

3.10 Kommunale Unternehmen brauchen Steuerung

Kommunen können wesentliche Aufgaben durch ihre privatrechtlich organisierten Unternehmen und Beteiligungen erfüllen, sofern der öffentliche Zweck dies rechtfertigt. Die hierbei eingesetzten Finanzmittel haben ein erhebliches Volumen, so dass die Beteiligungen alles andere als „Randbereiche“ neben den Kernhaushalten darstellen.

Umso wichtiger ist ein effektives Beteiligungsmanagement zur Überwachung und Koordination der kommunalen Unternehmen. Unabhängig von der Organisation und der Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements muss eine gute Kommunikation zwischen den verschiedenen verantwortlichen Stellen gewährleistet sein.

Gegenstand der Prüfung

Kommunen können sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben privatrechtlicher Organisationsformen bedienen.¹³⁷ Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei elf Kommunen¹³⁸ verschiedene Aspekte kommunaler Beteiligung. Prüfungsgegenstände waren u.a. die Finanzmittelflüsse zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungsgesellschaften, die unterschiedlichen Organisationsformen des Beteiligungsmanagements sowie die Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge.¹³⁹ Um sich einen guten Überblick zu verschaffen, betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung pro Kommune drei Beteiligungen. In der Summe waren dies 33 Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH oder AG aus den Bereichen Stadtwerke, Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Sport und Gesundheit sowie Tourismus.

Die Ergebnisse der Prüfung zeigen die vielfältigen finanziellen Wechselwirkungen zwischen den Kommunen und ihren privatrechtlich organisierten Beteiligungen. Dazu zählen Gewinnabführungen an den Kernhaushalt sowie Verlustausgleiche oder Gesellschafterdarlehen. Ähnliche Auswirkungen können sich für die Kommunen auch aus Bürgerschafts- und Patronatserklärungen ergeben.

¹³⁷ § 136 NKomVG.

¹³⁸ Geprüft wurden die Region und die Landeshauptstadt Hannover sowie die Städte Cuxhaven, Emden, Göttingen, Hameln, Lehrte, Lingen (Ems), Neustadt a. Rbge., Salzgitter und Wolfsburg.

¹³⁹ Die überörtliche Kommunalprüfung hatte bei den o.g. Kommunen in den Jahren 2010 bis 2013 Querschnittsprüfungen zum Beteiligungsmanagement durchgeführt. Einzelne Prüfungsgegenstände wurden einer Wirkungsbetrachtung unterzogen. Die Ergebnisse sind in [Kapitel 2.3.2](#) dieses Berichts dargestellt.

Die überörtliche Kommunalprüfung analysierte Jahresabschlüsse von Gesellschaften, die Stadtmarketing, Tourismus- und Wirtschaftsförderung zum Gegenstand haben. Entsprechende Leistungen können zumeist nicht ohne kommunale Zuschüsse angeboten werden. Der Zuschussbedarf dieser Gesellschaften variierte 2018 bis 2020 zwischen 47 % und 87 %. Die Ausgliederung dauerdefizitärer Bereiche aus den Kernhaushalten führt dazu, dass die Kommunen Kostenunterdeckungen dauerhaft ausgleichen.¹⁴⁰ Das bedeutet konkret, dass die geprüften Kommunen Ausgleichszahlungen zwischen 0,30 % und 0,83 % aller ordentlichen Aufwendungen des jeweiligen Haushalts leisten mussten. In einer Kommune beliefen sich die jährlichen Aufwendungen auf mehr als 4,3 Mio. €. Vor diesem Hintergrund regt die überörtliche Kommunalprüfung an, die unternehmerischen Prozesse der Gesellschaften zu überprüfen und ggf. die Notwendigkeit der Ausgliederung zu hinterfragen.

Dauerhaft erhebliche Zuschüsse: Ausgliederung sinnvoll?

