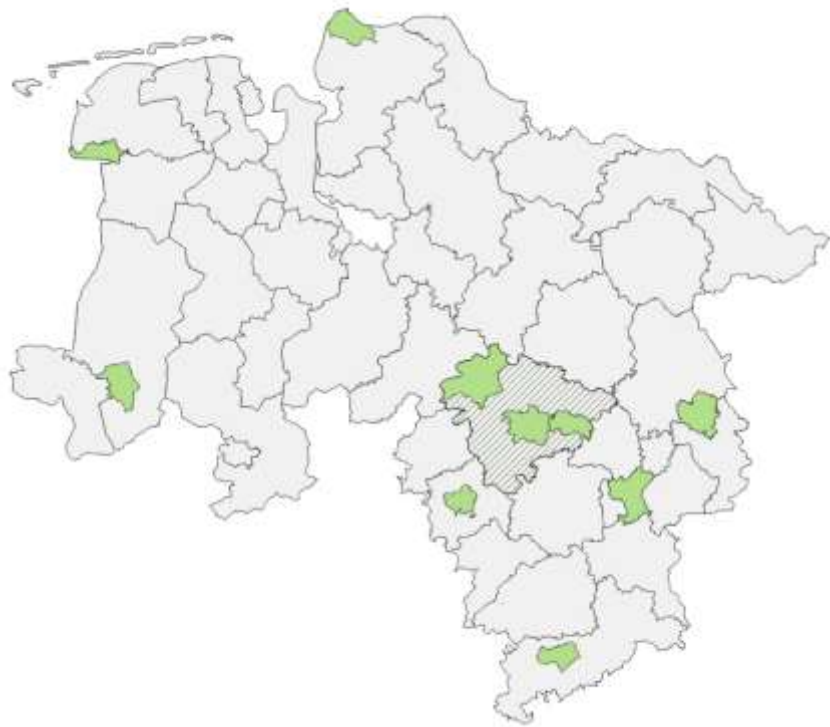


Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Wiederholungs- und Kontrollprüfung Beteiligungsmanagement



Übersandt an

- Städte Cuxhaven, Emden, Göttingen, Hameln, Lehrte, Lingen, Neustadt am Rübenberge, Salzgitter, Wolfsburg, Landeshauptstadt Hannover
- Region Hannover
- deren Kommunalaufsichtsbehörden

Hildesheim, 21.06.2023

Az.: 10712/6.2-03/2022

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	4
2	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	6
3	Prüfungsergebnisse.....	10
3.1	Beteiligungsmanagement.....	10
3.1.1	Organisation des Teilnehmungsmanagements	10
3.1.2	Beteiligungsakte.....	12
3.1.3	Beteiligungsbericht.....	13
3.1.4	Strategisches Controlling	15
3.1.5	Operatives Controlling.....	17
3.1.6	Analyse des Teilnehmungsportfolios	19
3.1.7	Beteiligungsrichtlinie	21
3.1.8	Mandatsträgerbetreuung	23
3.1.9	Zusammenfassung Wiederholungs- und Kontrollprüfung	24
3.2	Finanzmittelflüsse	25
3.2.1	Vorgaben des § 149 NKomVG	26
3.2.2	Verlustausgleiche / Zuschüsse.....	30
3.2.3	Gesellschafterdarlehen	31
3.2.4	Bürgschaften.....	34
3.3	Gesellschaftsverträge / Satzungen.....	35
3.3.1	Vorgaben des § 137 NKomVG	35
3.3.2	Fakultative Regelungen.....	37
3.4	Fazit.....	41

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1 – Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen des Teilnehmungsmanagements.....</i>	<i>10</i>
<i>Abbildung 2 – Organisation des Teilnehmungsmanagements.....</i>	<i>12</i>
<i>Abbildung 3 – Vollständigkeit der Teilnehmungsberichte.....</i>	<i>14</i>
<i>Abbildung 4 – Betrachtete Bestandteile des operativen Controllings.....</i>	<i>18</i>
<i>Abbildung 5 – Vorhandene Teilnehmungsrichtlinien und ihre Verbindlichkeit</i>	<i>22</i>
<i>Abbildung 6 – Mandatsträgerbetreuung.....</i>	<i>23</i>
<i>Abbildung 7 – Gegenüberstellung der Ergebnisse aus Ausgangs- und Wiederholungsprüfung.....</i>	<i>25</i>
<i>Abbildung 8 – Ertragslage ausgewählter Wohnbaugesellschaften.....</i>	<i>28</i>
<i>Abbildung 9 – Gewinne der Stadtwerke vor Steuer und Verlustausgleich.....</i>	<i>29</i>
<i>Abbildung 10 – Vorgefundene Konzernstrukturen</i>	<i>30</i>
<i>Abbildung 11 – Zuschussbedarf von Marketing- / Wirtschaftsförderungs- gesellschaften</i>	<i>31</i>
<i>Abbildung 12 – Gesellschafterdarlehen.....</i>	<i>32</i>
<i>Abbildung 13 – Kredite im Rahmen der Experimentierklausel</i>	<i>33</i>
<i>Abbildung 14 – Bürgschaften / Patronatserklärung.....</i>	<i>34</i>

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Beispielrechnung Steuerersparnis bei Organgesellschaften
Anlage 2	Sicherstellung der Gemeinwohlinteressen in Gesellschaftsverträgen/Satzungen – Formulierungsvorschlag
Anlage 3	Auszug Mustergesellschaftsvertrag Landeshauptstadt (LH) Hannover – Compliance-Regelungen

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz vom 06.09.1965, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes zur Umsetzung der UmwandlungsRL und zur Änd. weiterer Gesetze vom 22.2.2023 (BGBl. I Nr. 51)
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
D-PCGM	Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vom 20.05.1998, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes zur Umsetzung der UmwandlungsRL und zur Änd. weiterer Gesetze vom 22.2.2023 (BGBl. I Nr. 51)
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
LH	Landeshauptstadt
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes und des Kommunalverfassungsgesetzes vom 22.9.2022 (Nds. GVBl. S. 588)
NKPA	Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
üöKp	überörtliche Kommunalprüfung

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen,

1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Tz. 1 Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) prüfte bei elf Kommunen im Wege einer Wiederholungs- und Kontrollprüfung das Teilnehmungsmanagement.

Wesentliche Ergebnisse hierbei waren:

- Im Vergleich zu den Ausgangsprüfungen 2010 bis 2013 zeigte sich, dass das Teilnehmungsmanagement insgesamt bei drei Kommunen eine deutlich bessere Ausgestaltung erfahren hat. Im Gegensatz dazu hatten sich bei vier Kommunen, trotz umfangreichen Teilnehmungsportfolios, keine entscheidenden Verbesserungen gezeigt. Dazu zählt auch die Stadt *Neustadt a. Rbge.* Die Landeshauptstadt und die Region Hannover sowie die Stadt Salzgitter agieren nach wie vor auf hohem Niveau (vgl. Abschnitt 3.1.9).
- Insgesamt war festzustellen, dass die größeren der geprüften Kommunen zur Wahrnehmung ihrer Überwachungs- und Koordinierungspflicht die Instrumente des Teilnehmungsmanagements umfassend anwenden (vgl. Abschnitt 3.1.9).
- Teilnehmungsberichte sind wertvolle Informationsquellen für alle kommunalen Akteure. Die üöKp stellte fest, dass anstelle von ursprünglich zwei mittlerweile sechs Kommunen ihren Teilnehmungsbericht gemäß den Vorgaben des § 151 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) aufstellten. Für den Teilnehmungsbericht der Stadt *Neustadt a. Rbge.* sieht die üöKp noch Verbesserungsbedarf (vgl. Abschnitt 3.1.3).
- In der Wiederholungsprüfung wurde erneut deutlich, dass die Kommunen nach wie vor ihre Teilnehmungen unterschiedlich steuerten. Die üöKp begrüßt es, wenn Kommunen – wie insbesondere die Landeshauptstadt Hannover – ihre Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben über verbindlich vereinbarte Zielsysteme wahrnehmen. Darüber hinaus fanden sich Ansätze hierzu nur bei wenigen Kommunen. Sofern Kommunen andere Steuerungsmöglichkeiten, z.B. über personelle Verflechtungen nutzen, sollte besonderes Augenmerk auf die Sicherstellung der Transparenz und des Informationsflusses gelegt werden (vgl. Abschnitt 3.1.4).

- Die Gründe für die Überprüfung bzw. daraus resultierende Änderungen des Beteiligungsportfolios waren überwiegend steuerliche Optimierungsmaßnahmen oder Gesetzesänderungen. Die Effizienz im Sinne der Wirtschaftlichkeit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben war ganz überwiegend nicht Auslöser für Veränderungen (vgl. Abschnitt 3.1.6).
- Die Mehrzahl der geprüften Kommunen verfügten aktuell über eine Beteiligungsrichtlinie. Allerdings waren bei zwei Kommunen die Beteiligungsrichtlinien nicht für verbindlich erklärt. In diesen Fällen entfaltet die Richtlinie keine Außenwirkung für die jeweiligen Beteiligungen (vgl. Abschnitt 3.1.7).
- Alle geprüften Kommunen nutzten die aus dem Konzernverbund resultierenden Möglichkeiten. Hierzu gehören die steuerliche Organschaft und die Konzernkredite. Dadurch konnten steuerliche Gestaltungsspielräume genutzt und Zinsvorteile realisiert werden (vgl. Abschnitte 3.2.1 und 3.2.3).
- Die Kommunen nutzten die Möglichkeit, die verschiedenen Aufgaben des Beteiligungsmanagements über Gesellschaftsverträge verbindlich zu regeln nur im geringen Maße. Schriftliche Fixierungen dienen dazu, die Koordinierungs- und Überwachungsaufgabe dauerhaft (auch bei Personalwechseln) sicherzustellen (vgl. Abschnitt 3.3.2).

2 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 2 § 136 NKomVG räumt den Kommunen die Möglichkeit ein, sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben wirtschaftlich zu betätigen. Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben aus der Kernverwaltung kann in öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Organisationsformen erfolgen. Lässt eine Kommune die ihr obliegenden Aufgaben von einem kommunalen Unternehmen durchführen, besteht bei ihr – trotz der rechtlichen Verselbstständigung – die Aufgaben- und Finanzverantwortung fort. Auch wenn die Kommunalaufgaben an Unternehmen und Einrichtungen zur selbstständigen Erledigung übertragen wurden, gilt uneingeschränkt, dass die Gründung von bzw. Beteiligung an solchen Unternehmen und Einrichtungen der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks dienen muss.
- Tz. 3 Mit der Unternehmensgründung oder -beteiligung gehen Kontroll- und Einwirkungspflichten der Kommunen einher. Diese sind in § 150 NKomVG verankert. Um den Überwachungs- und Koordinationspflichten nachzukommen, müssen die Kommunen ein Beteiligungsmanagement betreiben. Dieses umfasst insbesondere Maßnahmen der Beteiligungsverwaltung, Aufbau eines Beteiligungscontrollings sowie im besten Fall die Betreuung der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien der Beteiligungen.¹ Außerdem soll das Beteiligungsmanagement für die Wahrnehmung gemeindlicher Interessen in den Organen der Gesellschaften sorgen. Weitere Aufgaben des Beteiligungsmanagements sind: Die Koordinierung der Wirtschaftspläne mit der kommunalen Haushaltsplanung sowie die Einbindung der Gesellschaften in die kommunalen Zielvorgaben und Leitbilder.²
- Tz. 4 In Anbetracht der Komplexität kommunaler Unternehmen sowie der dort realisierten Wertschöpfung³ und der gesellschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen besteht grundsätzlich die Gefahr einer Verselbstständigung kommunaler Unternehmen. Dies umso mehr, wenn das kommunale Beteiligungsmanagement nicht den gesetzlichen Anforderungen und Standards entspricht.

¹ Vgl. D-PCGM, Kapitel 3.3 Organisationselement Beteiligungsmanagement 2022, S. 16 ff.

² Ebenda.

³ Mehr als 8,7 Milliarden Euro der jährlich in Niedersachsen und Bremen erbrachten Wirtschaftsleistung gehen allein auf die Geschäftstätigkeiten der Mitgliedsunternehmen des Verbands Kommunaler Unternehmen e.V., Landesgruppe Niedersachsen/Bremen, zurück; <https://www.vku.de/verband/struktur/vku-in-den-laendern/niedersachsenbremen/neues-aus-niedersachsenbremen/kommunale-unternehmen-sind-stabilitaetsanker-fuer-die-wirtschaft-in-niedersachsen-und-bremen/>, abgerufen am 09.01.2023.

- Tz. 5 Im Fokus der Wiederholungs- und Kontrollprüfung 2022 stand das Teilnehmungsmanagement der in den Jahren 2010 bis 2013 von der üöKp bereits geprüften Kommunen. Das Ziel der vergangenen Querschnittsprüfung war es festzustellen, ob die Kommunen
- die Koordinierungs- und Überwachungsverpflichtung im erforderlichen Umfang wahrgenommen,
 - die Anforderungen des § 150 NKomVG an das Teilnehmungsmanagement erfüllt und
 - die Vorgaben des § 151 NKomVG an den Teilnehmungsbericht eingehalten hatten.
- Tz. 6 Im Rahmen der Wiederholungs- und Kontrollprüfung betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung, ob und in wie weit die Feststellungen und Empfehlungen aus den bisherigen Prüfungen 2010 bis 2013 aufgenommen und umgesetzt wurden (Wirkungsbetrachtung).
- Tz. 7 Gegenstand der aktuellen Prüfung war das gesamte Teilnehmungsmanagement, insbesondere die Teilnehmungsverwaltung, die Teilnehmungssteuerung und die Wahrnehmung der Mandatsträgerbetreuung, wobei dies mit den Ergebnissen der vorausgegangenen Prüfungen 2010 bis 2013 abgeglichen wurde. Darüber hinaus wurde die Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge, insbesondere in Hinblick auf ihre Pflichtbestandteile gem. NKomVG betrachtet. Eine besondere Berücksichtigung fanden schließlich die Finanzmittelflüsse zwischen den Kommunen und ihren Teilnehmungsgesellschaften.
- Tz. 8 Geprüft wurden elf Kommunen, bei denen in der Vergangenheit eine Querschnittsprüfung des Teilnehmungsmanagements durchgeführt wurde. Dabei handelt es sich um drei Vergleichsringe:
- Vergleichsring 1: Landeshauptstadt und Region Hannover, geprüft 2010 durch die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt (NKPA)⁴,
 - Vergleichsring 2: Städte Göttingen, Salzgitter und Wolfsburg, geprüft 2011, sowie

⁴ Die NKPA wurde mit Ablauf des 31.12.2010 aufgelöst und die Aufgabe der üöKp der Präsidentin/dem Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofs übertragen.

