



EURORAI-Seminar am 18. Oktober 2018 in Székesfehérvár (Ungarn)

Die Prüfung von kommunalen Beteiligungen

Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofs



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

Agenda

1. Was sind kommunale Beteiligungen?

2. Welche Besonderheiten sind bei der Betätigungsprüfung zu beachten?

2.1 Beteiligungsmanagement

2.2 Konsolidierter Gesamtabschluss

2.3 Erweiterte Abschlussprüfung und Unterrichtsrechte

2.4 Wirtschaftlicher Vorteil aus Beteiligung / risikoadäquate Gewinnbeteiligung

3. Fazit

1. Was sind kommunale Beteiligungen?

Spektrum von kommunalen Beteiligungen

- Kommunale Beteiligungen sind Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform (GmbH, AG), an denen sich Kommunen beteiligen, um damit kommunale Leistungen zu erbringen
- Kommunale Beteiligungsunternehmen nehmen beispielsweise Ver- und Entsorgungsaufgaben (Stadtwerke, Entsorgungsbetriebe), infrastrukturelle Aufgaben (z. B. Nahverkehr), soziale (z. B. Krankenhäuser) oder wirtschaftspolitische Aufgaben (z. B. Trägerschaft bei Sparkassen) wahr
- Der größte Teil der von Kommunen erbrachten Wertschöpfung wird von kommunalen Unternehmen erbracht – vor allem in Großstädten

kassel airport



ESWE 
Versorgung

1. Was sind kommunale Beteiligungen?

Voraussetzungen für wirtschaftliche Betätigung (§121 HGO)

- Kommunen dürfen sich wirtschaftlich betätigen und dafür Unternehmen gründen, wenn
 1. der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt,
 2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
 3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

1. Was sind kommunale Beteiligungen?

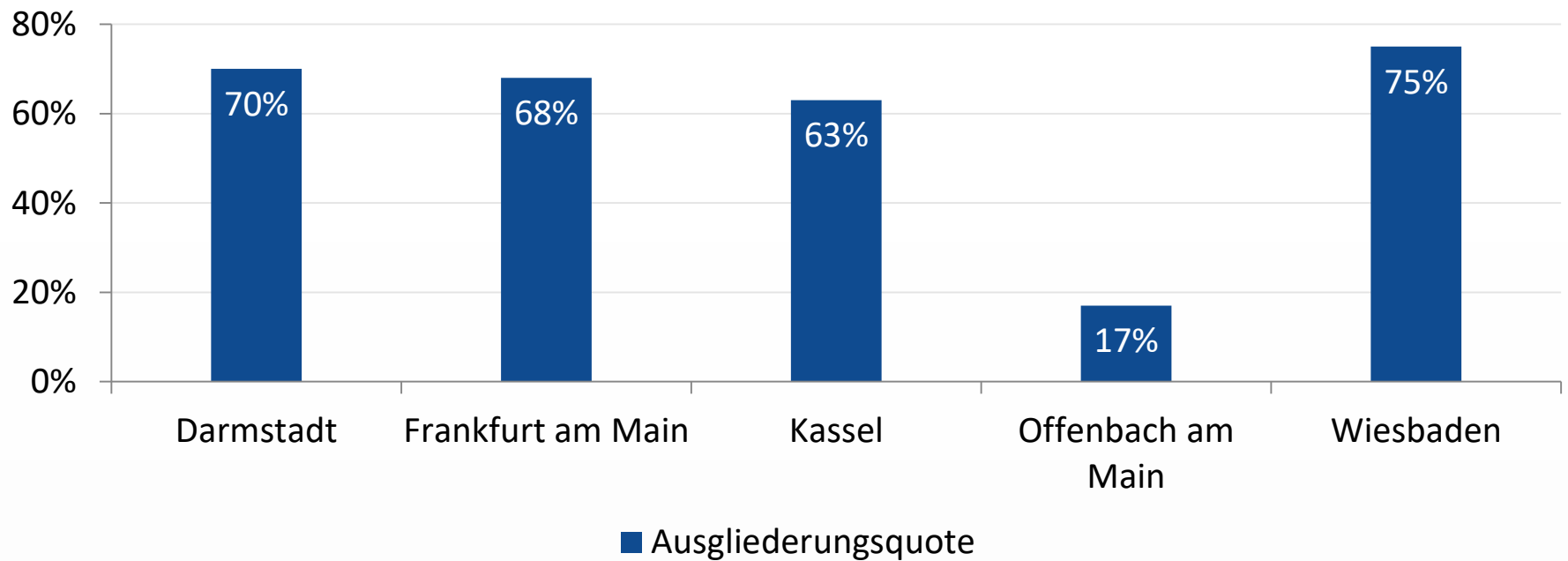
Voraussetzungen für wirtschaftliche Betätigung (§121 HGO)

