

Fragen und Antworten

Sitzung	Stadtwerkeausschuss 08.07.2015 / 12.09.2018
Thema	Eigenkapital als Finanzierungsbaustein für die Stadtwerke Norderstedt
Anfrage	Alle Fraktionen / Anlass: Verwendung Jahresüberschuss 2017
Beantwortung	Werkleitung

„Auf welcher Grundlage postuliert die Werkleitung eine notwendige Mindestausstattung der Stadtwerke mit Eigenkapital (Eigenkapitalquote) in Höhe von 30% der Bilanzsumme?“

Erläuterungen der Werkleitung

Einleitung

Stadtwerke sind zunehmend durch ihr verändertes energiewirtschaftliches und wettbewerbliches Umfeld vor die Wahl zwischen Zukunftsinvestitionen und Dividendenzahlungen an die kommunalen Eigner gestellt. Die Unternehmensberatungsgesellschaft PricewaterCoopers (PWC) kommt in einer finanzwirtschaftlichen Studie (für das Jahr 2013) unter deutschen Versorgern zu dem Ergebnis, dass sich deren Bonität aufgrund von Investitionen im Zuge der Energiewende und bedingt durch hohe Ausschüttungen insgesamt verschlechtert habe und rät: „Die Anteilseigner sollten die Ausschüttungspolitik auf den Prüfstand stellen, wenn sie Stadtwerke nachhaltig ausrichten wollen und sie überlebensfähig bleiben sollen.“ (vgl. Kurzbericht über PWC-Studie in stadt+werk, Ausgabe 5/6 2015)

Bei der Finanzierung nehmen Banken die Eigenkapitalquote stärker in den Blick. Um in diesem Spannungsfeld die „richtige“ Eigenkapitalausstattung für die Stadtwerke zu bestimmen, rät Martin Selter, Ernst & Young zu einer „frühzeitigen transparenten Kommunikation“ mit den Eignern. Ziel müsse es sein, eine mittelfristige Investitionsstrategie auf der Grundlage der finanziellen Leistungsfähigkeit und einer Abwägung von Chancen und Risiken in Einklang mit einer Ausschüttungsstrategie zu

Fragen und Antworten

entwickeln. Das würde sich positiv auf die Bonität und den Zugang zu Finanzierungsmitteln auswirken, die Banken wollten heute qualitativ besser abgeholt werden und sähen sich die zu finanzierenden Projekte genauer an. (vgl. Johann Forster: „Austrocknende Geldquellen“ in: ZfK Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Ausgabe Mai 2015).

Im Zusammenhang mit der Beschlussfassung der Stadtvertretung zur Verwendung des Jahresüberschusses stellt sich die Frage, ob die Norderstedter Strategie einer ausgewogenen Ausschüttung und Thesaurierung von Gewinnen der Stadtwerke vor dem Hintergrund wachsender Ausgabenbelastungen im Kern-Vermögenshaushalt der Stadt modifiziert werden kann. Dabei ist insbesondere die in der Vergangenheit postulierte Mindest-Eigenkapitalausstattung von 30% der Bilanzsumme zu beleuchten.

I. Allgemeine Grundlagen und Prüfungsmaßstab für Wirtschaftsprüfer im Zusammenhang mit Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung (§ 53 Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG)

Die Ausstattung mit Stammkapital und die regelmäßige Zuführung zu den Rücklagen der Stadtwerke Norderstedt durch die Stadt Norderstedt erfolgt nach den Vorgaben der Landesverordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden (Eigenbetriebsverordnung – EigVO –). Zur Finanzierung eines Eigenbetriebes sind die folgenden Vorschriften gemäß § 8 EigVO – Maßnahmen zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit – einzuhalten:

„...“

(3) Für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Eigenbetriebes und, soweit die Abschreibungen nicht ausreichen, für Erneuerungen sollen aus dem Jahresgewinn Rücklagen gebildet werden. Bei umfangreichen Investitionen kann neben die Eigenfinanzierung die Finanzierung aus Krediten treten; Eigenkapital und Fremdkapital sollen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Fragen und Antworten

(4) Die Gemeinde darf Eigenkapital nur ausnahmsweise entnehmen, wenn dadurch die Erfüllung der Aufgaben und die zukünftige Entwicklung des Eigenbetriebes nicht beeinträchtigt werden. Vor der Beschlussfassung der Gemeindevertretung ist die Werkleitung zu hören; sie hat schriftlich Stellung zu nehmen.