- Vergleichsring 3: Städte Cuxhaven, Emden, Hameln, Lehrte, Lingen (Ems) und Neustadt a. Rbge., geprüft 2012/2013.

Tz. 9 Die Prüfung erstreckte sich ausschließlich auf kommunale Eigengesellschaften oder Gesellschaften mit mindestens 50 prozentiger Beteiligung der jeweiligen Kommune. Grundsätzlich wurden Tochtergesellschaften betrachtet. Sofern eine Beteiligungsgesellschaft (Beteiligungsholding) eingerichtet war, wurden auch Einzelgesellschaften berücksichtigt. Um die Belastung der Kommunen zu begrenzen, wurde die Untersuchung auf maximal drei Gesellschaften pro Kommune beschränkt. Geprüft wurden Gesellschaften aus den Bereichen Stadtwerke, Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Sport und Gesundheit sowie Tourismus. Dabei wurden jeweils mindestens zwei Unternehmen aus dem gleichen Aufgabenspektrum analysiert.

Die überörtliche Kommunalprüfung wählte nach diesen Kriterien die nachstehenden Gesellschaften der Kommunen aus:

Kommunen	Betrachtete Gesellschaften
VERGLEICHSRING 1	
Landeshauptstadt Hannover Einwohner: 535.896	hanova GEWERBE GmbH (100 %) hanova WOHNEN GmbH (90 %) Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (80,49 %)
Region Hannover Einwohner: 1.157.832	hannoverimpuls GmbH (50 %) Klinikum Region Hannover GmbH (100 %) Zoo Hannover gGmbH (100 %)
VERGLEICHSRING 2	
Stadt Göttingen Einwohner: 116.475	Göttinger Versorgungs- und Verkehrsbetriebe GmbH (100 %) Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung mbH (100 %) Städtische Stadtwerke Göttingen AG (Beteiligung der Holding: 50,1 %)
Stadt Salzgitter Einwohner: 103.801	Projektgesellschaft SZ-Watenstedt GmbH (51 %) Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH SZ (100 %) Wirtschafts- u. Innovationsförderung SZ GmbH (100 %)
Stadt Wolfsburg Einwohner: 123.997	Neuland Wohnungsgesellschaft mbH (60 %) Stadtwerke Wolfsburg AG (100 %) Wolfsburg Wirtschaft und Marketing GmbH (80 %)
VERGLEICHSRING 3	
Stadt Cuxhaven Einwohner: 48.314	Cuxhavener Hafen Entwicklungsgesellschaft mbH (94 %) Nordseeheilbad Cuxhaven GmbH (100 %) Siedlungsgesellschaft Cuxhaven AG (100 %)

Stadt Emden Einwohner: 49.555	Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH (GEWOBA) (100 %) Trägersgesellschaft Zentralklinikum Aurich-Emden-Norden gGmbH (50 %) Wirtschaftsförderung und Stadtmarketing der Stadt Emden GmbH (100 %)
Stadt Hameln Einwohner: 57.450	Aquasport GmbH (100 %) Hameln Marketing und Tourismus GmbH (75 %) Stadtwerke Hameln GmbH (100 %)
Stadt Lehrte Einwohner: 44.154	Lehrter Bädergesellschaft mbH (Beteiligung der Holding: 100 %) Lehrter Beteiligungs-GmbH (LBG) (100 %) Stadtwerke Lehrte GmbH (Beteiligung der Holding: 96,15 %)
Stadt Lingen Einwohner: 55.611	Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lingen (Ems) mbH (100 %) Stadtwerke Lingen GmbH (59,25 %) Lingen Wirtschaft & Tourismus GmbH (95 %)
Stadt Neustadt am Rübenberge Einwohner: 44.586	Neustädter Immobiliengesellschaft a. Rbge. GmbH - NIG (Beteiligung der Holding: 100 %) Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH - SWN (Beteiligung der Holding: 100 %) Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH (100 %)

- Tz. 10 Der Prüfung wurden die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 zugrunde gelegt.
- Tz. 11 Der Entwurf dieser Prüfungsmitteilung wurde am 14.02.2023 an die 11 geprüften Kommunen mit der Gelegenheit übersandt, Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG). Bis zum Ende der Stellungnahmefrist (14.04.2023) nutzten die Städte Lehrte, Lingen und Wolfsburg sowie die Region Hannover diese Möglichkeit. Weiterhin führte die üöKp ein Erörterungsgespräch mit der Region Hannover.
- Tz. 12 Die Mehrzahl der Kommunen verzichtete auf eine Stellungnahme. Drei Städte stimmten den Ausführungen der Prüfungsmitteilung ausdrücklich zu und bedankten sich für den konstruktiven Austausch und die guten Anregungen. Beispielsweise hat die Stadt Lehrte ihren Beteiligungsbericht entsprechend den Anregungen aus der Prüfung ergänzt. Gegebenenfalls abweichende Auffassungen der Kommunen wurden in den jeweiligen Kapiteln dieser Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Beteiligungsmanagement

3.1.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

Tz. 13 Die üöKp untersuchte, in welcher Organisationsform das Beteiligungsmanagement erfolgte.

Tz. 14 Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements können verwaltungsintern (bspw. innerhalb eines Fachbereichs bzw. als Stabsstelle) oder verwaltungsextern (Beteiligungsholding) erfüllt werden. Jede organisatorische Gestaltung weist Vor- und Nachteile auf, die im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden müssen.

	Fachbereich Finanzen	Fachbereich Beteiligungsmanagement	Stabsstelle bei HVB	Beteiligungsholding	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	Die Holding hat direkten Einfluss auf die Tochtergesellschaft	jeder bringt im Rahmen der Beteiligungssteuerung eine Kernkompetenzen 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 dem Fachdezernaten erforderlich	Verlust der Kommune an direktem Steuerungseinfluss auf die Enkelgesellschaft	viele Schnittstellen, welche mit hohem Kommunikationsaufwand verbunden sind

Abbildung 1 – Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen des Beteiligungsmanagements⁵

Tz. 15 Nach Einschätzung der üöKp kommt es bei der Aufgabenerfüllung des Beteiligungsmanagements nicht in erster Linie darauf an, welche Organisationsform gewählt wird. Entscheidend ist, welchen Stellenwert die Kommune dem Beteiligungsmanagement in der Sache beimisst.

Tz. 16 Dies wurde am Beispiel der Stadt Cuxhaven im positiven Sinne deutlich. Das dortige Beteiligungsmanagement (organisiert als Stabsstelle beim HVB) war in

⁵ KGST-Bericht Nr. 3/2012, Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 65 f..

alle Entscheidungen, die kommunalen Gesellschaften betreffend, einbezogen. Dadurch standen der für die Betreuung der Beteiligungen zuständigen Stelle alle erforderlichen Informationen unmittelbar zur Verfügung, um Koordinierungsaufgaben wahrnehmen zu können. Nach den Erörterungen in den örtlichen Erhebungen war dies nicht in allen Kommunen der Fall, in denen Stabsstellen eingerichtet waren.

- Tz. 17 Die Städte Göttingen und Wolfsburg hatten die Zuständigkeiten für das strategische und operative Beteiligungsmanagement getrennt. Bei der Region Hannover war das Beteiligungsmanagement als Fachbereich in der Stabsstelle „Zentrale Steuerung“ beim Regionspräsidenten angesiedelt. Parallel zum Beteiligungsmanagement war dort eine Stabsstelle Krankenhäuser eingerichtet. Die Stabsstelle Krankenhäuser hat unter anderem die Aufgabe, den Regionspräsidenten in seiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender der Klinikum Region Hannover GmbH zu unterstützen. Bei der Region Hannover sowie den Städten Göttingen und Wolfsburg waren aktuell keine Defizite festzustellen.
- Tz. 18 Das Beteiligungsmanagement der Stadt Hameln war der Abteilung Finanzen zugeordnet, agierte jedoch als Stabsstelle des Oberbürgermeisters. Die Berichterstattung des Beteiligungsmanagements erfolgte somit direkt an den HVB ohne Einbindung des Fachbereichsleiters. Der Stadt Hameln wird empfohlen, die Kommunikationswege für das Beteiligungsmanagement zu klären und eindeutig zu dokumentieren, um Informationsdefizite zu vermeiden. Die Organisationseinheit Beteiligungsmanagement sollte in das städtische Organigramm aufgenommen werden.

Wirkungsbetrachtung Organisation des Beteiligungsmanagements

- Tz. 19 In der folgenden Abbildung sind die in den jeweiligen Prüfungen vorgefundenen Organisationsformen des Beteiligungsmanagements dargestellt:

	Fachbereich Finanzen	Fachbereich Beteiligungsmanagement	Stabsstelle bei HVB	Beteiligungsholding	Mischform
Ausgangsprüfung 2010-2013⁶	Göttingen LH Hannover Lingen ⁷ Neustadt a. Rbge.		Emden Region Hannover Salzgitter Cuxhaven	Lehrte	Wolfsburg
Wiederholungsprüfung	Hameln LH Hannover Lingen Neustadt a. Rbge.	Salzgitter	Cuxhaven Emden Region Hannover	Lehrte	Göttingen Wolfsburg

Abbildung 2 – Organisation des Beteiligungsmanagements

- Tz. 20 Bei der Stadt Wolfsburg wurden in der Ausgangsprüfung die aus der Mischform resultierenden Kommunikationsdefizite bemängelt. Des Weiteren wurde empfohlen, das Beteiligungscontrolling in die strategischen Entscheidungen einzubinden. Die Empfehlungen der üöKp wurden von der Stadt Wolfsburg aufgegriffen. Die Kommunikation zwischen dem strategischen und dem operativen Beteiligungsmanagement wurde optimiert.
- Tz. 21 Bezüglich der Region Hannover wurde in der Ausgangsprüfung festgestellt, dass das Klinikum Region Hannover in die Steuerung nicht vollständig eingebunden war. Inzwischen existiert eine zusätzliche Stabsstelle beim Regionspräsidenten, welche für die fachlichen krankenhausspezifischen Themen zuständig ist. Dadurch verbesserte sich die Steuerung des Klinikums Region Hannover.
- Tz. 22 Grundsätzlich ist festzuhalten, dass unabhängig von der Organisationsform eine ausreichende Kommunikation zwischen den verschiedenen verantwortlichen Stellen gewährleistet sein muss (vgl. Tz. 15).

3.1.2 Beteiligungsakte

- Tz. 23 Die Führung der Beteiligungsakte gehört zu den Kernaufgaben der Beteiligungsverwaltung. Die Akte beinhaltet alle wesentlichen Daten kommunaler Beteiligungen. Hierzu gehören u.a.:
- Gesellschaftsverträge bzw. Unternehmenssatzungen,
 - Geschäftsordnungen für Geschäftsführung und Aufsichtsrat,

⁶ Die Stadt Hameln ist in der Abbildung in der Ausgangsprüfung nicht aufgeführt, da seinerzeit kein separates Beteiligungsmanagement bei der Stadt eingerichtet war. Die Aufgabe wurde vom HVB wahrgenommen.

⁷ Das Beteiligungsmanagement war in der Ausgangsprüfung als Stabsstelle bei der Kämmerin angesiedelt.

- Wirtschaftspläne,
- Jahresabschlüsse und Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer/Rechnungsprüfung sowie,
- Sitzungsunterlagen und Protokolle zu Aufsichtsrats-/Verwaltungsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen, Ausschüssen.

Die Beteiligungsakten aller elf Kommunen enthielten in der aktuellen Prüfung die erforderlichen Inhalte. Die in der Ausgangsprüfung von der üöKp monierten fehlenden Unterlagen bei der Stadt Neustadt a. Rbge. lagen inzwischen vollständig vor.

3.1.3 Beteiligungsbericht

- Tz. 24 Zweck des Beteiligungsberichtes ist es, den Gremienvertretern der Kommune aber auch den Aufsichtsbehörden und der Öffentlichkeit einen umfassenden Überblick über die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen zu vermitteln. Die üöKp analysierte den Umfang der Berichterstattung und die Einhaltung der Mindestvorgaben gem. § 151 S. 2 NKomVG. Diese umfassen Angaben über:
- den Gegenstand des Unternehmens,
 - die Beteiligungsverhältnisse,
 - die Besetzung der Organe,
 - die vom Unternehmen gehaltenen Beteiligungen,
 - den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks,
 - die Grundzüge des Geschäftsverlaufs,
 - die Lage des Unternehmens,
 - die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Kommune,
 - die Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft sowie
 - das Vorliegen der Voraussetzungen der § 136 Abs. 1 NKomVG für das Unternehmen.
- Tz. 25 Die Beteiligungsberichte der Region Hannover, der Landeshauptstadt Hannover sowie der Städte Salzgitter, Göttingen und Wolfsburg enthielten alle vorgeschriebenen Mindestbestandteile. Bei der Stadt Cuxhaven fehlte lediglich die Darstellung über die Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft bei zwei direkten Beteiligungen.
- Tz. 26 Der Beteiligungsbericht der Stadt Göttingen ist besonders positiv hervorzuheben. Dieser war durch übersichtliche und grafische Darstellung adressatengerecht

konzipiert. Mit ca. 80 Seiten enthielt der Bericht in vergleichsweise kurzer und prägnanter Form alle wesentlichen Inhalte.

- Tz. 27 Die Möglichkeit, den Beteiligungsbericht durch den konsolidierten Gesamtabchluss zu ersetzen,⁸ nutzte aktuell keine der geprüften Kommunen. Die Stadt Lingen plant dies für die Zukunft.
- Tz. 28 In den Beteiligungsberichten der Städte Emden, Hameln, Lehrte, Lingen und Neustadt am Rbge. fehlten aktuell mindestens zwei der vorgeschriebenen Inhalte nach § 151 NKomVG. Dies waren
1. Erläuterungen zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks sowie
 2. Ausführungen zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 136 Abs. 1 NKomVG zur wirtschaftlichen Betätigung.
- Tz. 29 Die vorgenannten Städte sollten die fehlenden Bestandteile in ihrem Beteiligungsbericht ergänzen.