- Die Erträge jedes Unternehmens sollen mindestens so hoch sein, dass
 1. alle Aufwendungen und kalkulatorischen Kosten gedeckt werden,
 2. die Zuführungen zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglicht werden, die zur Erhaltung des Vermögens des Unternehmens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind und
 3. eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erzielt wird.

1. Was sind kommunale Beteiligungen?

Beispiel: Ausgliederungsquote der Kreditverbindlichkeiten

Die Ausgliederungsquote gibt an, wie hoch beispielsweise der Verschuldungsanteil der Beteiligungen an den Gesamtschulden der Stadt ist



Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse der Großstädte und Beteiligungen, Haushaltspläne; Stand: September 2015

Agenda

1. Was sind kommunale Beteiligungen?

2. Welche Besonderheiten sind bei der Betätigungsprüfung zu beachten?

2.1 Beteiligungsmanagement

2.2 Konsolidierter Gesamtabchluss

2.3 Erweiterte Abschlussprüfung und Unterrichtsrechte

2.4 Wirtschaftlicher Vorteil aus Beteiligung / risikoadäquate Gewinnbeteiligung

3. Fazit

2. Besonderheiten der Betätigungsprüfung

Beteiligungsmanagement

- Kommunales Beteiligungsmanagement ist die übergreifende, strategische Steuerung aller Unternehmen, die im Eigentum der Kommune stehen oder an denen sie beteiligt ist
- Die strategische Steuerung findet durch den Aufsichtsrat statt; in Deutschland ist bei kommunalen Unternehmen der Aufsichtsrat im Regelfall durch Vertreter der Kommune besetzt
- Beteiligungsmanagement als Organisationseinheit in einer Kommune.
Funktionen: strategisches und operatives Beteiligungscontrolling inklusive Mandatsträgerbetreuung (Vor- und Nachbereitung der von der Kommune entsandten Vertreter im Aufsichtsrat)

2. Besonderheiten der Betätigungsprüfung

Beteiligungsmanagement

Grundsätzlich sind Aufsichtsratsmitglieder dem Unternehmensinteresse verpflichtet

