

## › STELLUNGNAHME

# zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFWG NRW)

Düsseldorf, 17. November 2023

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 293.000 Beschäftigten wurden 2020 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 16 Milliarden Euro investiert.

In Nordrhein-Westfalen sind 333 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in Nordrhein-Westfalen leisten jährlich Investitionen in Höhe von über 4 Milliarden Euro, erwirtschaften einen Umsatz von über 46 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 72.000 Beschäftigte.

#### Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Landesgruppe Nordrhein-Westfalen · Elisabethstr. 16 · 40217 Düsseldorf  
Fon +49 211 159243-11 · Fax +49 211 159243-19 · [lg-nrw@vku.de](mailto:lg-nrw@vku.de) · [www.vku-nrw.de](http://www.vku-nrw.de)

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

## **Aufstellung und Prüfung von Jahresabschluss und Lagebericht – Vorschlag zur Ergänzung der Vorgaben im Gesetzentwurf**

Der Verband kommunaler Unternehmen e.V. möchte sich in dieser Stellungnahme beschränken auf die Vorgaben zur Pflicht kommunaler Unternehmen und Einrichtungen zur Aufstellung und Prüfung eines Jahresabschlusses und eines Lageberichts.

Im Ergebnis ist die beabsichtigte Anpassung der kommunalrechtlichen Verweisungsnormen in das Handelsgesetzbuch (HGB) absolut zu begrüßen (siehe I.). Dringend zu prüfen ist aber, ob es einer weiteren Ergänzung dieser Normen bedarf, insbesondere des § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 der Gemeindeordnung (GO), um kommunalen Konzernen mit mehreren mittelgroßen oder großen Tochtergesellschaften die Erstellung weiterer Berichte zusätzlich zum Konzernjahresabschluss und zum Konzernlagebericht zu ersparen (siehe II.)

### **I. Entlastung von Kommunen und kommunalen Unternehmen dringend geboten**

Der Ansatz, Kommunen und auch kommunale Unternehmen angesichts der aktuellen und der sich abzeichnenden immensen Herausforderungen zu entlasten, und nicht erforderliche Vorgaben auf den Prüfstand zu stellen, ist absolut richtig. Der Abbau von Regularien für kommunale Unternehmen führt zu Kosteneinsparungen, die es kommunalen Unternehmen ermöglichen, ihre Dienstleistungen besser und kostengünstiger zum Wohle der Kommunen und der Bürgerinnen und Bürger anzubieten.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Kosten und den Aufwand für die Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses und bislang auch des Lageberichts. Es ist daher absolut zu begrüßen, zugleich aber auch dringend notwendig, dass kommunale Unternehmen und Einrichtungen in diesem Zusammenhang künftig nicht strenger behandelt werden als entsprechende, d. h. der Größe nach vergleichbare, private Unternehmen.

Für private Unternehmen ergeben sich aus dem Handelsgesetzbuch je nach Zugehörigkeit zur Größenklasse der kleinen, mittelgroßen oder großen Kapitalgesellschaften nach § 267 HGB unterschiedlich strenge Anforderungen an die Aufstellung von Jahresabschluss und Lagebericht. Kommunale Unternehmen, auch Kleinunternehmen, mussten nach den Verweisungsnormen im Kommunalrecht aber stets die strengen Vorgaben für die großen Kapitalgesellschaften anwenden, ohne dass es dafür einen zwingenden Grund gibt. Auch kleine kommunale Unternehmen müssen daher bislang komplexe Berichte aufstellen und prüfen lassen, was

unverhältnismäßig viele personelle und finanzielle Ressourcen bindet. Angesichts der künftig noch steigenden Anforderungen an den Lagebericht von großen Kapitalgesellschaften würden Kosten und Aufwand für kleine und mittelgroße Unternehmen künftig noch unverhältnismäßiger.

Daher ist die vorgesehene Anpassung des für die Anwendung der HGB-Vorgaben maßgeblichen § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 GO richtig. Für die Anwendbarkeit der maßgeblichen Vorgaben des Handelsgesetzbuchs und für die Frage, ob ein Lagebericht erstellt werden muss, wird künftig die tatsächliche Größe des Unternehmens entscheidend.

Ebenfalls ist es richtig, die Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zu entlasten durch die beabsichtigten Neuregelungen in § 114a Abs. 10 GO für die Anstalt öffentlichen Rechts, durch § 21 der Eigenbetriebsverordnung sowie durch § 22 der Kommunalunternehmensverordnung.

## **II. Pflichten kommunaler Konzerne bei der Aufstellung von Jahresabschluss und Lagebericht**

In Konzernen sind Mutterunternehmen nach § 290 HGB verpflichtet, einen Konzernabschluss und einen Konzernlagebericht aufzustellen. Im Gegenzug sind solche Unternehmen, die als Tochterunternehmen in den Konzernabschluss eines Mutterunternehmens einbezogen werden, nach § 264 Abs. 3 HGB nicht verpflichtet, einen (zusätzlichen) Jahresabschluss und Lagebericht aufzustellen.