Wirkungsbetrachtung Beteiligungsberichte

- Tz. 30 Die üöKp stellt die Ergebnisse der Ausgangsprüfungen und der vorliegenden Prüfung zur Vollständigkeit der Beteiligungsberichte in der folgenden Abbildung gegenüber:

Kommunen	Ausgangsprüfung 2010-2013	Wiederholungsprüfung
Cuxhaven		✓ ⁹
Emden		
Göttingen		✓
Hameln		
LH Hannover	✓	✓
Region Hannover		✓
Lehrte		
Lingen		
Neustadt am Rbge.		
Salzgitter		✓
Wolfsburg	✓	✓

Abbildung 3 – Vollständigkeit der Beteiligungsberichte

⁸ § 128 Abs. 6 Satz 4 NKomVG.

⁹ Bei der Stadt Cuxhaven war der Beteiligungsbericht - bis auf die Finanzmittelflüsse bei zwei Gesellschaften - vollständig.

- Tz. 31 Wie in der Abbildung 3 dargestellt, konnte hinsichtlich der Vollständigkeit der Teilnehmungsberichte eine wesentliche Verbesserung bei der Region Hannover und den Städten Cuxhaven, Göttingen und Salzgitter festgestellt werden: Die Region Hannover sowie die Städte Cuxhaven, Göttingen und Salzgitter haben die Prüfungsbemerkung der üöKp zur Vervollständigung des Teilnehmungsberichts übernommen. Der Stadt Göttingen ist dies – wie oben ausgeführt – besonders gelungen.
- Tz. 32 Die geprüften Kommunen, die auch nach der Wiederholungsprüfung nicht über einen vollständigen Teilnehmungsbericht im Sinne des § 151 NKomVG verfügen, sind aufgefordert, diesen Mangel abzustellen.

3.1.4 Strategisches Controlling

- Tz. 33 Im Rahmen der Prüfung erhob die üöKp, ob strategische Gesellschaftsziele festgelegt wurden und ob diese sich an den strategischen Zielen der Kommune orientieren. Im klassischen Modell einer Zielpyramide wird die Stadt als Eigentümerin verstanden, die ihre Teilnehmungen mittels Zielvorgaben steuert. Diese sollen für die Gesellschaften in Form von Zielvereinbarungen erstellt werden. Die Zielvorgaben der Gesellschafterin Kommune sollten in ihrer Ausgestaltung die Erfüllung des öffentlichen Zwecks unter Wirtschaftlichkeitsaspekten berücksichtigen.
- Tz. 34 Lediglich bei zehn¹⁰ von 33 Gesellschaften gelang es den Kommunen, ihre strategischen Ziele in die Zielsysteme der Teilnehmungen zu übertragen.¹¹
- Tz. 35 Die klassische Steuerung über eine Zielpyramide wurde von der Landeshauptstadt Hannover erfolgreich angewandt. Eine Verknüpfung der operativen mit den strategischen Zielen wurde vollumfänglich umgesetzt.
- Tz. 36 Mit dem Argument, auf Krisen flexibel reagieren zu können, verzichtete die Stadt Wolfsburg auf die Festlegung fixierter strategischer Ziele für die Teilnehmungen. Gleichwohl fand eine strategische Ausrichtung der Gesellschaften an den jeweils

¹⁰ **Landeshauptstadt Hannover:** hanova GEWERBE GmbH, hanova WOHNEN GmbH, Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft; **Region Hannover:** hannoverimpuls GmbH, Klinikum Region Hannover GmbH, Zoo Hannover gGmbH; **Göttingen:** Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung mbH, Städtische Stadtwerke Göttingen AG; **Cuxhaven:** Nordseeheilbad Cuxhaven GmbH, Siedlungsgesellschaft Cuxhaven AG.

¹¹ Dabei reichte es nicht aus, dass die strategischen Ziele der Kommune ggf. faktisch übernommen wurden. Eine schriftliche Fixierung der strategischen Ziele der Gesellschaften war Bedingung für die Berücksichtigung im Prüfungsergebnis.

geltenden strategischen Zielen der Stadt Wolfsburg statt. Im Dezernat des HVB war ein Fachbereich „Daten, Strategien, Stadtentwicklung“ eingerichtet. Diesem war ein „Strategieausschuss“ zugeordnet. Der Ausschuss beriet grundsätzliche Fragen der strategischen Ausrichtung und Weiterentwicklung der Kommune als Konzern sowie die damit zusammenhängende Vorbereitung aller notwendigen Weisungsbeschlüsse an die Vertreter in den Gesellschafterversammlungen der Beteiligungen.

- Tz. 37 Die Prüfung zeigte weitere Steuerungsmodelle auf, wie z.B. die Steuerung über personelle Verflechtungen. So steuerte die Stadt Lehrte über den HVB als Geschäftsführer einer zentralen Beteiligungsholding. Ähnlich agierte die Stadt Salzgitter. Der Fachbereichsleiter Beteiligungsmanagement war gleichzeitig auch Geschäftsführer der bedeutendsten Holdinggesellschaft der Stadt.

Wirkungsbetrachtung strategisches Controlling

- Tz. 38 In den Ausgangsprüfungen 2010 bis 2013 hatte einzig die Landeshauptstadt Hannover eine auf strategischen Zielen aufbauende Steuerung eingerichtet. Alle anderen Kommunen steuerten seinerzeit ohne schriftliche Zielvereinbarungen, vorrangig über personelle Verflechtungen. Inzwischen wurden durch die Verschriftlichung strategischer Ziele bei der Region Hannover sowie den Städten Cuxhaven und Göttingen gute Voraussetzungen für die Steuerung auf Basis einer Zielpyramide geschaffen. Diese Kommunen hatten die Empfehlungen der üöKp übernommen. Die verbleibenden Kommunen haben ihre ursprünglichen Steuerungssysteme bewusst beibehalten.
- Tz. 39 Im Rahmen der Prüfung wurde deutlich, dass die verschiedenen Ziel- und Steuerungsbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen so vielfältig sind, dass ein standardisiertes Steuerungssystem zur Umsetzung kommunaler Strategien durch die Beteiligungen nicht definiert werden kann.
- Tz. 40 Nehmen Kommunen ihre Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben nicht über verbindlich vereinbarte Zielsysteme wahr, kommt es nach Auffassung der üöKp umso stärker darauf an, dass die jeweilige Ausgestaltung Transparenz und Informationsfluss (insbesondere zwischen Kommune und Geschäftsführung) sicherstellt. Nur so kann eine wirkungsvolle Steuerung der kommunalen Beteiligungen ermöglicht werden.

3.1.5 Operatives Controlling

- Tz. 41 Das operative Controlling umfasst u.a. die Analyse der unterjährigen Berichte und die Soll-Ist-Vergleiche auf Basis der vereinbarten Ziele. Das unterjährige Berichtswesen sorgt für die zeitnahe Bereitstellung von Informationen, um die Prognosegenauigkeit zu erhöhen und eine frühzeitige Möglichkeit zur Gegensteuerung zu gewährleisten.
- Tz. 42 Die üöKp betrachtete, ob ein unterjähriges Berichtswesen (Monats-, Quartals-, und/oder Halbjahresberichte) eingerichtet war. 18 der untersuchten 33 Gesellschaften verfügten über ein unterjähriges Berichtswesen und berichteten entsprechend an das Beteiligungsmanagement der jeweiligen Kommune (siehe unten Abbildung 4). Dabei ist anzumerken, dass die kommunalen Konzerne unterschiedlich strukturiert waren. Z.B. berichteten reine Holdinggesellschaften lediglich über die kommunalen Enkelgesellschaften.
- Tz. 43 Die üöKp überprüfte des Weiteren, ob die Kommunen mit ihren Gesellschaften Zielvereinbarungen geschlossen hatten.¹² Lediglich drei Kommunen hatten mit allen jeweils betrachteten Gesellschaften Ziele vereinbart. Die verbleibenden Städte hatten dies entweder teilweise oder gar nicht umgesetzt (siehe unten Abbildung 4). In der Folge konnten die Kommunen nur eingeschränkt abbilden, ob die gemeinwohlorientierten Ziele im gewünschten Umfang erreicht wurden.

Wirkungsbetrachtung operatives Controlling

- Tz. 44 Die nachfolgende Abbildung zeigt, welche Kommunen Zielvereinbarungen geschlossen hatten und bei welchen Kommunen unterjährig an das Beteiligungsmanagement berichtet wurde.

¹² Die Qualität der Ziele war nicht Gegenstand der Prüfung.

Kommunen	Ausgangsprüfung 2010-2013		Wiederholungsprüfung	
	Zielvereinbarungen	Unterjähriges Berichtswesen	Zielvereinbarungen	Unterjähriges Berichtswesen
Cuxhaven				✓
Emden		teilweise		✓
Göttingen		teilweise	teilweise	✓
Hameln		teilweise	teilweise	teilweise
LH Hannover	✓	✓	✓	✓
Region Hannover	teilweise	✓	✓	✓
Lehrte				
Lingen				teilweise
Neustadt am Rbge.				
Salzgitter		✓		✓
Wolfsburg		✓	✓	✓

Abbildung 4 – Betrachtete Bestandteile des operativen Controllings

- Tz. 45 Zielvereinbarungen wurden und werden vollumfänglich nur von der Landeshauptstadt Hannover als Steuerungsinstrument genutzt.
- Tz. 46 Das unterjährige Berichtswesen hat – ausweislich der Abbildung 4 – mittlerweile einen höheren Stellenwert erfahren. Eine Verbesserung konnte bei vier Kommunen festgestellt werden.
- Tz. 47 Die Stadt Lehrte hat im Rahmen der örtlichen Erhebung ausdrücklich bekräftigt, dass sie nach wie vor keinen Bedarf sieht, ihr operatives Teilnehmungscontrolling zu erweitern. Hintergrund sei die Geschäftsführertätigkeit des HVB in der Lehrter Teilnehmungs GmbH, die hinreichende Informationsflüsse und Transparenz sicherstelle. Nach den örtlichen Erhebungen hat die üöKp keinen Anlass, diese Einschätzung in Frage zu stellen, allerdings bergen auf Einzelpersonen zugeschnittene Lösungsansätze stets Gefahren im Zusammenhang mit Personalwechseln (Stichwort Sicherstellung des Wissenstransfers).
- Tz. 48 Die Stadt Lehrte weist im Stellungnahmeverfahren darauf hin, dass sie weiterhin keinerlei Erfordernisse sieht, Zielvereinbarungen zu treffen und ein Berichtswesen einzurichten. Die üöKp verweist diesbezüglich auf ihre zuvor gefassten Ausführungen.

3.1.6 Analyse des Teilnehmungsportfolios

Tz. 49 Die Teilnehmungsportfolios sind oft historisch gewachsen. In der Regel erhöht sich ihr Umfang kontinuierlich, Teilnehmungen werden nur in Ausnahmefällen aufgelöst.¹³ Mit zunehmender Komplexität gehen häufig eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten und sich überschneidende Aufgabenbereiche einher. Des Weiteren steigen Organisations- und Verwaltungsaufwand. Aus diesem Grund sind die Teilnehmungsportfolios regelmäßig darauf hin zu überprüfen, ob die Ausgliederungen weiterhin inhaltlich und wirtschaftlich gerechtfertigt sind.

Tz. 50 Die üöKp untersuchte, ob die Kommunen ihre Teilnehmungen regelmäßig auf die effiziente Aufgabenerfüllung prüften bzw. deren Beitrag zur Erfüllung strategischer Ziele der Kommune analysierten (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG).

Tz. 51 In diesem Sinne überprüfte die Landeshauptstadt Hannover ihr Teilnehmungsportfolio unter den vorgenannten Aspekten. Die Effizienz der Leistungserbringung wird hier regelmäßig überprüft, indem anhand betriebswirtschaftlicher und insb. sachzielbezogener Kennzahlen die Zielerreichungsgrade ermittelt werden.

Die üöKp stellte fest, dass die Auslöser für die Überprüfung bzw. daraus resultierende Änderungen des Teilnehmungsportfolios überwiegend steuerliche Optimierungsmaßnahmen, Gesetzesänderungen oder die Vermeidung von Doppelstrukturen waren. Die Effizienz der Leistungserfüllung¹⁴ stand kaum im Fokus der Kommunen.

Wirkungsbetrachtung Teilnehmungsportfolio

Tz. 52 Die Überprüfung der Teilnehmungsportfolios durch die Kommunen wurde in den Ausgangsprüfungen in Folge unterschiedlicher Vergleichsringe nicht einheitlich bewertet.

Tz. 53 Die Prüfungsfeststellungen für die Landeshauptstadt sowie Region Hannover (Vergleichsring 1) testierten, dass das Teilnehmungsportfolio regelmäßig unter strategischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten analysiert und bei Bedarf umstrukturiert wurde. Im Vergleichsring 2 (Göttingen, Salzgitter, Wolfsburg)

¹³ Vgl. Richter, Martin: „Das Teilnehmungsmanagement als Intermediär“, 2022, S. 77.

¹⁴ Dabei ist nicht nur die Erfüllung der Aufgabe, sondern auch der damit verbundene Ressourcenverbrauch im Sinne des Minimalprinzips zu betrachten.

wurde festgestellt, dass Umstrukturierungen des Beteiligungsportfolios vorrangig aufgrund steuerlicher Aspekte erfolgten. Im Vergleichsring 3 (Cuxhaven, Emden, Hameln, Lehrte, Lingen, Neustadt a. Rbge.) strukturierte die Stadt Cuxhaven ihr Beteiligungsportfolio umfassend um.¹⁵ In den vergangenen Prüfungsmitteilungen wurde das Portfoliomanagement der Städte Hameln, Lehrte und Lingen von der üöKp positiv bewertet, allerdings waren auch hier die äußeren Faktoren Initiator für Umstrukturierungsmaßnahmen. Die Städte Emden und Neustadt a. Rbge. überprüften ihre Beteiligungsportfolios zu damaligem Zeitpunkt nicht.

- Tz. 54 Zusammenfassend ist festzustellen, dass Überprüfungen bzw. Änderungen in der Struktur der kommunalen Beteiligungsunternehmen nach wie vor vorrangig durch äußere Einflüsse ausgelöst werden.
- Tz. 55 Die üöKp empfiehlt daher, die Effizienz der Leistungserfüllung deutlich stärker als bisher bei Überprüfungen des Beteiligungsportfolios in den Blick zu nehmen. Anlass für eine solche Überprüfung kann bspw. das Abfassen des jährlichen Beteiligungsberichts sein, der gem. § 151 NKomVG Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks enthalten muss (Tz. 24).