§ 394 AktG Berichte der Aufsichtsratsmitglieder

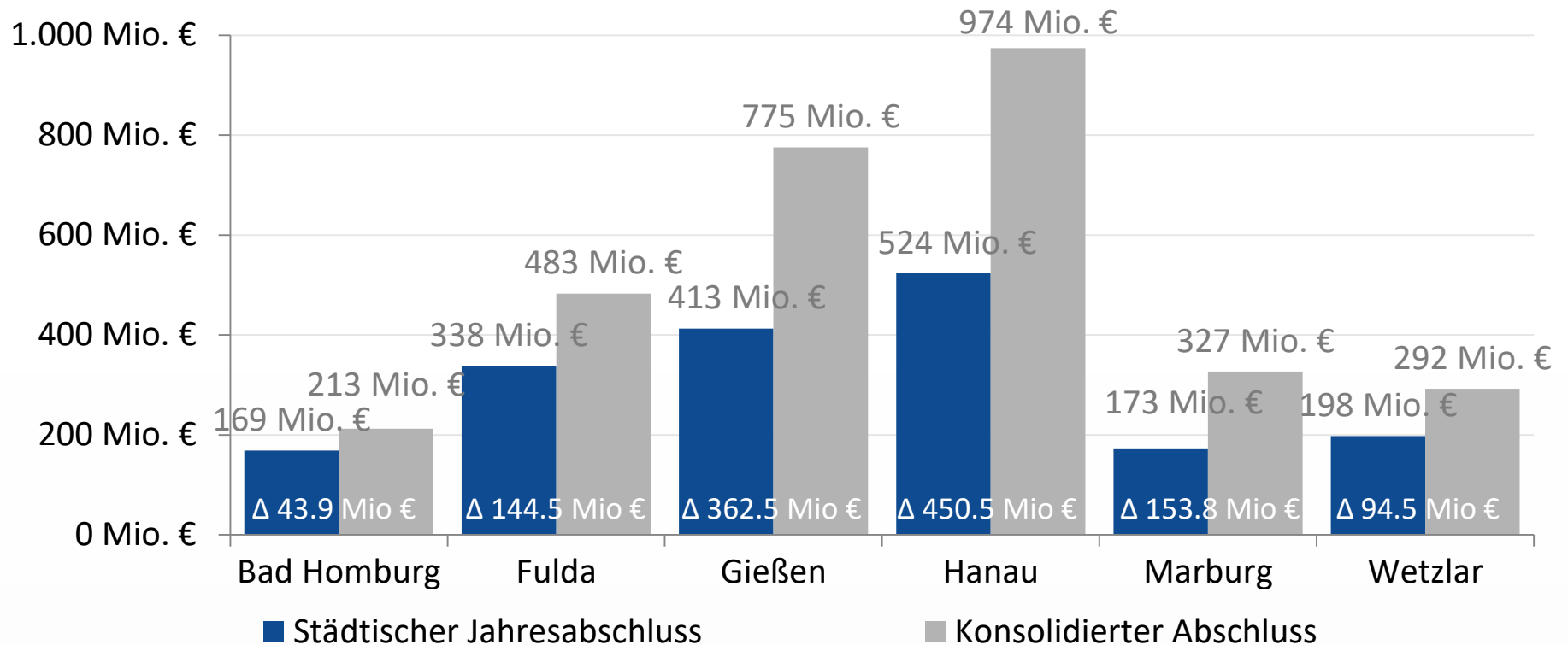
§ 395 AktG Verschwiegenheitspflicht

Verschwiegenheitspflicht gilt auch für Prüfer der Finanzkontrolle

2. Besonderheiten der Betätigungsprüfung

Verbindlichkeiten im Jahresabschluss und im konsolidierten Abschluss

Beispiel Hanau: Der Unterschied bei den Verbindlichkeiten lag bei 451 Millionen Euro



Quelle: Eigene Erhebung, Beteiligungsberichte, Jahresabschlüsse 2009; Stand: Januar 2012

2. Besonderheiten der Betätigungsprüfung

Erstmalige Aufstellung eines konsolidierten Jahresabschlusses (Gesamtabschluss)

- Der Rechnungshof hat diese ganzheitliche Betrachtung eingefordert. Diese Empfehlung mündete in ein Gesetzgebungsverfahren
- Die konsolidierten Jahresabschlüsse (kommunale Gesamtabschlüsse) waren in Hessen erstmals verpflichtend für das Jahr 2015 zum 30. September 2016 aufzustellen
- Die Kommunalaufsicht hat für die Aufstellung des Gesamtabschlusses 2015 eine verlängerte Frist bis zum 30. Juni 2018 eingeräumt

2. Besonderheiten der Betätigungsprüfung

Erweiterte Abschlussprüfung und Unterrichtsrechte

§ 53 HGrG Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

§ 54 HGrG Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

2. Besonderheiten bei der Betätigungsprüfung

Beispiel Wiesbaden: Teilprivatisierung der Städtischen Kliniken (1)



