

Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa bei Unternehmen in privater Rechtsform und Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen

Die Große Kreisstadt Riesa hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen.

Die engen Verknüpfungen und Abhängigkeiten der Beteiligungen untereinander erfordern ein haushalts- und risikoorientiertes Controlling der Unternehmen durch das Beteiligungsmanagement.

Die Stadt Riesa sollte beihilferechtliche Fragen klären.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa in Unternehmen in Privatrechtsform und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft. Die Große Kreisstadt Riesa ist an 6 Unternehmen unmittelbar und an 10 Unternehmen mittelbar beteiligt. Der SRH hat davon 11 Unternehmen geprüft.

2 Öffentlicher Zweck

- 2 Das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks ist Grundvoraussetzung für die Errichtung, Übernahme und Unterhaltung wirtschaftlicher Unternehmen (§ 94a SächsGemO). Bei einigen Beteiligungsunternehmen der Stadt Riesa bestehen Zweifel am Vorhandensein des öffentlichen Zwecks bzw. am öffentlichen Zweck einzelner Unternehmensaufgaben.
- 3 So besteht bspw. bei der IVG Immobilien Verwaltungs GmbH (IVG) gegenwärtig das eigentliche Geschäft im Halten einer Unternehmensbeteiligung an der TKR Telekabel Riesa GmbH (TKR). Die Umsatzerlöse ergeben sich lediglich aus der Zwischenschaltung der IVG bei der Anmietung von Räumen von einer weiteren städtischen Beteiligung, der Wohnungsgesellschaft Riesa GmbH (WGR), für die TKR.
- 4 Die Magnet Riesa GmbH (Magnet) betreibt in Riesa 1 Hotel und 2 Restaurants, die sich im Eigentum der städtischen WGR befinden. Für das Hotel schloss die Magnet mit einer international agierenden Hotelkette einen Franchisevertrag. Der Betrieb eines Hotels und zweier Restaurants sind nicht von § 94a SächsGemO gedeckt, da weder eine kommunale Aufgabe noch ein öffentlicher Zweck besteht.
- 5 Die dauerhafte Betriebsführung der gastronomischen Einrichtungen und des Hotels sind auch nach dem Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehen.
- 6 Die Stadt hat ihren Beteiligungsbestand hinsichtlich des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Wahrnehmung durch Dritte kritisch zu überprüfen. Kommunale Unternehmen haben öffentliche Güter für die Bürger ihrer Kommune bereitzustellen. Es ist grundsätzlich nicht ihre Aufgabe, sich darüber hinaus wirtschaftlich zu betätigen. Dabei geht es nicht nur um den Schutz der Interessen der Privatwirtschaft, sondern auch um die Identifizierung und Vermeidung der wirtschaftlichen Risiken, die den genannten Betätigungen innewohnen.

Teilweise fehlender öffentlicher Zweck

3 Gesellschaftsverträge – Unternehmensgegenstand

- 7 § 96 SächsGemO verlangt u. a., dass durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde sicherzustellen ist. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Unternehmensgegenstand konkret und ausgerichtet auf den zu erfüllenden öffentlichen

Aktualisierungen der Gesellschaftsverträge erforderlich

Zweck im Gesellschaftsvertrag des jeweiligen Unternehmens zu verankern.

- 8 Die in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen der Stadt Riesa formulierten Unternehmensgegenstände lassen die Orientierung auf den öffentlichen Zweck und die Bestimmtheit der Tätigkeitsbereiche teilweise vermissen. In einigen Gesellschaftsverträgen versäumte die Stadt bislang aufgrund von Änderungen im Aufgabenzuschnitt notwendige Aktualisierungen.
- 9 Die Gesellschaftsverträge sind hinsichtlich der Unternehmensgegenstände zu überarbeiten. Dabei sind ausschließlich die tatsächlich den Tätigkeitsbereichen entsprechenden Aufgaben aufzunehmen und auf eine präzise Abgrenzung zu anderen Unternehmen im Stadtkonzern zu achten. Die Unternehmensgegenstände sind so zu verfassen, dass der öffentliche Zweck und damit das kommunale Interesse deutlich erkennbar werden.