Besonderheit: Steuerung kommunaler Aktiengesellschaften

- Tz. 56 Zum Konzernverbund der Landeshauptstadt Hannover gehört die Versorgungsgesellschaft enercity AG. Dieser war die Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft Hannover mbH (VVG) übergeordnet. Zwischen der VVG (Holding) und der enercity AG bestand ein Beherrschungsvertrag.¹⁶
- Tz. 57 Das Management, insbesondere kommunaler Beteiligungen in der Rechtsform der AG, muss die vom NKomVG geforderten Einflussnahmemöglichkeiten mit den Vorschriften des Aktiengesetzes in Einklang bringen. Eine Möglichkeit hierzu bietet der Abschluss von Beherrschungsverträgen. Ein solcher Vertrag berechtigt das herrschende Unternehmen¹⁷, dem Vorstand der Untergesellschaft Weisungen zu erteilen.¹⁸ So kann die AG durch kommunale Anweisungen gesteuert

¹⁵ Im Rahmen des Zukunftsvertrages mit dem Land Niedersachsen (Entschuldungshilfeprogramm).

¹⁶ Beteiligungsbericht der LH Hannover 2021, S. 75; <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Finanzen,-Ordnung-und-Feuerwehr/Fachbereich-Finanzen/Beteiligungsberichte>.

¹⁷ Die konzernrechtliche Unternehmenseigenschaft der Gebietskörperschaften ist durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes geklärt worden, siehe BGH v. 17.03.1997 – II ZB 3/96.

¹⁸ §§ 291 und 308 AktG analog.

werden. Allerdings wird der kommunale Durchgriff bei zunehmenden Konzern-ebenen immer schwieriger (siehe Tz. 14, Abbildung 1 Nachteile Beteiligungsholding).

3.1.7 Beteiligungsrichtlinie

- Tz. 58 In einer Beteiligungsrichtlinie werden Regelungen zum rollenkonformen Verhalten der Akteurinnen bzw. Akteure getroffen. Insbesondere werden das Zusammenwirken der handelnden Personen festgelegt, Entscheidungsabläufe definiert, eine anforderungsgerechte Mandatsträgerbetreuung festgelegt und die Zusammenarbeit der Aufsichtsorgane mit der Geschäftsführung und dem Gesellschafter geregelt.
- Tz. 59 Beschließt die Kommune eine Beteiligungsrichtlinie, muss diese Regelung entweder durch einen gesonderten Beschluss der Gesellschafterversammlung oder durch eine Regelung im Gesellschaftsvertrag für die Gesellschaft als verbindlich erklärt werden.¹⁹

Wirkungsbetrachtung Beteiligungsrichtlinie

- Tz. 60 Die nachfolgende Abbildung zeigt im Vergleich zur Ausgangsprüfung, welche Kommunen eine Beteiligungsrichtlinie beschlossen haben und ob diese für die Gesellschaften verbindlich war.

¹⁹ Dieses Verfahren ist für die Gesellschaften mit fakultativen Aufsichtsräten zu empfehlen. Des Weiteren kann über einen Beschluss oder durch die Satzung die Verpflichtung der jeweiligen Gesellschaft zur Abgabe einer Entsprechenserklärung verankert werden. In der Entsprechenserklärung soll die Gesellschaft nachvollziehbar darlegen, inwieweit sie die Beteiligungsrichtlinie oder ggf. einen Public Corporate Governance Kodex befolgt hat; siehe hierzu D-PCGM 2022, S. 12 f..

Kommunen	Ausgangsprüfung 2010-2013		Wiederholungsprüfung	
	Beteili- gungsricht- linie	Verbind- lichkeit	Beteili- gungsricht- linie	Verbindlich- keit
Cuxhaven				
Emden	✓		✓	
Göttingen	✓		✓	✓
Hameln			✓	
LH Hannover	✓	✓	✓	✓
Region Hannover				
Lehrte				
Lingen ²⁰	✓		✓	
Neustadt am Rbge.				
Salzgitter	✓	✓	✓	✓
Wolfsburg			✓	✓

Abbildung 5 – Vorhandene Beteiligungsrichtlinien und ihre Verbindlichkeit

- Tz. 61 Die Abbildung verdeutlicht, dass zwischenzeitlich nur zwei weitere Kommunen (die Städte Hameln und Wolfsburg) eine Beteiligungsrichtlinie beschlossen haben. Außerdem haben nach der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Salzgitter nur zwei weitere Kommunen (Städte Wolfsburg und Göttingen) die Verbindlichkeit ihrer Beteiligungsrichtlinie hergestellt.
- Tz. 62 Der Gesellschaftsvertrag ist ein gut geeignetes Dokument, um eine Verbindlichkeit der Beteiligungsrichtlinie herzustellen. Kommunen mit beschlossener Beteiligungsrichtlinie sollten für eine gesellschaftsrechtliche Verbindlichkeitserklärung sorgen.
- Tz. 63 In den untersuchten Gesellschaftsverträgen wurden nur teilweise entsprechende Verbindlichkeitserklärungen getroffen.
- Tz. 64 Die Stadt Wolfsburg formulierte in ihrem Mustergesellschaftsvertrag wie folgt: „Die von der Gesellschafterin Stadt Wolfsburg erlassene Rahmenrichtlinie für das Teilnehmungsmanagement der Stadt Wolfsburg in ihrer aktuellen Fassung ist für die Gesellschaft rechtlich bindend.“ Diese Formulierung wertet die üöKp als good practice-Beispiel.

²⁰ Die Stadt Lingen hat lediglich eine „Dienstanweisung für das Teilnehmungsmanagement“.

Tz. 65 Als Ergebnis der Wirkungsbetrachtung ist festzuhalten, dass insbesondere die größeren Städte die Vorteile einer verbindlichen Beteiligungsrichtlinie für sich erkannt haben. Die üöKp begrüßt diese Entwicklung, da somit, unabhängig von einzelnen handelnden Personen, klargestellt ist, welche Erwartungen an die verschiedenen Akteure gerichtet sind. Eine Beteiligungsrichtlinie ist eine gute Informationsquelle für den Wissenstransfer.

3.1.8 Mandatsträgerbetreuung

Tz. 66 Das Beteiligungsmanagement sollte sämtliche Aufsichtsratsmitglieder bei der Wahrnehmung ihres verantwortungsvollen Mandats unterstützen. Dazu zählt insbesondere die inhaltliche Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen²¹ (ggf. inklusive Beschlussempfehlungen).²²

Wirkungsbetrachtung Mandatsträgerbetreuung

Tz. 67 In der nachfolgenden Abbildung werden die Ergebnisse zur Mandatsträgerbetreuung der jeweils vergangenen und der aktuellen Prüfung gegenübergestellt. Dabei wurde unterschieden, ob die Betreuung nur für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus der Verwaltung oder für sämtliche kommunale Aufsichtsratsmitglieder, insbesondere aus der Vertretung, erfolgte.

Kommunen	Ausgangsprüfung 2010-2013		Prüfung aktuell	
	Mandatsträger aus der Verwaltung	Alle Mandatsträger	Mandatsträger aus der Verwaltung	Alle Mandatsträger
Cuxhaven		✓		✓
Emden	✓			
Göttingen	✓			✓
Hameln	✓		✓	
LH Hannover		✓		✓
Region Hannover		✓		✓
Lehrte	✓			✓
Lingen	✓		✓	
Neustadt am Rbge.	✓		✓	
Salzgitter	✓			✓
Wolfsburg	✓		✓	

Abbildung 6 – Mandatsträgerbetreuung

²¹ Siehe die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021 „Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung“, S. 117 f..

²² Vgl. D-PCGM zum 14.03.2022, Rn. 30.

Tz. 68 In den Ausgangsprüfungen haben alle Kommunen zumindest ihre Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus der Verwaltung betreut. Aktuell erbringt die Stadt Emden diese Leistung nicht mehr. Die Stadt Emden begründet dies damit, dass eine Mandatsträgerbetreuung nicht nachgefragt werde.

Positiv ist anzumerken, dass inzwischen vermehrt auch Aufsichtsratsmitglieder aus der Vertretung betreut werden.

Tz. 69 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt wiederholt²³ eine Mandatsträgerbetreuung für alle von der Kommune entsandten Vertreterinnen bzw. Vertreter, um Informationsasymmetrien vorzubeugen. Dies fördert ein Abstimmungsverhalten auf gleicher Informationsbasis im Sinne der kommunalen Ziele.

3.1.9 Zusammenfassung Wiederholungs- und Kontrollprüfung

Tz. 70 Für die Bewertung und den Vergleich der Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements wurden die Kriterien zugrunde gelegt, die sowohl in allen Ausgangsprüfungen als auch in der Wiederholungsprüfung betrachtet wurden. Dabei handelt es sich um die Vollständigkeit des Beteiligungsberichts, die getroffenen Zielvereinbarungen und das unterjährige Berichtswesen aus dem operativen Controlling, die Beteiligungsrichtlinie und ihre Verbindlichkeit sowie die Mandatsträgerbetreuung.

²³ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2012, „Unterschiedliche Stellenwerte des Beteiligungsmanagements“, S. 32, Kommunalbericht 2014, „Die Qualität des Beteiligungsmanagements hängt nicht zwingend von der Größe einer Kommune ab“, S. 56, sowie die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung“, S.117.

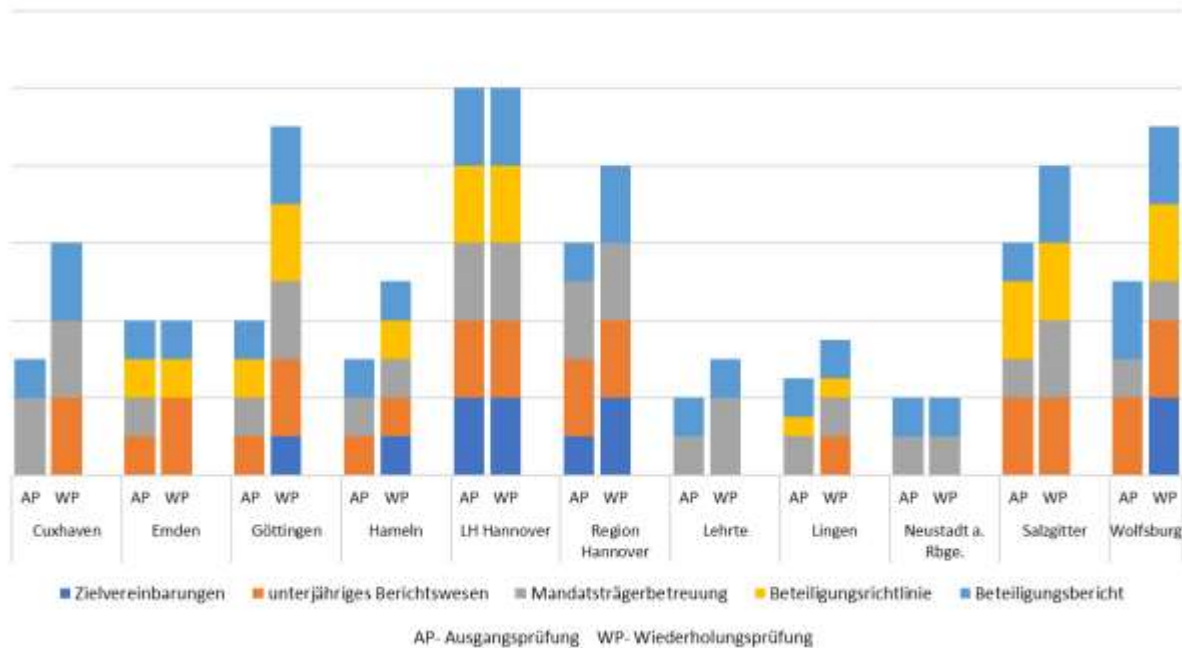


Abbildung 7 – Gegenüberstellung der Ergebnisse aus Ausgangs- und Wiederholungsprüfung

- Tz. 71 Anhand der Abbildung 7 wird deutlich, dass sich das Beteiligungsmanagement bei den Städten Cuxhaven, Göttingen und Wolfsburg wesentlich und bei der Stadt Hameln moderat verbessert hat. Keine entscheidende Verbesserung ergab sich bei den Städten Emden, Lehrte, Lingen und Neustadt a. Rbge..
- Tz. 72 Des Weiteren zeigt sich, dass größere Kommunen²⁴ (Landeshauptstadt Hannover, Region Hannover sowie die Städte Göttingen, Salzgitter und Wolfsburg) die Instrumente des Beteiligungsmanagements zur Wahrnehmung ihrer Überwachungs- und Koordinierungspflicht umfassend anwenden.

3.2 Finanzmittelflüsse

- Tz. 73 Finanzmittelflüsse sind die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Die Darlegung dieser Auswirkungen im Beteiligungsbericht ist in § 151 Satz 2 Nr. 3 NKomVG vorgeschrieben. Diese Angaben dienen auch der Prüfung, ob dem Ertragserzielungsgebot des § 149 NKomVG Rechnung getragen wird.
- Tz. 74 Die bloße Abbildung der Gewinn- und Verlustrechnung der jeweiligen Gesellschaft, so wie im Beteiligungsbericht der Stadt Lingen, wird dieser Anforderung

²⁴ Einwohnerzahl über 100.000.

nicht gerecht. Dies verdeutlicht auch die Kommentierung zum § 151 NKomVG: „Im Einzelnen sind u. a. anzugeben: Gewinnabführungen an den Kernhaushalt, Verlustabdeckungen, Kapitalzuführungen oder Darlehen aus dem Kernhaushalt. Aus Gründen der Transparenz kann es auch sinnvoll sein, indirekte Subventionen anzugeben“.²⁵

- Tz. 75 Die Beteiligungsberichte der Jahre 2018 bis 2020 zeigten bezüglich der Erfassung der Finanzmittelflüsse ein sehr heterogenes Bild. Bei sechs Kommunen wurde eine zusammenfassende tabellarische Darstellung mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad gewählt. Drei davon hatten zusätzlich Angaben im Text vorgenommen. Zwei weitere Kommunen berichteten ausschließlich in Textform mit einer kurzen Erläuterung an der jeweiligen Stelle im Beteiligungsbericht. Bei drei der elf untersuchten Kommunen waren die Finanzmittelflüsse im Beteiligungsbericht entweder nur teilweise (Städte Cuxhaven und Neustadt a. Rbge.) oder gar nicht (Stadt Lingen, abgesehen von der o.g. Gewinn- und Verlustrechnung) abgebildet.
- Tz. 76 Die Stadt Wolfsburg ist aufgrund der transparenten und strukturierten Darstellung der Haushaltsauswirkungen im Beteiligungsbericht positiv hervorzuheben. Für eine gute Struktur sorgt die tabellarische Abbildung im Dreijahresvergleich und für Transparenz die Konkretisierung der Haushaltsauswirkung (z.B. Dividende oder Verlustausgleich). Des Weiteren lassen sich diese Haushaltsbelastungen und -entlastungen in gleicher Weise als Teilhaushalt der Stadt Wolfsburg in ihrem Haushaltsplan wiederfinden. Dies hat einen zusätzlichen positiven Effekt für die Information der kommunalen Entscheidungsträger über die Finanzmittelflüsse.