Sieben der geprüften Kommunen hatten Darlehen an ihre privatrechtliche Beteiligungsunternehmen vergeben. Drei dieser Kommunen hatten unter Anwendung der Experimentierklausel¹⁴¹ Kredite für ihre Gesellschaften aufgenommen und an diese weitergeleitet. Diese Konzernkredite bestimmten maßgeblich die Gesamtverschuldung der drei Kommunen. Bei einer Kommune machte das Volumen dieser Kredite 171 % der Langfristverschuldung für den Kernhaushalt aus. Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung gehen mit der Weitergabe der Kredite erhöhte Kontroll- und Überwachungspflichten der Kommune einher, damit sie entsprechend steuern kann. Gleiches gilt mit Blick auf die Ausfallrisiken durch die Übernahme von Bürgschaften und die Abgabe von Patronatserklärungen. Zehn der elf Prüfkommunen gaben 2020 für fremdfinanzierte Investitionen ihrer Gesellschaften solche Verpflichtungserklärungen mit einem Gesamtvolumen von 567 Mio. € ab.

Kommunen übernehmen zum Teil erhebliche Risiken

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte in einem weiteren Schritt die Entlastungen der Kommunen in Folge ihrer Beteiligungen. Dies können Erträge durch Gewinnausschüttungen oder reduzierte Aufwendungen sein, z. B. durch Nutzung steuerrechtlicher Gestaltungsspielräume. Dabei fiel bei den 33 betrachteten Gesellschaften auf, dass trotz erheblicher Gewinne nur vereinzelte Ausschüttungen erfolgten, diese jedoch in beträchtlicher Höhe. Hintergrund waren Gesellschafterbeschlüsse zur Einbehaltung der Gewinne angesichts geplanter

Gewinnausschüttungen nur vereinzelt

¹⁴⁰ In der Regel erfolgt der Ausgleich als Kompensationszahlung im Rahmen der Betrauung mit DAWI (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse). Dabei handelt es sich um einen Hoheitsakt, aufgrund dessen die Kommune dem Unternehmen eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auferlegt.

¹⁴¹ § 181 NKomVG ermöglicht derzeit den Kommunen, auf Antrag und unter bestimmten Voraussetzungen eine Weitergabe der Kredite zu den marktüblichen Konditionen an ihre Konzernunternehmen.

Investitionsmaßnahmen oder zur Stärkung der Kapitalstruktur im Unternehmen (Thesaurierung). Es bleibt abzuwarten, ob künftig Thesaurierungen angezeigt sein werden, vor allem vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden Haushaltslage und mit Blick auf drängende Pflichtaufgaben.

Alle untersuchten Kommunen nutzten mit Blick auf ihre Beteiligungen steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten. Das häufigste Modell war die sog. ertragsteuerliche Organschaft. Hierbei wird durch Saldierung der Überschüsse beim Organträger (z. B. Versorgungsgesellschaften wie Stadtwerke) mit Verlusten anderer defizitärer Gesellschaften (z. B. ÖPNV- oder Bäder-Gesellschaften) die ertragsteuerliche Bemessungsgrundlage gesenkt.¹⁴² Das verringert die Steuerlast beim Organträger und trägt insgesamt zur Entlastung des kommunalen Haushalts bei.

Bei Übertragung der öffentlichen Aufgaben auf privatrechtlich organisierte Unternehmen verbleibt die Aufgaben- und Finanzverantwortung stets bei den Kommunen. Diese müssen ihre gesetzlichen Kontroll- und Einwirkungspflichten erfüllen.¹⁴³ Bei der Art, wie das Beteiligungsmanagement ausgeführt wird, haben die Kommunen Gestaltungsspielräume.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, in welcher Organisationsform das Beteiligungsmanagement jeweils erfolgte. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wurden bei einer Kommune verwaltungsextern durch eine Beteiligungsholding erfüllt, zehn Kommunen regelten es verwaltungsintern: Fünfmal innerhalb eines Fachbereichs, dreimal als Stabsstelle und zweimal in einer Mischform. Wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, weist jede organisatorische Gestaltung Vor- und Nachteile auf, die im Einzelfall gegeneinander abzuwägen sind.