Quelle: <https://www.helios-gesundheit.de/kliniken/wiesbaden-hsk/unser-haus/>

2. Besonderheiten bei der Betätigungsprüfung

Empfehlung des Rechnungshofs führte zu Gesetzesänderung

- Auf Empfehlung des Rechnungshofs hat der Hessische Landtag am 18. Juli 2014 eine Änderung der HGO beschlossen, wonach sicherzustellen ist, dass dem Rechnungshof Unterrichts- und Einsichtsrechte eingeräumt werden
- Aber: Bei 39 privatrechtlichen Beteiligungen der hessischen Großstädte waren die Prüfungsrechte trotz rechtlicher Vorgabe unvollständig eingeräumt (Stand: 2016)
- Der Rechnungshof hat die Großstädte auf ihre Rechtspflicht zur Anpassung der Gesellschaftsverträge hingewiesen

2. Besonderheiten bei der Betätigungsprüfung

Wirtschaftlicher Vorteil aus Betätigung / Risikoadäquate Gewinnbeteiligung (Beispiel Frankfurt am Main)

	Messe	ABG
Jahresergebnis	46,9 Mio. €	66,2 Mio.
Beteiligungsquote	60%	100%
Ausschüttung	6,6 Mio. €	7,5 Mio. €



Quelle Messe: © Messe Frankfurt Venue GmbH
Quelle ABG: ABG Frankfurt Holding Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH, Urheber: Stefan Forster Architekten

2. Besonderheiten bei der Betätigungsprüfung

Wirtschaftlicher Vorteil aus Betätigung / Risikoadequate Gewinnbeteiligung

- Sparkassen sind eine Besonderheit, die es nur in Deutschland, Österreich und Italien gibt
- Sie dienen als quasi „kommunaleigene Banken“ der Versorgung der regionalen Wirtschaft mit Krediten
- Formal sind die Kommunen als Träger nicht Eigentümer der Sparkassen, aber es besteht ein eigentümerähnliches Verhältnis

2. Besonderheiten bei der Betätigungsprüfung

Wirtschaftlicher Vorteil aus Betätigung / Risikoadäquate Gewinnbeteiligung

Sparkassenprüfungen 2012 und 2018



Verwendung der Jahresüberschüsse			
	2009	2016	Prozentuale Änderung
Jahresüberschüsse	145,5 Mio. €	184,1 Mio. €	26,6 %
davon theoretisch verfügbar	97,0 Mio. €	122,8 Mio. €	
Abführungen (brutto)	20,2 Mio. €	31,9 Mio. €	57,7 %
Abführungsquote bezogen auf die Jahresüberschüsse (brutto)	13,9 %	17,3 %	

Quelle: Jahresabschlüsse der Sparkassen sowie Angaben der Träger

Agenda

1. Was sind kommunale Beteiligungen?

2. Welche Besonderheiten sind bei der Betätigungsprüfung zu beachten?

2.1 Beteiligungsmanagement

2.2 Konsolidierter Gesamtabchluss

2.3 Erweiterte Abschlussprüfung und Unterrichtsrechte

2.4 Wirtschaftlicher Vorteil aus Beteiligung / risikoadäquate Gewinnbeteiligung

3. Fazit

Fazit

- Ausgliederungen aus Kernhaushalt müssen rechtlich zulässig und wirtschaftlich sinnvoll sein
- Mit Ausgliederung geht ein Steuerungsverlust einher – auch hinsichtlich der Risiken des Unternehmens
- Dies führt auch zu einem Informationsverlust für Politik und Bürger
- Diesem Steuerungsverlust kann durch ein angemessenes Beteiligungsmanagement, dem Informationsverlust durch einen konsolidierten Gesamtabschluss, erweiterte Abschlussprüfung und unmittelbare Unterrichtung entgegengewirkt werden
- Kommunen sollten auf risikoadäquate Gewinnbeteiligung drängen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Hessischer Rechnungshof

Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

Telefon: (06151) 381 – 117
pressestelle@rechnungshof.hessen.de



rechnungshof.hessen.de