3.2.1 Vorgaben des § 149 NKomVG

Gewinnausschüttung versus Gewinnthesaurierung

- Tz. 77 Die üöKp untersuchte die Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen mit Blick auf die daraus resultierenden Entlastungen und Belastungen der kommunalen Haushalte. Zu den möglichen Entlastungen gehören die Gewinne, die die Unternehmen, vorbehaltlich der Erfüllung des öffentlichen Zwecks, gem. § 149 NKomVG erzielen sollen. Dabei muss zwischen

²⁵ PdK Nds B-1, NKomVG § 151 Rn. 18, beck-online.

Gewinnausschüttung und -thesaurierung²⁶ unterschieden werden. Eine Gewinnabführung führt im kommunalen Haushalt zu einem Liquiditätszufluss in Höhe des um die Kapitalertragsteuer und den Solidaritätszuschlag geminderten ausgeschütteten Betrags. Gleichzeitig reduziert sich das Eigenkapital des ausschüttenden Unternehmens.

Tz. 78 Der Auftrag, gem. § 149 NKomVG Erträge zu erwirtschaften, muss jedoch immer im Zusammenhang mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks stehen. D. h., es kann in der Gesamtabwägung zwischen der zu erfüllenden Aufgabe und der Finanzlage der Kommune vorteilhaft sein, die Gewinne zu thesaurieren. Dadurch verbessert die Beteiligungsgesellschaft ihre Kapitalstruktur und Bonität, wodurch ihre Kapitalkosten sinken können. Dies führt wiederum zur Effizienzsteigerung bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe.

Tz. 79 Auch steuerliche Aspekte können für Nicht-Ausschüttung der Gewinne sprechen, wie dies bei Wohnbaugesellschaften der Fall war. Im Rahmen des § 38 Abs. 5 und 6 KStG wurde eine pauschale ausschüttungsunabhängige Besteuerung des sog. EK 02-Bestandes²⁷ eingeführt. Allerdings konnten Wohnbaugesellschaften, die mehrheitlich von juristischen Personen des öffentlichen Rechts betrieben wurden, für die Beibehaltung der ausschüttungsabhängigen Besteuerung der genannten Eigenkapitalbestände optieren und eine Nachversteuerung vermeiden, wenn sie ihre Gewinne bis 2019 thesaurierten.²⁸ Diese Möglichkeit nutzten auch drei der betrachteten Wohnbaugesellschaften, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

²⁶ Bei einer Thesaurierung werden Gewinne nicht ausgeschüttet, sondern verbleiben in dem Unternehmen.

²⁷ Sog. unbelastete Einkommensteile stellen den Bestand an bislang unsteuertertem Eigenkapital dar, welches durch Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (1990) aus der Bilanzierung von Teilwerten für das Sachanlagevermögen, die über den Buchwerten lagen, entstanden ist.

²⁸ Vgl. § 34 Abs. 14 KStG i.V.m. § 38 Abs. 2 S. 3 KStG.

Gesellschaft	Wirtschaftsjahr	Jahresüberschuss	Bilanzgewinn	EK-Quote	Ausschüttung an die Kommune
Neuland Wohnungsbaugesellschaft mbH (60 %), Wolfsburg	2018	684.708 €	1.193.234 €	25,4 %	0 €
	2019	2.098.108 €	2.190.394 €	25,3 %	0 €
	2020	1.988.415 €	2.077.861 €	22,4 %	0 €
hanova Wohnen GmbH (90 %), LH Hannover	2018	6.597.219 €	5.937.497 €	22,0 %	0 €
	2019	7.559.413 €	6.803.471 €	21,3 %	0 €
	2020	21.828.030 €	19.645.227 €	20,7 %	9.571.384 €
Siedlungsgesellschaft Cuxhaven AG (100 %)	2018	601.545 €	286.468 €	13,4 %	0 €
	2019	1.000.219 €	475.208 €	13,0 %	0 €
	2020	1.266.946 €	603.599 €	13,5 %	0 €

Abbildung 8 – Ertragslage ausgewählter Wohnbaugesellschaften

- Tz. 80 Die hanova Wohnen GmbH hat im Jahr 2020 eine partielle Ausschüttung der thesaurierten Gewinne 2007 bis 2018 zuzüglich einer Gewinnausschüttung für das Jahr 2019 vorgenommen. Die anderen abgebildeten Gesellschaften schütteten ihre Gewinne nicht aus. Die Stadt Cuxhaven hat dies mit der Stärkung der Eigenkapitalquote begründet. Die Stadt Wolfsburg verzichtete in den geprüften Jahren auf die Gewinnausschüttung der Neuland Wohnungsbaugesellschaft und begründet dies mit der Selbstfinanzierung von investiven Maßnahmen der Gesellschaft.
- Tz. 81 Mit Blick auf die zunehmend schwierige Haushaltssituation der Kommunen (Krieg in der Ukraine, steigende Energiekosten) sollte in Erwägung gezogen werden, ob weitere Thesaurierungen angezeigt oder Ausschüttungen erforderlich sind, um die kommunalen Aufgaben insgesamt erfüllen zu können.

Ertragsteuerliche Organschaft

- Tz. 82 Gewinne einzelner Gesellschaften fließen ebenfalls nicht oder nur reduziert an die Kommunen, wenn die betroffenen Gesellschaften (bspw. Stadtwerke) zu einer sog. ertragsteuerlichen Organschaft gehören und ihre Überschüsse zur Verlustabdeckung anderer defizitärer Gesellschaften (bspw. Verkehrsgesellschaften) verwendet werden.²⁹
- Tz. 83 Um eine ertragsteuerliche Organschaft zu begründen, bedarf es folgender Voraussetzungen:

²⁹ Vgl. § 4 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 3 KStG und § 8 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2 KStG.

- Organträgerin (ein gewerblich agierendes Unternehmen),
- Organgesellschaft (Kapitalgesellschaft),
- finanzielle Eingliederung (der Organträger muss einen beherrschenden Einfluss auf die Organgesellschaft ausüben können),
- Ergebnisabführungsvertrag (die Organgesellschaft führt ihren Gewinn/Verlust an den Organträger ab) und dessen Eintragung in das Handelsregister.

Tz. 84 Durch die Organschaft wird eine finanzielle Entlastung des städtischen Haushalts erreicht: Gewinne und Verluste innerhalb der Organschaft werden gegeneinander verrechnet, es entstehen Ersparnisse bei der Ertragsteuer (siehe das Rechenbeispiel in Anlage 1).

Tz. 85 Alle untersuchten Stadtwerke waren in einer ertragsteuerlichen Organschaft zusammen mit defizitären ÖPNV- oder Bäder-Gesellschaften verbunden.³⁰ Die erwirtschafteten Gewinne der Stadtwerke der Jahre 2018 bis 2020, die im Rahmen der Organschaft zum Verlustausgleich an die jeweilige Organträgerin abgeführt wurden³¹, zeigt die nachfolgende Abbildung.

Gesellschaft	2018	2019	2020
Stadtwerke Göttingen AG	5.454 T €	5.290 T €	5.754 T €
energycity AG Hannover	62.544 T €	68.404 T €	50.722 T €
Stadtwerke Lehrte GmbH	1.709 T €	2.917 T €	3.682 T €
Stadtwerke Lingen GmbH	2.464 T €	3.071 T €	3.211 T €
Stadtwerke Neustadt a. Rbg. GmbH	1.436 T €	2.380 T €	3.133 T €
Stadtwerke Hameln GmbH	11.848 T €	9.172 T €	7.485 T €
Stadtwerke Wolfsburg AG	10.509 T €	9.066 T €	12.209 T €

Abbildung 9 – Gewinne der Stadtwerke vor Steuer und Verlustausgleich

Tz. 86 Diese Gewinne wurden teilweise oder gänzlich zum Ausgleich der Verluste aus defizitären Bereichen der Daseinsvorsorge innerhalb der ertragsteuerlichen Organschaft auf „Tochter-Enkel-Ebene“ verwendet. Bei den Städten Hameln und Wolfsburg sind die Stadtwerke Organträger. Bei den restlichen Kommunen ist den Stadtwerken jeweils eine Holdinggesellschaft vorgeschaltet (siehe nachfolgende Abbildung 10).

³⁰ Die energycity AG wurde bei der Prüfung der Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft Hannover mbH mitbetrachtet.

³¹ Bei den Städten Hameln und Wolfsburg sind die Stadtwerke Organträger. Hier wurden die Gewinne vor Steuern und vor dem Ausgleich der Verluste aufgeführt.

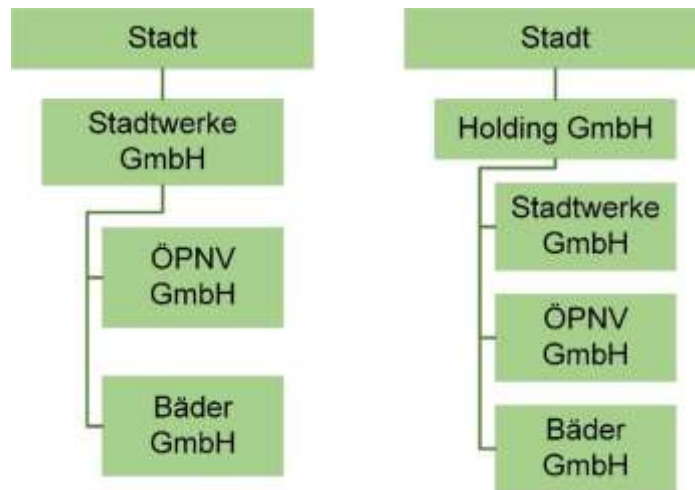


Abbildung 10 – Vorgefundene Konzernstrukturen

- Tz. 87 Nach dem Ausgleich der Verluste über die Organschaft wurde der verbleibende Saldo nach Steuern i.d.R. an die Kommunen ausgeschüttet. Dies war bei den Städten Hameln, Neustadt am Rbge. und Göttingen der Fall. Bei der Landeshauptstadt Hannover gab es durch die gemeinsame Organschaft mit den Gesellschaften der Region Hannover gesonderte Regelungen.
- Tz. 88 Nach § 149 NKomVG kommt es nicht allein darauf an, ob die Kommunen Gewinnausschüttungen von ihren Gesellschaften erhalten, sondern darauf, dass die erwirtschafteten Erträge ggf. auch innerhalb einer Organschaft zur Entlastung des kommunalen Haushalts und indirekt zur besseren Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen.
- Tz. 89 Die üöKp empfiehlt, die innerhalb der Organschaften stattfindenden Gewinn- und Verlustabführungen im Beteiligungsbericht zusätzlich zu den Finanzmittelflüssen darzustellen. Dies würde die Transparenz insbesondere für Angehörige der kommunalen Vertretung erhöhen. Ein gutes Beispiel hierfür war der Beteiligungsbericht der Stadt Göttingen.
- 3.2.2 Verlustausgleiche / Zuschüsse**
- Tz. 90 Wie oben erwähnt, beinhaltet das kommunale Beteiligungsportfolio oft defizitäre Gesellschaften. Einen der Gründe dafür stellen steuerliche Vorteile dar. Darüber hinaus gliedern die Kommunen oft dauerdefizitäre Bereiche des Stadtmarketings sowie der Tourismus- und Wirtschaftsförderung aus den Kernhaushalten aus und führen diese in privater Rechtsform, meistens als GmbH. Dies hat zur Folge, dass die Kommunen die Kostenunterdeckung der Gesellschaften ausgleichen

müssen. In der Regel erfolgt das als Kompensationszahlung im Rahmen der Betreuung mit DAWI (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse)³². Darüber hinaus unterstützen die Kommunen ihre Gesellschaften ggf. durch investive Zuschüsse.

Tz. 91 Vor diesem Hintergrund hat die üöKp die kommunalen Zuschüsse³³ (im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020) an folgende Gesellschaften beispielhaft betrachtet.

Gesellschaft ³⁴	Zuschuss	Zuschussbedarf	HH-Belastung der Kommune
Wirtschafts- u. Innovationsförderung Salzgitter GmbH (100 %)	1.108.000 €	82,82 %	0,30 %
Wolfsburg Wirtschaft und Marketing GmbH (80 %)	4.337.000 €	86,60 %	0,83 %
Lingen Wirtschaft & Tourismus GmbH (95 %)	482.251 €	47,47 %	0,41 %

Abbildung 11 – Zuschussbedarf von Marketing- / Wirtschaftsförderungsgesellschaften

Tz. 92 Es fällt auf, dass zwei Gesellschaften lediglich weniger als 20 % der Aufwendungen aus selbst erwirtschafteten Erträgen decken können. Allein die Zuschüsse an die jeweilige Gesellschaft machen zwischen 0,3 % und 0,83 % der sämtlichen ordentlichen Aufwendungen des jeweiligen kommunalen Haushalts aus.

Tz. 93 Die üöKp regt an, die unternehmerischen Prozesse der Gesellschaften und die zu erfüllenden Aufgaben auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hin zu überprüfen. Dabei darf die Rolle der Minderheitsgesellschafter insbesondere bei der Aufgabenerfüllung oder Kostendeckung nicht vernachlässigt werden. Letztlich sollten die Kommunen für sich überprüfen, ob die GmbH im Hinblick auf die Güte und die Effizienz der Leistungserstellung gem. § 136 Abs. 1 i. V. m. § 137 Abs. 1 NKomVG die geeignetste Rechtsform darstellt.