¹⁴² Vgl. § 4 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 3 KStG und § 8 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2 KStG.

¹⁴³ § 150 NKomVG.

	Fachbereich Finanzen	Fachbereich Beteiligungsmanagement	Stabsstelle bei HVB	Beteiligungs-holding	Mischform
Vorteile	Direkter Einfluss auf Schnittstelle Beteiligungsvermögen/ Haushaltswirtschaft; finanzwirtschaftliches Know-how	Hohe Fachlichkeit als Beurteilungsmaßstab für die Leistungsfähigkeit der Beteiligungen	Nähe zu den Entscheidungsträgern in der Verwaltung	Holding hat direkten Einfluss auf die Tochtergesellschaft	Jeder bringt im Rahmen der Beteiligungsteuerung eine Kernkompetenz ein (HVB, Finanzbereich, Fachbereiche)
Nachteile	Risiko, dass ein zu großes Gewicht auf die Steuerung der Beteiligungen unter fiskalischen Gesichtspunkten gelegt wird	Risiko, dass Finanzziele nur nachrangig Berücksichtigung finden	Gesonderte Informationsbeschaffung aus den Fachdezernaten erforderlich	Verlust der Kommune an direktem Steuerungseinfluss auf die Enkelgesellschaft	Viele Schnittstellen, welche mit hohem Kommunikationsaufwand verbunden sind

Tabelle 3: Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Organisationsformen des Beteiligungsmanagements

Die Prüfung zeigte, dass es bei der Aufgabenerfüllung des Beteiligungsmanagements nicht allein darauf ankommt, welche Organisationsform gewählt wird. Es ist zudem notwendig, eine gute Kommunikation zwischen den verschiedenen verantwortlichen Aufgabenträgern sicherzustellen, besonders dann, wenn schriftliche Regelungen nicht umfassend getroffen wurden. Weiterhin ist entscheidend, welchen Stellenwert die Kommune der Steuerung ihrer Beteiligungen beimisst.

Ein Indikator in diesem Zusammenhang ist der Regelungsgehalt der Gesellschaftsverträge und Satzungen. Diese bieten sich aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung an, das Verhältnis zwischen Kommune und Unternehmen transparent zu regeln und darzustellen. Dadurch schafft die Kommune klare Grundlagen für die Steuerung und Wahrnehmung der Koordinierungs- und Überwachungsaufgabe (auch bei Personalwechsel). Die geprüften Kommunen nutzten diese Möglichkeit nur zum Teil:

Gesellschaftsverträge als Steuerungsinstrument

Nach den Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts muss ein öffentlicher Zweck die Errichtung des Unternehmens rechtfertigen.¹⁴⁴ Die Erfüllung dieses öffentlichen Zwecks ist über die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags sicherzustellen.¹⁴⁵ Nur bei 19 der betrachteten 33 Gesellschaften war der öffentliche Zweck des Unternehmens im Gesellschaftsvertrag festgehalten. In 14 Gesellschaftsverträgen bzw.

¹⁴⁴ § 136 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NKomVG.

¹⁴⁵ § 137 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG.

Satzungen wurde lediglich der Gegenstand der Gesellschaft genannt. Mit der Aufnahme des öffentlichen Zwecks im Gesellschaftsvertrag ist das Ziel der Gesellschaft nicht allein auf den wirtschaftlichen Erfolg, sondern primär auf die Erfüllung des kommunalen Gemeinwohlinteresses gerichtet. Daher empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen in deren eigenem Interesse, den öffentlichen Zweck im Gesellschaftsvertrag festzuschreiben. Sie schaffen damit eine wesentliche Grundlage der Steuerung.

Beteiligungsrichtlinie: Verbindlichkeitserklärung nicht vergessen!