4 Beteiligungsmanagement

Fehlende strategische Steuerung des Beteiligungsportfolios

- 10 Das Beteiligungsmanagement umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle der kommunalen Unternehmen. Diese sind als Bestandteil des kommunalen Handelns in das Steuerungssystem der Kommune einzubeziehen. Ausgehend von den kommunalpolitischen Zielen sind strategische Vorgaben für das Beteiligungsportfolio erforderlich, um die Positionierung der Unternehmen im Stadtgefüge festzulegen. Die Stadt hat es bislang versäumt, Zielvereinbarungen zur Entwicklung des Beteiligungsportfolios aufzustellen.
- 11 Sie hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen. Dazu ist es erforderlich, Strategien mit mittel- und langfristigen Zielen zu untersetzen und die Gesellschafterinteressen klar zu formulieren, um ihre Umsetzung kontrollieren zu können.

5 Finanzbeziehungen

Intransparente Querfinanzierungen zwischen den Beteiligungsunternehmen

- 12 Zwischen der Stadt und den Unternehmen und innerhalb des Unternehmensgefüges bestehen zahlreiche vertragliche Beziehungen wie z. B. Kredit-, Miet-, Betriebsführungs- und Sponsoringverträge. Daraus ergeben sich wirtschaftliche Abhängigkeiten. Die damit verbundenen Zahlungsflüsse führen zudem zu Querfinanzierungen, die nicht ausreichend transparent dargestellt sind. Einschätzungen hinsichtlich einzelner Aufgabenwahrnehmungen und deren Wirtschaftlichkeit sind erschwert, da die tatsächlichen Kosten für die Entscheidungsgremien nicht erkennbar sind.
- 13 Teilweise bedürfen die Verträge einer Aktualisierung.
- 14 Die engen Verknüpfungen und Abhängigkeiten der Beteiligungen erfordern die verstärkte Aufmerksamkeit des Beteiligungsmanagements. Die Verflechtungen sind transparent im Beteiligungsbericht aufzuzeigen bzw. den Kontrollgremien rechtzeitig vorzulegen. Im Rahmen eines einzurichtenden Vertragscontrollings muss die Stadt ihre Verträge regelmäßig kontrollieren und ggf. anpassen.

6 Beihilfeproblematik

6.1 Förder- und Verwaltungsgesellschaft für Wirtschaft, Kultur und Sport Riesa mbH (FVG)

- 15 Art. 107 Abs. 1 AEUV konstituiert ein grundsätzliches Verbot für staatliche Beihilfen – also staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahmen (Zuwendungen oder sonstige wirtschaftliche Vorteile) – die

durch die Begünstigung eines bestimmten Unternehmens den Wettbewerb zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