3.2.3 Gesellschafterdarlehen

Tz. 94 Sieben Kommunen³⁵ haben in ihrem Konzernverbund Darlehen an ihre privatrechtlichen Beteiligungsunternehmen vergeben.³⁶ Davon haben die Städte

³² Vgl. Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofes, Kommunalbericht 2019 „Betreuungsakte-Beihilfekonformität sicherstellen“, S.61 ff..

³³ Inklusive Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für investive Zuschüsse der Stadt.

³⁴ Inklusive Anteil der Kommune an der Gesellschaft.

³⁵ Städte Cuxhaven, Emden, Göttingen, Hannover, Lehrte, Neustadt a. Rbge. und Wolfsburg.

³⁶ Die Zulässigkeit derartiger Kreditvergabe kann mit dem Konzernprivileg nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 bzw. § 2 Abs. 6 Satz 1 Nr. 5 KWG begründet werden.

Emden, Göttingen und Neustadt a. Rbge. die Experimentierklausel gem. § 181 NKomVG genutzt. § 181 NKomVG ermöglicht derzeit den Kommunen, auf Antrag und unter bestimmten Voraussetzungen eine Weitergabe der Kredite zu den marktüblichen Konditionen an ihre Konzernunternehmen.

Kommune	Anfangsbestand 2020	Tilgung/ Neuaufnahme	Endbestand 2020	Zinsertrag	
Wolfsburg	467.500 €	-36.500 €	431.000 €	0 €	
LH Hannover	19.965.309 €	-534.273 €	19.431.036 €	107.186 €	
Lehrte	1.472.979 €	-232.811 €	1.240.168 €	14.565 €	
Cuxhaven	2.120.480 €	-240.429 €	1.880.051 €	52.123 €	
					davon Avalprovision
Göttingen	28.806.391 €	-1.712.500 € +2.700.000 €	29.793.891 €	334.691 €	7.161 €
Neustadt a. Rbge.	18.416.666 €	-666.666 €	17.750.000 €	375.737 €	109.500 €
Emden³⁷	59.008.598 €	-3.301.318 €	55.707.280 €	1.267.296 €	

Abbildung 12 – Gesellschafterdarlehen

- Tz. 95 Die Abbildung 12 zeigt, welche Zinserträge die Kommunen aus den vorgenannten Krediten erwirtschaftet haben. Diese wurden bei den Kommunen Göttingen, Neustadt a. Rbge. und Emden zum größten Teil an das Darlehen gewährende Kreditinstitut weitergeleitet. Aus der Abbildung ergibt sich auch, welcher Ertrag bei den Kommunen verbleibt (Avalprovision³⁸). Dabei ist anzumerken, dass bei der Stadt Göttingen der überwiegende Teil der Darlehen an dauerdefizitäre, mit DAWI betraute Gesellschaften vergeben wurde, von denen keine Avalprovisionen erhoben wurden.³⁹
- Tz. 96 Mit den Krediten im Rahmen der Experimentierklausel wurden Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur der Energieversorgungsanlagen, zur Stärkung der örtlichen Wirtschaft, der Unternehmensansiedlung und des ÖPNV sowie zur Verbesserung der Freizeiteinrichtungen finanziert.⁴⁰ Soweit eine größere Investitionsmaßnahme zu finanzieren ist, kann im Einzelfall die Konzernfinanzierung

³⁷ Die Stadt Emden hat die angeforderten Daten zur Avalprovision bis zum Abschluss der Prüfung nicht geliefert.

³⁸ Unter Avalprovision ist an dieser Stelle der Zinsaufschlag in Höhe des Unterschieds zwischen den Kommunal-kreditkonditionen und denen, die die Gesellschaft bei eigener Kreditaufnahme am Markt hätte leisten müssen, zu verstehen.

³⁹ Der Verzicht auf die Avalprovision stellt einen geldwerten Vorteil dar, der in der zweijährigen Meldung zu Betrauungsakten an das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung aufzuführen ist, siehe hierzu auch Freistellungsbeschluss 2012/21/EU, Art. 8.

⁴⁰ Siehe Drucksache des Niedersächsischen Landtages 18/5370, https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_07500/05001-05500/18-05370.pdf.

auch für mittlere Kommunen, wie das Beispiel der Stadt Neustadt a. Rbge. zeigt, interessant sein.

Stand 31.12.2020	Konzernkredite	langfristige Kredite für den Kernhaushalt	langfristige Kredite im Kernhaushalt insgesamt
Göttingen	29.793.891 €	48.523.145 €	78.317.036 €
Neustadt a. Rbge.	17.750.000 €	47.634.190 €	65.384.190 €
Emden	55.707.280 €	32.519.375 €	88.226.655 €

Abbildung 13 – Kredite im Rahmen der Experimentierklausel

- Tz. 97 Anhand der Abbildung 13 wird – insbesondere bei Emden – deutlich, dass Konzernkredite im Kernhaushalt maßgeblich die Gesamtverschuldung bestimmen. In Emden ist das Volumen der gewährten Kredite mit 55,7 Mio. € deutlich höher als die übrige Langfristverschuldung für den Kernhaushalt (32,5 Mio. €).
- Tz. 98 Die Weitergabe von Darlehen ist naturgemäß mit Risiken für die jeweilige Kommune verbunden. Diese Risiken müssen für den Kernhaushalt ermittelt und überwacht werden, um ggf. rechtzeitig nachsteuern zu können.
- Tz. 99 Neben langfristigen Krediten dürfen die Kommunen ebenfalls Liquiditätskredite an ihre Konzernunternehmen vergeben. Hierzu haben die Region und die Landeshauptstadt Hannover jeweils das sog. Cash-Management eingerichtet. Das Ziel des Cash-Managements ist eine schnelle Deckung kurzfristiger Liquiditätsengpässe eines Transaktionspartners durch entsprechende Bereitstellung der Liquidität durch einen anderen Transaktionspartner. Dabei werden für beide Vertragspartner günstigere Konditionen als bei separater Inanspruchnahme des Geldmarktes ausgenutzt.
- Tz. 100 Die Landeshauptstadt Hannover nutzt das Cash-Management für ihre Betriebe und Gesellschaften nach eigener Einschätzung zum gegenseitigen Vorteil. Die Region Hannover hatte im Zeitraum der Kontrollprüfung (2018 bis 2020) Cash-Management-Vereinbarungen mit insgesamt fünf Beteiligungsunternehmen geschlossen. Davon nutzten drei Beteiligungsunternehmen das Cash-Management aktiv. Im Stellungnahmeverfahren teilte die Region Hannover mit, dass darüber hinaus die neu gegründete Projektsteuergesellschaft in das Cash-Management der Region Hannover mit einbezogen wurde.

- Tz. 101 Auch für weitere Kommunen könnte das Cash-Management eine interessante Option darstellen, um auf Liquiditätsengpässe im Konzern schnell reagieren zu können. Davon kann der kommunale Konzern insgesamt profitieren.

3.2.4 Bürgschaften

- Tz. 102 Zehn der elf Prüfkommunen haben für fremdfinanzierte Investitionen ihrer Gesellschaften Bürgschaften übernommen bzw. Patronatserklärungen (bei der Stadt Wolfsburg) abgegeben. In der folgenden Abbildung wurden die o. g. Bürgschaften/Patronatserklärungen sowie die von den Kommunen erhobenen Avalprovisionen aufgeführt.

Kommune	Bürgschaften/Patronatserklärung 31.12.2019	Bürgschaften/Patronatserklärung 31.12.2020	Avalprovision für 2020
LH Hannover	15.176.409 €	12.883.221 €	100.161 €
Wolfsburg	26.651.286 €	30.955.709 €	64.761 €
Hamel	7.579.027 €	10.478.538 €	0 €
Emden	21.111.259 €	16.504.122 €	190.398 €
Cuxhaven	4.411.760 €	11.304.977 €	0 €
Göttingen	58.218.960 €	59.996.359 €	92.512 €
Lehrte	7.661.563 €	12.992.983 €	0 €
Lingen	17.018.833 €	16.004.187 €	71.483 €
Region Hannover	324.579.955 €	313.420.776 €	12.546 €
Salzgitter	82.846.684 €	84.026.383 €	277.764 €

Abbildung 14 – Bürgschaften / Patronatserklärung

- Tz. 103 Nach der Bürgschaftsmittteilung der EU-Kommission⁴¹ ist eine staatliche Beihilfe dann auszuschließen, wenn eine Garantieerklärung unter Bedingungen erfolgt, denen auch ein privater Investor zugestimmt hätte. U.a. muss eine marktübliche Avalprovision erhoben werden. Bei kleinen und mittleren Unternehmen⁴² dürfen pauschal die in der Kommissionsmittteilung festgeschriebenen sog. Safe-Harbour-Prämien erhoben werden. Diese liegen - je nach Unternehmensbonität - zwischen 0,4 % und 6,3 % p. a.
- Tz. 104 Die meisten der untersuchten Kommunen erheben Avalprovisionen. Allerdings werden von dauerdefizitären Gesellschaften, die mit den DAWI betraut sind,

⁴¹ Bürgschaftsmittteilung der EU-Kommission vom 20.6.2008 – 2008/C 155/02.

⁴² Die kleinen und mittleren Unternehmen werden durch folgende Kriterien definiert: maximal 250 Beschäftigte, Jahresumsatz bis 50 Mio. €, Bilanzsumme bis 43 Mio. €.

keine Avalprovisionen erhoben (Tz. 95). Beispielsweise hat die Region Hannover Bürgschaften ausschließlich⁴³ für ihre dauerdefizitäre Beteiligungsunternehmen übernommen, wofür sie keine Entgelte erhebt.

Tz. 105 Ähnlich verhielt es sich auch bei anderen Kommunen, wie z. B. bei den Städten ohne in der Abbildung 14 ausgewiesene Avalprovisionen. Allerdings wurden hier die Bürgschaften nicht ausschließlich für die mit DAWI betrauten Gesellschaften übernommen.

Tz. 106 Entsprechend der Vorgaben der EU-Kommission sowie des Haushaltsrechts (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung) empfiehlt die üöKp den Kommunen, die Provisionsentgelte zu überprüfen und evtl. an die Safe-Harbour-Prämien anzupassen.

3.3 Gesellschaftsverträge / Satzungen

3.3.1 Vorgaben des § 137 NKomVG

Tz. 107 Gem. § 137 Abs. 1 NKomVG dürfen Kommunen Unternehmen im Sinne von § 136 Abs. 1 NKomVG in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn

- die Erfüllung des öffentlichen Zwecks,
- die Einflussnahmerechte in einem Überwachungsorgan und
- die rechtzeitige Vorlage von Unterlagen zur Aufstellung des konsolidierten Gesamtabchlusses

durch Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung sichergestellt sind. Diese Regelung gilt nach § 137 Abs. 2 NKomVG auch für kommunale Einzelgesellschaften.

Tz. 108 Die üöKp untersuchte die Gesellschaftsverträge und Satzungen der in die Prüfung einbezogenen Gesellschaften darauf, ob diese Vorgaben eingehalten wurden.

⁴³ Bis auf einen relativ geringfügigen Betrag in Höhe von 247.750 €.

Festlegung und Sicherstellung kommunaler Gemeinwohlinteressen

- Tz. 109 Das NKomVG weist im dritten Abschnitt des siebenten Teils „Unternehmen und Einrichtungen“ an mehreren Stellen darauf hin, dass ein öffentlicher Zweck vorliegen muss, welcher das Unternehmen rechtfertigt.⁴⁴ Dies unterstreicht die besondere Bedeutung des öffentlichen Zwecks für die Gründung, Führung und Beteiligung von bzw. an kommunalen Unternehmen.
- Tz. 110 In 19 der betrachteten 33 Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen wurde ein öffentlicher Zweck festgeschrieben, in 14 wurde lediglich der Gegenstand der Gesellschaft genannt.
- Tz. 111 Soweit ein öffentlicher Zweck im Gesellschaftsvertrag festgeschrieben ist, ist das Gesellschaftsziel nicht mehr nur der wirtschaftliche Erfolg, sondern gerade auch die Erfüllung dieser öffentlichen Belange. Durch die Aufnahme in den Gesellschaftsvertrag bzw. die Satzung wird das originär kommunale Gemeinwohlinteresse zum privatrechtlichen Eigeninteresse der Gesellschaft.⁴⁵
- Tz. 112 Ein gutes Beispiel liefert die Formulierung im Gesellschaftsvertrag der Cuxhavener Hafen Entwicklungsgesellschaft mbH, da dort die kommunalen Interessen besonders hervorgehoben sind:
- „Gegenstand des Unternehmens ist die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Struktur, die nachhaltige Entwicklung der Stadt Cuxhaven, die Förderung von Investitionen in Infrastrukturen; die Entwicklung und Koordinierung von Investitionsprojekten in die Investitionen in erneuerbare Energien, die Förderung von innovativen Projekten zur Modernisierung des Wirtschaftsstandortes und die Stärkung des Standortmarketings der Stadt Cuxhaven. Die Tätigkeit der Gesellschaft ist darauf gerichtet, die Schaffung neuer und die Erhaltung vorhandener Arbeitsplätze in Cuxhaven und die An- und Umsiedlung von Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsunternehmen zu fördern, insbesondere dafür Grundstücke und Gebäude zu erwerben, zu pachten, zu mieten und zu vermieten/zu verpachten, sowie diese Geschäfte zu vermitteln.“
- Tz. 113 Die üöKp empfiehlt den Kommunen, im eigenen Interesse, insbesondere zur Steuerung, den öffentlichen Zweck des Unternehmens im Gesellschaftsvertrag

⁴⁴ §§ 136 Abs. 1 S. 1, 137 Abs. 1 S. 1, 149 Abs. 1, 150 S. 1, 151 S. 1 Nr. 2 NKomVG.

⁴⁵ Siehe hierzu u.a. Katz in Der Gemeindehaushalt 4/2016: Kommunalunternehmen als GmbH (AG), S. 78.

festzuhalten. Das erhöht die Transparenz bei der Überprüfung, ob die öffentlichen Belange hinreichend gefördert worden sind.

Regelungen zum konsolidierten Gesamtabchluss

- Tz. 114 Die Kommunen dürfen nach § 137 Abs. 1 Nr. 8 NKomVG Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung sichergestellt ist, dass der Kommune alle erforderlichen Unterlagen und Belege des Unternehmens so rechtzeitig vorgelegt werden, dass der konsolidierte Gesamtabchluss der Kommune innerhalb von neun Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden kann.
- Tz. 115 Die üöKp untersuchte, ob in den Gesellschaftsverträgen Regelungen zur rechtzeitigen Vorlage erforderlicher Unterlagen zur Aufstellung des konsolidierten Gesamtabchlusses gefasst wurden. In 21 Gesellschaftsverträgen waren entsprechende Regelungen getroffen, 12 Gesellschaftsverträge trafen keine Regelung zum konsolidierten Gesamtabchluss⁴⁶.
- Tz. 116 Die Kommunen sollten vorsorglich für den Fall, dass Gesellschaften in ihrem konsolidierten Gesamtabchluss zu berücksichtigen sind, entsprechende Regelungen in die Gesellschaftsverträge aufnehmen.