...“

Als angemessenes Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital für Versorgungsunternehmen in der Rechtsform eines kommunalen Eigenbetriebs gilt eine Eigenkapitalquote von 30– 40% der bereinigten Bilanzsumme. Die Bemessung der Höhe der Eigenkapitalquote steht im Einklang mit Verwaltungsvorschriften einiger Bundesländer zur Durchführung des Eigenbetriebsrechts (so auch Schleswig-Holstein). Das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) hat sich dem in seiner Stellungnahme KFA 1/1976 – Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung und Bestätigungsvermerk bei Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand – i.d.F. von 1982 angeschlossen und legt diesen Maßstab im Rahmen der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) – Fragenkreis 13 (Eigenkapitalausstattung und Gewinnverwendung) zugrunde (vgl. Bolsenkötter/Dau/Zuschlag: Gemeindliche Eigenbetriebe und Anstalten, Stuttgart 2004, S. 243 f.).

Die Entwicklung der Eigenkapitalausstattung des Konzerns der Stadtwerke Norderstedt in den letzten 5 Jahren ist in der nachfolgenden Tabelle aus den Vortragsunterlagen des Wirtschaftsprüfers rt Revisions- und Treuhand-Kommanditgesellschaft GmbH zur Schlussbesprechung des Jahresabschlusses 2017 dargestellt (Seite 40 f.):

Fragen und Antworten

		2017	2016	2015	2014	2013
Umsatzerlöse	TEUR	177.855	167.874	159.821	150.844	149.009
Betriebsergebnis	TEUR	29.436	27.154	22.473	15.346	16.510
Cash Earnings ¹	TEUR	41.773	45.221	39.887	32.767	30.936
Anlageinvestitionen	TEUR	41.644	39.456	38.787	35.502	o.A.
Investitionsquote ²	%	120,4	104,6	116,4	116,6	o.A.
Arbeitnehmer	Anzahl	491	470	454	423	355
Bilanzsumme	TEUR	376.600	360.687	371.274	358.736	344.627
Eigenkapitalquote ³	%	33,2	33,9	33,2	32,7	34,4
Umsatzrentabilität ⁴	%	14,5	14,6	14,5	10,4	11,6
Eigenkapitalrentabilität ⁵	%	9,9	9,7	9,3	4,9	o.A.
Gesamtkapitalrentabilität ⁶	%	6,8	6,8	6,2	4,4	5,0

Definitionen

¹ Cash Earnings = nach DVFA/SG

² Investitionsquote = Investitionen / Abschreibungen

³ Eigenkapitalquote = Eigenkapital / Bilanzsumme

⁴ Umsatzrentabilität = Ergebnis vor Ertragsteuern und Zinsaufwand lt. GuV/Umsatzerlöse lt. GuV

⁵ Eigenkapitalrentabilität = Ergebnis nach Ertragsteuern lt. GuV/Eigenkapital Vorjahr lt. Bilanz

⁶ Gesamtkapitalrentabilität = Ergebnis vor Ertragsteuern und Zinsaufwand lt. GuV/Gesamtkapital lt. Bilanz

In ihren Prüfungsfeststellungen zum Jahresabschluss 2017 der Stadtwerke Norderstedt kommt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zum Ergebnis, dass die Stadtwerke Norderstedt über eine angemessene Eigenkapitalausstattung verfügen.