- 16 Liegt eine solche Maßnahme vor, darf sie erst gewährt werden, nachdem sie bei der EU-Kommission angemeldet und von ihr gem. Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV genehmigt - notifiziert - wurde. Bei einem Verstoß sind die gewährten Beihilfen der letzten 10 Jahre einschließlich Zinsen zurückzuzahlen. Die EU hat in engen Grenzen Beihilfen von der Notifizierungspflicht freigestellt (Freistellungsbeschluss der Kommission 2012/21/EU vom 20.12.2011 ABL 2012 L 7 S. 3).
- 17 Eine Feststellung nach dem Freistellungsbeschluss setzt voraus, dass die öffentliche Finanzierung für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährt wird und der Zuwendungsempfänger zuvor von dem Zuwendungsgeber mit der Dienstleistung in rechtlich bindender Form „betraut“ wurde.
- 18 Mit diesem Betrauungsakt betraut die Stadt die FVG mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI-Dienstleistungen) zwecks Bereitstellung und Betrieb von kulturellen und der sportlichen Betätigung dienenden öffentlichen Einrichtungen im Gebiet der Stadt und mit der Durchführung kultureller, gesellschaftlicher und Sportveranstaltungen sowie hiermit im Zusammenhang stehender Nebenleistungen.
- 19 Im Übrigen verweist der Betrauungsakt auf den im Gesellschaftsvertrag formulierten Unternehmensgegenstand und die in Nr. 2 Abs. 3 Betrauungsakt vorgenommene Konkretisierung: „Die Förder- und Verwaltungsgesellschaft für Wirtschaft, Kultur und Sport Riesa mbH geht weit überwiegend folgenden Betätigungen nach: Bewirtschaftung, Verwaltung und Vermietung in den Unternehmensbereichen Stadtbibliothek, Stadtmuseum, Stadtgalerie, Heimtiergarten, Kloster, Märkte/Catering, SACHSENarena und WM-Halle.“
- 20 Konkrete Leistungsverpflichtungen der FVG schließt der Betrauungsakt allerdings aus. Die Aufstellung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ist nicht abschließend und kann sich während der Laufzeit ändern.
- 21 Für die Dienstleistungen, die die FVG im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringt, erhält das Unternehmen eine Ausgleichzahlung der Stadt. Die FVG erbringt weitere nicht von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse getragene Dienstleistungen. Deshalb ist sie nach dem Betrauungsakt verpflichtet, eine Trennungsrechnung zum Nachweis zu erbringen, dass diese Dienstleistungen nicht mit den Zahlungen der Stadt finanziert werden.
- 22 Anhand der stichprobenweise geprüften Verträge zu den Veranstaltungen finden kommerzielle (nicht DAWI-Dienstleistungen) Veranstaltungen zumindest gemeinsam in der SACHSENarena und der WM-Halle statt. In der Trennungsrechnung wird für die WM-Halle allerdings keine Aufteilung vorgenommen. Die FVG ordnet die Kosten des Unternehmens pauschal dem DAWI- bzw. Nicht-DAWI-Bereich zu. Schlüssel ist die Anzahl der Veranstaltungen insgesamt. Die Parameter, anhand derer der Ausgleich für DAWI-Leistungen berechnet wird, sind vor Auszahlung objektiv und transparent festzulegen.¹ Die Zuordnung der pauschalen, nicht den Dienstleistungen konkret zurechenbaren Kosten kann diesen Anspruch nicht erfüllen.

Überprüfung des Betrauungsaktes erforderlich

¹ EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-0774 (Altmark-Trans).

- 23 Der SRH empfiehlt eine Überprüfung der Formulierungen des Gegenstandes der Betrauung mit dem Ziel einer Konkretisierung. Bei der Trennungsrechnung ist auf eine möglichst konkrete und alle Bereiche einbeziehende Abrechnung zu achten, die Stadt sollte das im Betrauungsakt eingeräumte Prüfungsrecht regelmäßig wahrnehmen, sodass mögliche Rückzahlungsansprüche vermieden werden.