### **- Rechtsansicht des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW)**

Das IDW hat Zweifel daran geäußert, dass das sog. Konzernprivileg auch für Unternehmen in kommunaler Trägerschaft gilt. Das IDW verweist in diesem Zusammenhang auf die Verpflichtung kommunaler Unternehmen zur Aufstellung eines Jahresabschlusses und Lageberichts nach den Regelungen für große Kapitalgesellschaften gemäß Gesellschaftsvertrag in Übereinstimmung mit Landesrecht (Gemeindeordnung). Ausdrücklich weist das IDW in einem Bericht seines Fachausschusses für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen (ÖFA) vom 07.06.2023 darauf hin, dass ohne Änderung des Landesrechts Unternehmen der öffentlichen Hand, und ausdrücklich auch die tatsächlich großen Kapitalgesellschaften, die Befreiungsvorschrift des § 264 Abs. 3 HGB und andere Erleichterungstatbestände in diesem Zusammenhang nicht nutzen können.

### **- Rechtsansicht des IDW auch bei Neuregelung des § 108 Abs. 1 Nr. 8 GO relevant**

Die vorgenannte rechtliche Auffassung teilen wir nicht. Unabhängig davon, ob sich die Rechtsauffassung des IDW allgemein durchsetzen sollte, hat diese Auffassung

Folgen für kommunale Konzerne, da diese Auffassung die Ansicht der Wirtschaftsprüfer, die mit der Prüfung kommunaler Unternehmen befasst sind, regelmäßig prägen dürfte. Es ist somit davon auszugehen, dass Abschlussprüfer einem kommunalen Unternehmen bei Abweichen von der vom IDW geforderten Vorgehensweise keinen uneingeschränkten Prüfungsvermerk mehr erteilen würden.

Die vorgenannte Rechtsauffassung dürfte auch, wenn die hier vorliegende Entwurfsfassung umgesetzt wird, zu unnötigen Mehrfachbelastungen für kommunale Konzerne führen, wenn auch in etwas geringerem Umfang:

- Nach der noch geltenden Fassung des § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 GO müsste in einem kommunalen Konzern ein Konzernjahresabschluss mit Konzernlagebericht erstellt werden und zusätzlich für jede Konzerngesellschaft (Tochterunternehmen) ein weiterer Jahresabschluss und ein weiterer Lagebericht.
- Die Entwurfsfassung des § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 GO dürfte – bei Beibehaltung der Argumentation – dazu führen, dass in einem kommunalen Konzern ein Konzernjahresabschluss mit Konzernlagebericht erstellt werden muss und zusätzlich für jede Konzerngesellschaft ein Jahresabschluss und für jede mittelgroße oder große Konzerngesellschaft ein Lagebericht.

Die Anwendung dieser Rechtsauffassung würde den Aufwand, den kommunale Konzerne für die Erstellung von Jahresabschluss und Lagebericht aufbringen müssen, vervielfachen, ohne dabei irgendeinen Mehrwert zu generieren.

- **Klarstellung erforderlich, um unnötigen Aufwand rechtssicher zu vermeiden**

Angesichts der erheblichen Auswirkungen, die sich aus der vorgenannten Rechtsansicht für kommunale Konzerne ergeben würde, halten wir eine Klarstellung der Rechtslage für dringend geboten.

Eine solche Klarstellung sollte möglichst durch eine Ergänzung des § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 GO erfolgen. Etwa folgendermaßen:

*„8. bei Unternehmen und Einrichtungen in Gesellschaftsform gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft wird, soweit nicht weitergehende oder andere gesetzliche Vorschriften, der Gesellschaftsvertrag oder die Satzung gelten; § 264 Abs. 3 des Handelsgesetzbuchs ist anwendbar; § 286 Absatz 4 des Handelsgesetzbuches ist nicht anzuwenden,“*

In der Gesetzesbegründung könnte ergänzend aufgenommen werden, dass der Hinweis auf die Anwendbarkeit des § 264 Abs. 3 HGB nur klarstellen soll, dass auch in kommunalen Konzernsachverhalten das sog. Konzernprivileg und auch andere vergleichbare Befreiungs- und Erleichterungstatbestände wie auch in rein privaten Konzernsachverhalten angewendet werden können und dass § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 GO an kommunale Konzerne keine weitergehenden Anforderungen als an private Konzerne stellt.

Denkbar wäre hilfsweise auch ein allgemeiner Auslegungshinweis, z. B. in Form eines Runderlasses zu § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 GO durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung.

Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie die vorgenannten Erwägungen bei der weiteren Befassung mit dem Gesetzentwurf berücksichtigen würden.

## **Ansprechpartner**

Dr. Andreas Hollstein  
Geschäftsführer  
VKU-Landesgruppe NRW  
Telefon: 0211 159243-11  
E-Mail: [hollstein@vku.de](mailto:hollstein@vku.de)

Dr. Jürgen Kruse  
Stv. Geschäftsführer  
VKU-Landesgruppe NRW  
Telefon: 0211 159243-13  
E-Mail: [kruse@vku.de](mailto:kruse@vku.de)

RA Christian Sudbrock, LL.M. (Wellington)  
Fachgebietsleiter Wirtschaftsrecht  
VKU-Hauptgeschäftsstelle  
Telefon: 030 58580-136  
E-Mail: [sudbrock@vku.de](mailto:sudbrock@vku.de)