II. Interne Rechtsposition des Innenministeriums – Kritische Auseinandersetzung

Nach der Novellierung der Gemeindeordnung des Landes Schleswig-Holstein vom April 2012 hat das Innenministerium speziell zur Änderung der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden einen Ausführungserlass vorbereitet. Der Ausführungserlass ist nicht wirksam geworden. Gleichwohl enthält der Erlassentwurf einige langjährige Grundpositionen des Innenministeriums zur Führung wirtschaftlicher

Fragen und Antworten

Unternehmen der Kommunen. Der Erlassentwurf gibt den Gemeinden auf Seite 5 (oben) auf:

„Des Weiteren soll das Unternehmen der Gemeinde über ausreichend Eigenkapital verfügen, wobei die Eigenkapitalausstattung grundsätzlich dann als angemessen angesehen werden kann, wenn der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme mindestens 30% beträgt.“

Nach Ansicht der Finanzverwaltung gilt auch ein nichtprivatisierter kommunaler Betrieb dann als mit angemessenem Eigenkapital ausgestattet, wenn dieses mindestens 30% des Aktivvermögens beträgt. Von der juristischen Person des öffentlichen Rechts gewährte unverzinsliche Darlehen sind dabei als Eigenkapital zu behandeln (Kellner/Neudert in Wurzel/Schraml/Becker, HdB Rechtspraxis kommunaler Unternehmen, G Rn. 98 m.V.a. FinM R 33 Abs. 2 S.2-6 KStR).

Anders sieht das allerdings die Rechtsprechung, die entschieden hat, dass sich eine angemessene Eigenkapitalquote grundsätzlich im jeweiligen Einzelfall nach der Kapitalstruktur gleichartiger Unternehmen der Privatwirtschaft im maßgeblichen Zeitraum bestimmt. Die im Erlassentwurf festgelegte Verwaltungsregelung von 30% Eigenkapital hat keine Rechtsformqualität und ist somit nicht verbindlich (BFH v. 9.7.2003 in DStR 2003, 1874, der im Urteilsfall eine Eigenkapitalausstattung von 26% als angemessen erachtete).

Nach alldem sollte eine Eigenkapitalquote von 30% nicht – wie im Erlassentwurf geschehen – verbindlich festgelegt, sondern abhängig von der Möglichkeit der Kapitalbeschaffung, der Liquidität des Unternehmens und von branchenüblichen Besonderheiten (vgl. Dengler in Fabry/Augsten, HdB Unternehmen der öffentlichen Hand, 2. Aufl., II 7 Rn. 90) lediglich als Größenordnung z.B. für Infrastrukturunternehmen empfohlen werden.

III. Zur finanzwirtschaftlichen Bedeutung der Eigenkapitalausstattung

Fragen und Antworten

Eigenkapital ist eine wesentliche Grundlage für unternehmerische Aktivität. Aus Sicht von Banken und Sparkassen ist ein solider Eigenkapitalstock Bedingung für die Vergabe von Krediten (vgl. Bundesverband Deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften – BVK: Private Equity – Eigenkapital für den Mittelstand, März 2009). Bei den Unternehmen gibt es einen langfristigen Trend zu höheren Eigenkapitalquoten. Dieser Trend wird durch regulatorische und wettbewerbliche Veränderungen auf den Kapitalmärkten verstärkt. Diese gehen unter anderem zurück auf die Arbeiten des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht an einer Neufassung der Eigenkapitalvereinbarungen („Basel II“). In der Folge müssen inzwischen auch kommunale Unternehmen ihren finanzierenden Banken regelmäßig umfangreiche finanzwirtschaftliche Informationen – Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne, Projektkalkulationen – zur Verfügung stellen. Weiterhin werden die mit Kündigungsklauseln („Covenants“) versehenen Kreditverträge immer detaillierter und zwingen die Unternehmen, immer mehr Informationen offen zu legen und wichtige Entscheidungen mit den Banken abzustimmen. Für die Banken ist die Eigenkapitalquote der Unternehmen, denen sie Kredite anbieten, in den letzten Jahren gestiegen, da ihre Höhe unmittelbaren Einfluss auf das Rating eines Unternehmens hat. Das interne Rating, das inzwischen jede Bank ihren Kreditnehmern erteilt, wirkt sich auf die bankenregulatorische Eigenkapitalunterlegung des Kreditgeschäfts und damit auf die Angebotssituation am Kapitalmarkt aus. Im Zuge von Basel II rücken daher eigenkapitalstärkende Finanzierungsvarianten zunehmend in den Fokus des Mittelstandes.