3.3.2 Fakultative Regelungen

- Tz. 117 Die üöKp betrachtete weiterhin, ob fakultative Regelungen in den Gesellschaftsverträgen/Satzungen einen Beitrag zu einer effizienten kommunalen Steuerung leisteten.
- Tz. 118 Hierbei wurden folgende Aspekte betrachtet: Die Teilnahme des Beteiligungsmanagements an Gremiensitzungen, die Regelungen zu Dringlichkeitsbeschlüssen und digitalen Sitzungen bzw. Beschlussfassungen des Aufsichtsrates sowie Compliance-Regelungen.

Teilnahme des Beteiligungsmanagements an Gremiensitzungen

⁴⁶ Dies waren: Städtische Stadtwerke Göttingen AG, Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH SZ, Wirtschafts- u. Innovationsförderung SZ GmbH, Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH – SWN, Cuxhavener Hafen Entwicklungsgesellschaft mbH, Nordseeheilbad Cuxhaven GmbH, Siedlungsgesellschaft Cuxhaven AG, Lechter Beteiligungs-GmbH, Stadtwerke Lehrte GmbH, Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH, Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lingen (Ems) mbH, Stadtwerke Lingen GmbH.

- Tz. 119 Nach § 150 NKomVG soll die Kommune ihre Gesellschaften hinsichtlich der von ihr zu erfüllenden öffentlichen Zwecke überwachen und koordinieren. Die Kommune ist berechtigt, sich jederzeit bei den jeweiligen Unternehmen, Gesellschaften und Einrichtungen zu unterrichten. In der Regel steht dem Teilnehmungsmanagement kein Mandat in den Aufsichtsräten der kommunalen Teilnehmungsunternehmen zu. Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) empfiehlt, dass im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter des Teilnehmungsmanagements als Mitglied oder Gast an den Sitzungen des Aufsichtsorgans teilnimmt. Hierdurch soll die Gesellschaftsrolle der öffentlichen Hand gestärkt werden.⁴⁷
- Tz. 120 Die Teilnahme des Teilnehmungsmanagements an Aufsichtsratssitzungen bedarf einer gesonderten Legitimation. Bei fakultativen Aufsichtsräten kann zu diesem Zweck eine Normierung in den Gesellschaftsverträgen erfolgen.
- Tz. 121 Bei sieben Kommunen nahm das Teilnehmungsmanagement an den Aufsichtsratssitzungen der kommunalen GmbHs teil, zwei Kommunen ermöglichten sogar die Teilnahme des Teilnehmungsmanagements an den Aufsichtsratssitzungen ihrer AGs. Allerdings waren nur in sechs Gesellschaftsverträgen⁴⁸ ausdrückliche Regelungen zur Teilnahme des Teilnehmungsmanagements an den Aufsichtsratssitzungen getroffen. Alternativ wurde die Teilnahme über die Teilnehmungsrichtlinien oder Einzelbeschlüsse ermöglicht.
- Tz. 122 Ein good practice-Beispiel für Gesellschaften mit fakultativen Aufsichtsräten ist die Formulierung der Landeshauptstadt Hannover in deren Mustergesellschaftsvertrag: „Ein*e Mitarbeiter*in des Teilnehmungsmanagements der Landeshauptstadt Hannover nimmt als sachverständiger Gast an den Aufsichtsratssitzungen teil. Ein*e weitere*r Vertreter*in der Verwaltung der Landeshauptstadt Hannover kann an den Sitzungen des Aufsichtsrates zu Informationszwecken widerruflich teilnehmen.“⁴⁹
- Tz. 123 Dem D-PCGM sowie dem Mustergesellschaftsvertrag folgend empfiehlt die üöKp, auf verbindliche Regelungen im Gesellschaftsvertrag hinzuwirken, die eine

⁴⁷ Vgl. D-PCGM vom 14.03.2022, Rn. 31; vgl. auch Handbuch für Aufsichtsratsmitglieder in Teilnehmungsunternehmen der Landeshauptstadt Hannover (Stand: 25.11.2020), Nr. 3 S.30.

⁴⁸ Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübberge GmbH, Zoo Hannover gGmbH, hannover impuls GmbH, hanova WOHNEN GmbH, hanova GEWERBE GmbH, Hameln Marketing und Tourismus GmbH.

⁴⁹ Handbuch für Aufsichtsratsmitglieder in Teilnehmungsunternehmen der Landeshauptstadt Hannover (Stand: 25.11.2020), S. 64, Muster-Gesellschaftsvertrag mit Aufsichtsrat § 11 Abs. 8.

regelmäßige Teilnahme des Beteiligungsmanagements oder der für die Gesellschaft in der Kommune zuständigen Stelle zumindest als Gast ermöglichen.

Dringlichkeitsbeschlüsse

- Tz. 124 Das NKomVG sieht in § 89 eine Eilzuständigkeit u.a. der HVB vor, um in dringenden Fällen anstelle des eigentlich zuständigen Organs Gefahren abwehren zu können. In Anlehnung an diese Regelung wurden in 22 der untersuchten 33 Gesellschaftsverträgen/Satzungen Regelungen zu Eilentscheidungen getroffen.
- Tz. 125 Der Gesellschaftsvertrag der Neustädter Immobiliengesellschaft am Rbge. mbH regelte: „Dulden zustimmungsbedürftige Geschäfte keinen Aufschub und ist eine unverzügliche Beschlussfassung des Aufsichtsrates nicht zu erlangen, kann der Geschäftsführer mit Zustimmung des Vorsitzenden des Aufsichtsrates oder bei dessen Verhinderung mit Zustimmung des ersten stellvertretenden Vorsitzenden und bei dessen Verhinderung mit Zustimmung des zweiten stellvertretenden Vorsitzenden selbstständig handeln. Die Gründe für die Eilentscheidung und die Art ihrer Erledigung sind dem Aufsichtsrat in der nächsten Sitzung bekannt zu geben.“
- Tz. 126 In einer Vielzahl der Gesellschaftsverträge wurden Regelungen zur schriftlichen oder telefonischen Beschlussfassung getroffen. Beispielsweise eröffnete die Landeshauptstadt Hannover in ihren Gesellschaftsverträgen die Möglichkeit, dass eine Beschlussfassung nach dem Ermessen des/der Aufsichtsratsvorsitzenden auch telefonisch, mündlich oder durch Einholung schriftlicher Stimmabgaben erfolgen könne. Dies ersetzt aber nicht die Eilentscheidungsregelung entsprechend des zuvor aufgeführten Beispiels.
- Tz. 127 Vertragliche Festlegungen, die Eilentscheidungen ermöglichen, sind sinnvoll. Die üöKp empfiehlt, entsprechende Regelungen in die Gesellschaftsverträge/Satzungen aufzunehmen.

Digitale Sitzungen und digitale Beschlussfassung des Aufsichtsrates

- Tz. 128 Nicht zuletzt wegen der Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie untersuchte die üöKp, ob Regelungen zu digitalen Einladungen und/oder zur digitalen Beschlussfassung des Aufsichtsrates getroffen waren.

- Tz. 129 Nur in acht Gesellschaftsverträgen und zwei Satzungen waren Regelungen zur digitalen Einladung vorzufinden.
- Tz. 130 Elf Gesellschaftsverträge und zwei Satzungen formulierten Regelungen zur digitalen Beschlussfassung.
- Tz. 131 Im Mustergesellschaftsvertrag der Stadt Wolfsburg war folgende Formulierung vorzufinden⁵⁰:
„(5) Die Sitzungen des Aufsichtsrates finden in der Regel als Präsenzveranstaltungen statt. Die Sitzungen können nach Ermessen des*der Vorsitzenden des Aufsichtsrates in begründeten Ausnahmefällen auch in Form einer Videokonferenz oder durch Zuschaltung einzelner Mitglieder im Wege der Videoübertragung stattfinden.
(8) Die Beschlussfassung erfolgt in der Regel in den Sitzungen. Beschlüsse können insbesondere auch über die Stimmabgabe in einer Videokonferenz oder einer Kombination von Videoübertragung und präsenter Anwesenheit gefasst werden.“
- Tz. 132 Gesellschaftsvertragliche Regelungen zu digitalen Sitzungen bzw. zur digitalen Beschlussfassung sind sinnvoll. Die Kommunen sollten prüfen, ob sie in die Gesellschaftsverträge entsprechende Regelungen aufnehmen. Dabei ist zu beachten, dass jedes Aufsichtsratsmitglied auch bei digitalen Sitzungen die Vertraulichkeit gewährleisten muss.⁵¹

Compliance Regelungen

- Tz. 133 Ein Public Corporate Governance Kodex beinhaltet wesentliche Bestimmungen zur Leitung und Überwachung von Unternehmen, an denen eine Gebietskörperschaft beteiligt ist sowie anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung.⁵² Insgesamt soll Public Corporate Governance zur Stärkung des Vertrauens in die öffentliche Hand und öffentliche Unternehmen beitragen.⁵³

⁵⁰ Mustergesellschaftsvertrag der Stadt WOB § 8 Abs. 5 und 8.

⁵¹ § 52 Abs. 1 GmbHG i.V.m. § 116 S. 2 AktG.

⁵² Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) in der Fassung vom 14.03.2022, Nr. 1.1..

⁵³ Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) in der Fassung vom 14.03.2022, Nr. 1.1..

- Tz. 134 Keine der betrachteten Kommunen hatte einen Public Corporate Governance Kodex beschlossen. Einzig die Landeshauptstadt Hannover traf Regelungen zur Compliance der Gesellschaftsorgane, jedoch nicht in Form eines separaten Kodex, sondern - entsprechend ihrem Mustergesellschaftsvertrag (siehe Auszug in Anlage 3) - direkt in den einzelnen Gesellschaftsverträgen. Diese verdeutlichen u.a. den Aufsichtsräten ihre Rechte und Pflichten. Dies sind z. B. das Verbot, im Rahmen der Aufsichtsratsstätigkeit persönliche Interessen zu verfolgen (§ 6 Abs. 1), die Offenlegungspflicht bei Interessenskonflikten (§ 6 Abs. 7 und 12), aber auch das Informationsrecht gegenüber der Geschäftsführung (§ 10 Abs. 6). Die „Compliance Regelungen“ des Mustergesellschaftsvertrags waren bereits in zwei der untersuchten Gesellschaftsverträge aufgenommen worden.
- Tz. 135 Die Aufnahme von Compliance Regelungen in Gesellschaftsverträge macht deren Bedeutung allen Akteuren bewusst und erspart den Kommunen den Beschluss eines separaten Public Corporate Governance Kodex. In Kombination mit einer Beteiligungsrichtlinie ergeben sich so weitere Möglichkeiten zur Beteiligungssteuerung.

3.4 Fazit

- Tz. 136 Die Wiederholungs- und Kontrollprüfung zeigte auf, dass die Ziel- und Steuerungsbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen nach wie vor sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Das ist Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung. Entscheidend ist aus Sicht der üöKp, dass eine wirkungsvolle Steuerung der Beteiligung auch langfristig sichergestellt wird. Verbindlich vereinbarte Zielsysteme bieten hierfür eine gute Grundlage. Positiv hervorzuheben ist, dass die größeren der geprüften Kommunen die verschiedenen Instrumente des Beteiligungsmanagements bereits umfassend nutzen.
- Tz. 137 Unabhängig von einzelnen Feststellungen wird durch die Prüfung erneut deutlich, dass die Beteiligungen der Kommunen keinen „Randbereich“ neben den Kernhaushalten darstellen. Im Gegenteil: Die geprüften Kommunen erfüllten wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge über ihre privatrechtlich-organisierten Unternehmen und Beteiligungen. Die Feststellungen zur Höhe der Verlustausgleiche, Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften zeigen, wie hoch das finanzielle Engagement einzelner Kommunen für ihre Beteiligungen ist und welche Risiken sich ggf. daraus für die jeweiligen Haushalte ergeben können.

- Tz. 138 Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass die Effizienz der Leistungserbringung bislang noch keinen größeren Stellenwert bei der Überprüfung bzw. Anpassung der Beteiligungsportfolios darstellte. Die üöKp empfiehlt den geprüften Kommunen, dem Beteiligungsmanagement (weiterhin) hohe Aufmerksamkeit zu widmen und dabei die Feststellungen dieser Prüfung zu berücksichtigen.

Im Auftrag

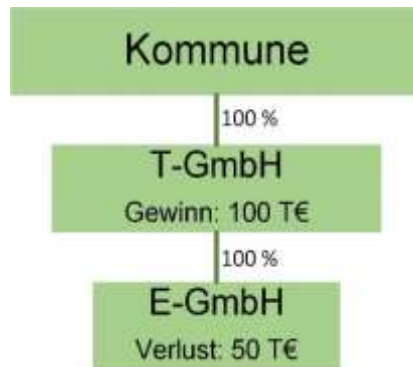


Heike Fliess

Anlage 1

Beispielrechnung für Steuerersparnis bei Organgesellschaften

Eine Kommune ist zu 100 % an der T-GmbH beteiligt. Die T-GmbH (Stadtwerke) hält 100 % der Anteile an der E-GmbH (ÖPNV). Die T-GmbH erzielt Gewinne von 100 T€, die E-GmbH Verluste von 50 T€. Der Ertragsteuersatz beträgt (vereinfacht) 30 %. Dieser setzt sich aus 15 % Körperschaftsteuer und 15 % Gewerbesteuer zusammen.



Berechnung ohne Organschaft:

Das zu versteuernde Einkommen der T-GmbH beträgt 100 T€, die Ertragsteuer 30 T€. Der Gewinn nach Steuer beträgt folglich 70 T€. Von den 30 T€ Ertragsteuer vereinnahmt die Kommune 15 T€ Gewerbesteuer.⁵⁴

Bei Ausschüttung des Gewinns der T-GmbH an die Kommune i. H. v. 70 T€ bleiben der Kommune (nach Abzug der Kapitalertragsteuer⁵⁵ von 10,5 T€ und des Solidaritätszuschlags⁵⁶ von 580 €): 58,92 T€.

