkulisse aufgebaut wird ("Wenn Sie eine Ausschüttung beschließen, so ist die Sparkasse in ein paar Jahren pleite").

#### **Exkurs: Zum Ermessensmissbrauch bei der Gewinnausschüttung:**

Die Stadtsparkasse Düsseldorf, einziger Träger ist die Stadt Düsseldorf, hatte 2015 einen riesigen Gewinn in Höhe von über 100 Mio. €. Die Sparkasse wollte diesen Betrag den Rücklagen zuführen, der OB von Düsseldorf als Verwaltungsratsvorsitzender wollte einen gewissen Betrag an seine Stadt ausschütten. Der Fall eskalierte und landete beim Finanzministerium von NRW, der Aufsichtsbehörde der Sparkassen. Das Finanzministerium gab der Stadt Recht. Es gab zwei wichtige Erkenntnisse in der Entscheidung:

- Der Verwaltungsrat ist nicht der verlängerte Arm der Sparkasse, er ist auch seinem Träger verantwortlich.
- Die Ablehnung der Ausschüttung war Ermessensmissbrauch.

Die Stadt Düsseldorf erhielt schließlich aus diesem Gewinn 25 Mio. €.

Der Bescheid des Finanzministeriums ist als **Anlage 4** beigefügt. Gegen diesen Bescheid erhob die Sparkasse Klage beim Verwaltungsgericht Düsseldorf. Leider reichte die Sparkasse während der festgesetzten Frist von vier Wochen die Klagebegründung nicht nach, so dass die Klage abgelehnt wurde. Damit war eine einmalige Chance zur Klarstellung wichtiger Fragen vertan.

#### **5. Zusammenfassung**

- **Die Popularklage wird aufrechterhalten.**
- **Sie wird ergänzt durch den Punkt: „Ausschüttungen der Sparkasse an einen Träger sind bei diesem „Sonstige Einnahmen“ für gemeinnützige Zwecke.**

**Dr Rainer Gottwald**