Wie sieht infolgedessen die optimale Kapitalstruktur eines mittelständischen Unternehmens aus? Mehrere Studien über den wachstumsstarken deutschen Mittelstand lassen es als plausibel erscheinen, dass der Weg zu Wachstum und Unternehmenserfolg häufig mit einer starken Eigenkapitalorientierung verbunden ist. Die an der Studie der Beratungsgesellschaft INTES zusammen mit der Otto Beisheim School of Management (WHU) von 2006 teilnehmenden Unternehmen hatten eine durchschnittliche Eigenkapitalquote von 36,3% (bei Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 50 Mio. € lag sie bei 38,3%, bei fast 10% der Teilnehmer sogar bei 70% oder mehr). Der wichtigste Grund für diese hohen Werte liegt laut den befragten Unternehmen in den

Fragen und Antworten

durch den Umfang des Eigenkapitals geschaffenen strategischen Spielräumen zur Wachstumsfinanzierung. Ein weiterer, langfristig wirkender Faktor, der die deutschen Unternehmen zu einer Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis zwingt, ist der aus dem zunehmenden Innovationsdruck – in der Energiewirtschaftsbranche insbesondere bedingt durch die Energiewende und den Wettbewerb. Unter einer finanzwirtschaftlichen Perspektive bedeutet eine zunehmende Innovationsorientierung, dass die traditionelle Kreditfinanzierung zugunsten einer Eigenkapitalfinanzierung zurückgedrängt wird (vgl. XETRA Deutsche Börse Group: Wachstum und Unabhängigkeit durch Eigenkapitalfinanzierung, November 2009).

IV. Stellungnahme der Werkleitung zur Eigenkapitalausstattung der Stadtwerke Norderstedt in Verbindung mit der wilhelm.tel GmbH

Die Werkleitung schlägt vor, die Eigenkapitalausstattung der Stadtwerke Norderstedt konsolidiert mit der wilhelm.tel GmbH langfristig an einer Quote von 30% der Bilanzsumme auszurichten, weil und insofern

- diese Kapitalstruktur gemäß den genannten Studien ein Mindestmaß an optimierter Mittelstandsfinanzierung darstellt,
- die strategische Ausrichtung der Unternehmen im lokalen und regionalen Rahmen innovations- und wachstumsorientiert ist und damit verbunden die durch die vorgeschlagene Eigenkapitalausstattung gegebene finanzwirtschaftliche Flexibilität dafür benötigt wird,
- diese Kapitalstruktur umgekehrt eine Voraussetzung für die effiziente Beschaffung von Fremdkapital unter den Rahmenbedingungen von „Basel II“ darstellt,
- und weil die mindestens zu gewährleistende Eigenkapitalquote von 30% im Übrigen einen – wenn auch nicht mehr explizit in Landesverordnungen normierten – Beurteilungsmaßstab für die ordnungsmäßige Geschäftsführung von kommunalen Unternehmen im Segment der Finanzwirtschaft bildet, der

Fragen und Antworten

gleichermaßen den finanzwirtschaftlichen Abgrenzungsbedarf von kommunalen Sondervermögen und Kernhaushalt thematisiert.

Norderstedt, den 12. September 2018

Werkleitung