Kommunen regeln in Beteiligungsrichtlinien u. a. Entscheidungsabläufe, Anforderungen an die Mandatsträgerbetreuung oder auch das Zusammenwirken zwischen Aufsichtsorgan, Geschäftsführung und der Kommune als Gesellschafterin. Ohne Verbindlichkeitserklärung im Gesellschaftsvertrag entfaltet die Beteiligungsrichtlinie nur innerhalb der Kommune Wirkung, nicht jedoch in dem zu steuernden Unternehmen. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass Kommunen zwar Beteiligungsrichtlinien erlassen, aber entsprechende Verbindlichkeitserklärungen in den Gesellschaftsverträgen nicht getroffen hatten. Sie empfiehlt, Beteiligungsrichtlinien generell mit Verbindlichkeitserklärungen zu verknüpfen. Dabei bietet die Formulierung im Mustergesellschaftsvertrag der Stadt Wolfsburg eine gute Orientierung.¹⁴⁶

Teilnahme-rechte des Beteiligungsmanagements fixieren

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements sind ohne gesonderte Regelung nicht berechtigt, an den Sitzungen des Aufsichtsrats teilzunehmen. Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) empfiehlt gleichwohl, ihnen eine Teilnahmemöglichkeit einzuräumen.¹⁴⁷ Hierdurch soll die Gesellschafterrolle der öffentlichen Hand gestärkt werden. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass das Beteiligungsmanagement bei 23 Gesellschaften an den Aufsichtsratssitzungen der Beteiligungen vertreten war. Das begrüßt die überörtliche Kommunalprüfung. Allerdings waren nur in sechs Gesellschaftsverträgen ausdrückliche Regelungen zur Teilnahme des Beteiligungsmanagements an den Aufsichtsratssitzungen getroffen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher den Kommunen, im Gesellschaftsvertrag die Teilnahme des Beteiligungsmanagements an Aufsichtsratssitzungen zu regeln. Ein

¹⁴⁶ Die Formulierung im Mustergesellschaftsvertrag der Stadt Wolfsburg lautet: „Die von der Gesellschafterin Stadt Wolfsburg erlassene Rahmenrichtlinie für das Beteiligungsmanagement der Stadt Wolfsburg in ihrer aktuellen Fassung ist für die Gesellschaft rechtlich bindend.“

¹⁴⁷ Vgl. D-PCGM vom 14.03.2022, Rn. 31.

gutes Beispiel für Gesellschaften mit fakultativen Aufsichtsräten bietet die Formulierung im Mustergesellschaftsvertrag der Landeshauptstadt Hannover.¹⁴⁸

Gesellschaftsverträge bieten auch die Möglichkeit, Complianceregelungen zu verankern. Compliance beschreibt das Verhalten im Einklang mit geltendem Recht, Leitlinien und dem Wertesystem des kommunalen Unternehmens. Einzig die Landeshauptstadt Hannover traf Regelungen zur Compliance der Gesellschaftsorgane, jedoch nicht in Form eines separaten Kodex, sondern – entsprechend ihrem Mustergesellschaftsvertrag – direkt in den einzelnen Gesellschaftsverträgen. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt derartige Regelungen und verweist auf ihre bisherigen Empfehlungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten.¹⁴⁹

*Regelungen
zum
Compliance*

Die Ergebnisse der Prüfung unterstreichen erneut die Komplexität kommunaler Beteiligungen. Angesichts des sehr hohen finanziellen Engagements der Kommunen und der damit verbundenen Haushaltsrisiken, ist die Wahrnehmung der Einwirkungs- und Kontrollpflichten sicherzustellen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen daher, die verschiedenen Instrumente der Beteiligungssteuerung weiter in den Blick zu nehmen und umzusetzen.

Fazit

¹⁴⁸ „Ein*e Mitarbeiter*in des Beteiligungsmanagements der Landeshauptstadt H“¹⁴⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021 „Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung“, S. 113 ff.

¹⁴⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021 „Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung“, S. 113 ff.