Überprüfung der beihilferechtlichen Zulässigkeit der Zahlungen erforderlich

6.2 Magnet GmbH

- 24 Die Magnet betreibt u. a. den Komplex Riesenhügel, zu dem ein Hotel und 2 Restaurants gehören. Aus diesem Geschäftsfeld entstehen jährlich Verluste, die von der Muttergesellschaft Stadtwerke Riesa GmbH (SWR) übernommen werden.
- 25 Die Wohnungsgesellschaft Riesa mbH als Eigentümerin des Objekts schloss mit der Magnet einen Pacht- und Betriebsführungsvertrag. Aufgrund der wirtschaftlichen Lage der Magnet war die Pachtzahlung bereits ab 2004 deutlich reduziert worden.
- 26 Zur langfristigen Liquiditätssicherung der Magnet benötigte sie Darlehen der Muttergesellschaft SWR. Die Darlehensverträge datieren bereits aus den Jahren 2008 und 2010. Die nach den Darlehensverträgen gesondert zu treffenden Tilgungsvereinbarungen bestehen derzeit nicht, zum Prüfungszeitpunkt bestanden die Darlehen fort.
- 27 Die Stadt hat, ungeachtet der Einschätzung des SRH, dass es für den Betrieb des Hotels und der Restaurants an einem öffentlichen Zweck mangelt, eine Prüfung der beihilferechtlichen Zulässigkeit aller Unterstützungsleistungen für die Magnet vorzunehmen.

Intransparente Finanzbeziehungen bez. der Vergütung der Geschäftsführer und Prokuristen

7 Geschäftsführungen und Prokuristen

- 28 Die Geschäftsführungen und Prokuristen der städtischen Unternehmen nehmen teilweise bis zu 6 Funktionen nebeneinander wahr. Dabei sind sie gleichzeitig Geschäftsführer oder Prokuristen mehrerer Unternehmen oder Angestellte der Stadt.
- 29 Die Vergütung erfolgt im Rahmen der Haupttätigkeit, weitere übernommene Aufgaben werden zu eher marktunüblichen geringen Beträgen abgolten.
- 30 Die mit den Mehrfachbesetzungen verbundenen Kostenbe- und -entlastungen der Unternehmen untereinander müssen nachvollziehbar und transparent gestaltet werden. Dazu sollte die Stadt entsprechende Regelungen treffen. Gewollte Querfinanzierungen zwischen den Unternehmen sind den Entscheidungsträgern offen zu legen.

8 Stellungnahmen

- 31 Der Prozess zur Anpassung der Gesellschaftsverträge an § 96a Abs. 1 SächsGemO aufgrund des Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts werde bereits seit dem Jahr 2017 in enger Abstimmung mit der RAB vorangetrieben. Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung werde die Stadt die Gesellschaftsverträge – wo erforderlich – jetzt noch anpassen und finalisieren.
- 32 Hinsichtlich der Magnet sei es nach Auffassung der Stadt keineswegs gesichert, dass in der Betreuung eines Hotels und zweier Gastronomien kein öffentlicher Zweck liegen soll. Gerade angesichts des unbestreitbaren demographischen Wandels, der in peripheren Lagen wie in Riesa zu Versorgungsengpässen führen kann, müssten Kommunen in Bereichen eines Marktversagens Initiativen in Richtung auf ein Basisangebot ergreifen. Zwar müsse hieraus nicht zwingend eine eigene wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde folgen, sondern es kämen z. B. auch Unterstüt-

zungen von Privaten in Betracht. Gleichwohl könne es durchaus gerechtfertigt sein, üblicherweise privatwirtschaftlich erfüllte Versorgungsaufgaben in kommunaler Regie wahrzunehmen. Insoweit werde die Große Kreisstadt Riesa prüfen, ob diese wirtschaftliche Betätigung hier gerechtfertigt ist.

33 Mit der Prüfung möglicherweise beihilfenrechtlich relevanter Tatbestände in Bezug auf die FVG und die Magnet sei bereits eine externe Beratungskanzlei beauftragt worden.

34 Das SMI hat im Rahmen der Anhörung zum Jahresberichtsbeitrag von einer Stellungnahme abgesehen.

9 Schlussbemerkungen

35 Der SRH begrüßt die angekündigten Überprüfungen durch die Große Kreisstadt Riesa. Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass es sich bei dem Betrieb eines Hotels und zweier Restaurants durch die Magnet nicht um eine kommunale Aufgabe handelt.

36 Der SRH hat die Weiterverfolgung der noch offenen Beanstandungen gem. § 109 Abs. 5 Satz 3 SächsGemO der RAB übertragen.