Schließlich übernimmt die Kommune Verluste der E-GmbH in Höhe von 50 T€.

In der Summe bleiben bei der Kommune: 15 T€ + 58,92 T€ – 50 T€ = 23,92 T€

Berechnung mit Organschaft:

Im Fall einer Organschaft zwischen der T-GmbH und E-GmbH wird das Einkommen der Organgesellschaft E-GmbH dem Einkommen des Organträgers T-GmbH zugerechnet (§ 14 Abs. 1 Satz 1 KStG). Das zu versteuernde Einkommen der T-GmbH beträgt dementsprechend 50 T€ (100 T€- 50 T€), die Ertragsteuer 15 T€ (30 % von 50 T€). Durch die Begründung einer Organschaft reduziert sich die Ertragsteuerbelastung von 30 T€ auf 15 T€,

⁵⁴ Weitere Effekte, wie Gewerbesteuer- oder Kreisumlage werden an dieser Stelle nicht betrachtet. Das Gemeindegebiet wird als Einzugsbereich der Beispiel-Gesellschaften zugrunde gelegt.

⁵⁵ Für die Kommunen beträgt die Kapitalertragsteuer 15 % (ermäßigter Steuersatz).

⁵⁶ Der Solidaritätszuschlag beträgt 5,5 % der Kapitalertragsteuer.

sodass der Gewinn nach Steuer bei der der T-GmbH 35 T€ beträgt. Von den 15 T€ Ertragsteuer vereinnahmt die Kommune 7,5 T€ Gewerbesteuer.

Bei Ausschüttung des Gewinns der T-GmbH an die Kommune i.H.v. 35 T€ verbleiben dort (nach Abzug der Kapitalertragsteuer von 5,25 T€ und des Solidaritätszuschlags von 290 €): 29,46 T€.

In der Summe bleiben bei der Kommune: 7,5 T€ + 29,46 T€ = 36,96 T€

Anlage 2

Sicherstellung der Gemeinwohlinteressen in Gesellschaftsverträgen/Satzungen

Formulierungsvorschlag für Wohnbaugesellschaften

„Vorrangiger Zweck der Gesellschaft ist es, im Rahmen der kommunalen Aufgabenstellung eine sichere und soziale verantwortbare Wohnungsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung sicherzustellen, kommunale Siedlungspolitik zu unterstützen und kommunale Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen.“⁵⁷

Ergänzende allgemeine Formulierung

„Die Gesellschaftsorgane sind im Rahmen der Gesetze in besonderer Weise dem Gesellschaftszweck und Unternehmensgegenstand verpflichtet und haben die Kommunalinteressen als Unternehmensinteressen wahrzunehmen.“⁵⁸

⁵⁷ https://kommunalwiki.boell.de/index.php/GmbH_als_Rechtsform_f%C3%BCr_kommunale_Unternehmen (abgerufen 21.12.2022).

⁵⁸ Katz in: der gemeindehaushalt 4/2016, S. 78.

Anlage 3**Auszug Mustergesellschaftsvertrag Landeshauptstadt (LH) Hannover – Compliance-Regelungen**

aus dem Handbuch für Aufsichtsratsmitglieder der Landeshauptstadt Hannover⁵⁹
Seite 59 ff.

(...)

§ 6 Allgemeine Pflichten der Organe und Zustimmungsbedingungen

- (1) Die Geschäftsführung und die Mitglieder des Aufsichtsrates sind dem Unternehmensinteresse verpflichtet. Sie dürfen bei ihren Entscheidungen weder persönliche Interessen verfolgen noch Geschäftschancen für sich nutzen, die dem Unternehmen zustehen.
- (2) Die Geschäftsführung unterliegt während ihrer Tätigkeit einem umfassenden Wettbewerbsverbot.
- (3) Die Geschäftsführung darf im Geschäftszweig der Gesellschaft weder für eigene noch für fremde Rechnung Geschäfte tätigen, es sein denn, es liegt eine Genehmigung des Aufsichtsrates vor.
- (4) Die Geschäftsführung darf sich nicht an einem Unternehmen beteiligen, das mit der Gesellschaft oder einem mit ihr verbunden Unternehmen in Wettbewerb steht oder in wesentlichen Umfang Geschäftsbeziehungen mit ihr unterhält, sofern nicht der Aufsichtsrat die entsprechende Beteiligung gebilligt hat. Anteilsbesitz, der keinen Einfluss auf die Organe des betreffenden Unternehmens ermöglicht, gilt nicht als Beteiligung.
- (5) Die Geschäftsführung darf Nebentätigkeiten grundsätzlich nur mit Zustimmung des Aufsichtsrates übernehmen.
- (6) Die Geschäftsführung soll Interessenskonflikte unverzüglich dem Aufsichtsrat offenlegen.
- (7) Jedes Aufsichtsratsmitglied soll Interessenskonflikte, insbesondere solche, die aufgrund einer Beratung oder Organfunktion bei Kunden, Lieferanten, Kreditgebern oder sonstigen Geschäftspartnern entstehen können, dem Aufsichtsrat gegenüber offenlegen.
- (8) Die Mitglieder des Aufsichtsrates sollen keine Organfunktion oder Beratungsaufgaben bei wesentlichen Wettbewerbern ausüben.
- (9) Dem Aufsichtsrat sollen ehemalige Geschäftsführer*innen erst zwei Jahre nach dem Ende ihrer Geschäftsführungstätigkeit angehören.
- (10) Die Geschäftsleitung soll angemessene Regelungen zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken für Beschäftigte erlassen.
- (11) **Complianceregelungen Aufsichtsrat
Zustimmungserfordernis durch den Aufsichtsrat**

⁵⁹ Siehe: [https://e-government.hannover-stadt.de/lhhsim-webdd.nsf/AF51DE4811168953C12586320020D0EB/\\$FILE/2942-2020_Anlage1.pdf](https://e-government.hannover-stadt.de/lhhsim-webdd.nsf/AF51DE4811168953C12586320020D0EB/$FILE/2942-2020_Anlage1.pdf), abgerufen am 19.01.2023.

Verträge zwischen der Gesellschaft oder deren beherrschten Tochter-/Enkelgesellschaften und

- einem amtierenden Aufsichtsratsmitglied,
- dem Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährigen Kind eines Aufsichtsratsmitgliedes
- oder einer Gesellschaft, zu deren gesetzlicher Vertretung das Aufsichtsratsmitglied berechtigt oder an der es als Gesellschafter*in beteiligt ist,

bedürfen der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrates. Der Kreis der von der Geschäftsführung zu beachtenden zustimmungspflichtigen Geschäften wird hierdurch erweitert. Ausgenommen von diesem Zustimmungserfordernis sind Arbeitsverträge sowie Verträge über von der Gesellschaft oder deren beherrschten Tochter-/ Enkelgesellschaften am Markt zu allgemeingültigen Preisen und Bedingungen angebotene Leistungen.

(12) Erweiterte Compianceregeln Aufsichtsrat und Geschäftsleitungen Anzeigepflicht und Beratung durch den Aufsichtsrat

Amtierende Organmitglieder (Geschäftsführung und Aufsichtsratsmitglieder) haben – soweit Kenntnis besteht – alle entgeltlichen und unentgeltlichen Rechtsgeschäfte mit der Gesellschaft oder deren beherrschten Tochter-/Enkelgesellschaften und alle sonstigen diesbezüglichen geschäftlichen Beziehungen der ihnen nahestehenden Personen oder nahestehenden Gesellschaften unverzüglich dem Aufsichtsrat anzuzeigen. Die Gesellschaft führt weiterhin ergänzend eine jährliche Abfrage bei den amtierenden Organmitgliedern zur vorstehenden Sachverhalten durch, über deren Ergebnis im Aufsichtsrat berichtet wird.

Als *nahestehende Personen* im Rahmen dieses Absatzes werden definiert:

- Verlobte, Ehegatten, Lebenspartner,
- Verwandte und Verschwägerter gerader Linie,
- Geschwister, Kinder der Geschwister, Ehegatten und Lebenspartner der Geschwister,
- Geschwister der Ehegatten und Lebenspartner, Geschwister der Eltern sowie Pflegeeltern und Pflegekinder,
- abhängige Angehörige sowie abhängige Angehörige des Ehegatten oder Lebenspartners,
- Personen, die ein direktes oder indirektes finanzielles, wirtschaftliches oder persönliches Interesse haben, dass ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte, z.B. Partner im Rahmen nichtehelicher Lebensgemeinschaft oder Geschäftspartner.

Als *nahestehende Gesellschaften* im Rahmen dieses Absatzes werden definiert:

- Gesellschaften zu deren gesetzlicher Vertretung Organmitglieder oder diesen nahestehende Personen berechtigt sind oder
- an denen Organmitglieder oder diesen nahestehende Personen als Gesellschafter*in mit nicht nur unmaßgeblichen Stimmrechten oder nicht nur sehr marginalen Kapitalanteilen beteiligt sind.

Ausgenommen von der Anzeigepflicht sind Verträge über von der Gesellschaft bzw. deren beherrschten Tochter-/Enkelgesellschaften am Markt zu allgemeingültigen Preisen und Bedingungen angebotene Leistungen sowie Aufwandsentschädigungen an Aufsichtsratsmitglieder gem. Beschluss der Gesellschafterversammlung.

(13) Compianceregeln ehemalige Aufsichtsratsmitglieder Compliance-Prüfung durch das Unternehmen

Die Geschäftsführung soll zur Vermeidung von Interessenkonflikten sicherstellen, dass eine Compliance-Prüfung in Bezug auf den Abschluss von Rechtsgeschäften zwischen dem Unternehmen oder deren beherrschten Tochter-/Enkelgesellschaften und ehemaligen Aufsichtsratsmitgliedern bis zwei Jahre nach deren Ausscheiden oder den ihnen nahestehenden Personen oder Gesellschaften – soweit Kenntnis besteht – vorgenommen wird.

Die Definition zu nahestehenden Personen und Gesellschaften sowie ausgenommenen Verträgen aus Absatz 12 gilt entsprechend.

(14) Complianceregelungen Beschäftigte Anzeigepflicht und Compliance-Prüfung durch das Unternehmen

Die Geschäftsführung soll weiterhin zur Vermeidung von Interessenkonflikten sicherstellen, dass Beschäftigte des Unternehmens -soweit Kenntnis besteht- künftig alle ihre Rechtsgeschäfte mit dem sie beschäftigenden Unternehmen und alle sonstigen diesbezüglichen geschäftlichen Beziehungen der ihnen nahestehenden Personen oder Gesellschaften unverzüglich der Geschäftsführung vor Eingehung der Geschäftsbeziehung anzuzeigen haben. Für jeden Einzelfall soll eine Compliance-Prüfung durch das Unternehmen durchgeführt werden.

Die Definition zu nahestehenden Personen und Gesellschaften sowie ausgenommenen Verträgen aus Absatz 12 mit ergänzender Ausnahme von Arbeitsverträgen gilt entsprechend.

(...)

§ 10 Geschäftsführung und Vertretung der Gesellschaft

(1) Die Gesellschaft kann einen oder mehrere Geschäftsführer*innen haben. Die Anzahl der Geschäftsführer*innen bestimmt der Aufsichtsrat. Die Anzahl der Geschäftsführer*innen kann jederzeit ohne Angabe von Gründen geändert werden.

(2) Sind mehrere Geschäftsführer*innen bestellt, so wird die Gesellschaft durch zwei Geschäftsführer*innen gemeinschaftlich oder eine*n Geschäftsführer*in in Gemeinschaft mit einer/einem Prokuristin/en vertreten. Ist nur ein*e Geschäftsführer*in bestellt, so vertritt sie/er die Gesellschaft allein. Bei Verhinderung der Geschäftsführung wird die Gesellschaft durch zwei durch Prokura ermächtigte Personen vertreten.

(3) Die Geschäftsführung nimmt die Geschäfte der Gesellschaft mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns wahr. Sie leitet die Gesellschaft unter Beachtung der Gesetze, dieses Gesellschaftsvertrages, der Beschlüsse der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrates, der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung sowie der Anstellungsverträge.

(4) Die Geschäftsführung erstreckt sich auf Handlungen, die der gewöhnliche Geschäftsverkehr mit sich bringt, insbesondere regelmäßig wiederkehrende Geschäfte. Für alle darüber hinausgehende Geschäfte sind ein Gesellschafterbeschluss und/oder ein Aufsichtsratsbeschluss entsprechend den Regelungen dieses Gesellschaftsvertrages erforderlich.

(5) Sind mehrere Geschäftsführer*innen bestellt, so haben diese einen Geschäftsverteilungsplan aufzustellen, aus dem sich die jeweiligen Arbeits- und Verantwortungsbereiche ergeben. Der Geschäftsverteilungsplan bedarf des Einvernehmens der Geschäftsführung und der Zustimmung des Aufsichtsrats. Kann sich die Geschäftsführung auf keinen Geschäftsverteilungsplan einigen, wird dieser vom Aufsichtsrat erlassen. Sofern mehrere Geschäftsführer*innen vorhanden sind, hat die Geschäftsführung in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat eine*n Vorsitzende*n oder Sprecher*in zu bestimmen.

- (6) Die Geschäftsführung berichtet dem Aufsichtsrat entsprechend § 90 AktG, falls in der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung nichts anderes festgelegt ist, regelmäßig und mindestens vierteljährlich schriftlich über den Gang der Geschäfte, insbesondere den Umsatz, die Lage der Gesellschaft und künftige Erwartungen. Bei wichtigem Anlass hat die Geschäftsführung die/den Aufsichtsratsvorsitzende*n, im Falle ihrer/seiner Verhinderung die Stellvertretung unverzüglich schriftlich oder mündlich zu unterrichten. Die Berichte sind zeitgleich dem/den Gesellschafter*innen in Textform nach § 126b BGB auf elektronischem Wege zu übermitteln.
- (7) Die Geschäftsführung hat geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen frühzeitig erkannt werden.
- (8) Die Anstellungsverträge der Geschäftsführung werden für höchstens fünf Jahre geschlossen. Eine - auch wiederholte - Verlängerung zum Ablauf dieser Frist ist zulässig.
- (9) Der Aufsichtsrat kann der Geschäftsführung gestatten, im eigenen Namen oder als Vertreter eines Dritten Rechtsgeschäfte mit der Gesellschaft abzuschließen (Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB).