



Wir entwickeln Lösungen

FRANKFURTER PRÜFUNGSSTANDARD FÜR DIE JAHRESABSCHLUSSPRÜFUNG BETRAUETER BETEILIGUNGSUNTERNEHMEN

Ein Beitrag von Lars Scheider

Die EU-Kommission führt nach Maßgabe des Artikels 108 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU, eine der Kernregelungen des Lissabon-Vertrags; Amtsblatt der EU Nr. C 115 vom 9.05.2008) die Überprüfung der Vereinbarkeit von Einzelbeihilfen und Beihilfenregelungen mit dem Binnenmarkt durch. Dabei überprüft sie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten fortlaufend die bestehenden Beihilfenregelungen, zu denen auch etwaige Betrauungsakte hinsichtlich der Finanzierung von sogenannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) gehören.

Die Stadt Frankfurt am Main als Beihilfengeberin hat stets dafür Sorge zu tragen, dass die Betrauungsakte in der Praxis tatsächlich umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sind gemäß Artikel 8 des DAWI-Beschlusses 2012/21/EU verpflichtet, während des gesamten Betrauungszeitraums und mindestens zehn Jahre nach Ende des Betrauungszeitraums alle Informationen verfügbar zu halten, die der EU-Kommission ermöglichen sollen, zu prüfen, ob die gewährten Ausgleichsleistungen mit dem DAWI-Beschluss 2012/21/EU vereinbar sind.

Als klassisches Beispiel für verbotene Beihilfen sind direkte Zuwendungen (z. B. Betriebsmittelzuschuss, Bürgschaft), aber auch indirekte Zuwendungen (z. B. Personalüberlassung zu marktunüblichen Konditionen, Grundstücksveräußerungen unter Wert) zu nennen.

Gemäß Artikel 106 Abs. 2 AEUV gilt auch für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, also mit der klassischen Daseinsvorsorge wie die städtischen Beteiligungsunternehmen betraut sind – und oftmals strukturell defizitär arbeiten – das Beihilfeverbot. Allerdings hält das EU-Beihilferecht hier Erleichterungen bereit, z. B. mit dem Freistellungsbeschluss, dem Kern des Almunia-Pakets (Mitteilung der EU-Kommission 2012/C 8/02). Danach können tatbestandsmäßige Beihilfen mittels eines Betrauungsakts legitimiert werden.

Ziel des Betrauungsverfahrens ist es, eine Überkompensation bzw. eine Quersubventionierung anderer erwerbswirtschaftlicher Unternehmensbereiche durch staatliche Zuwendungen zu verhindern. Dementsprechend wichtig sind Dokumentation und Kontrolle. Der Betrauungsakt muss an ein bestimmtes Unternehmen gerichtet und rechtlich verbindlich sein.

Die öffentliche Hand unterliegt, wenn sie staatliche Zuschüsse gewährt (als sogenannte Beihilfen gewährende Stelle), einer Melde- und Berichtspflicht gegenüber der EU-Kommission. Dabei bestehen für die einzelnen Legitimationsinstrumente durchaus unterschiedliche Regelungen. Die Meldungen gemäß Artikel 9 des Beschlusses der EU-Kommission 2012/21 sind alle zwei Jahre zu machen und sind erstmals zum 30. Juni 2014 (für 2012/2013) durchgeführt worden. Nächster Meldetermin ist der 30. Juni 2024 (für 2022/2023). Dabei werden von der EU-Kommission auch Stichproben in Deutschland in den einzelnen Bundesländern durchgeführt.

Frankfurter Prüfungsstandard seit dem 1. Januar 2015

Durch den Hauptausschuss des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) wurde am 7. September 2011 der Prüfungsstandard PS 700 verabschiedet. Gemäß Ziffer 3.3 des IDW PS 700 erfolgt eine abschließende Beurteilung und Berichterstattung des Abschlussprüfers im Rahmen des Jahresabschlusses. Gemäß Ziffer 3.3.2 kann es zu einem eingeschränkten Testat oder einem Versagen des Testats durch den Wirtschaftsprüfer kommen (ggf. auch mit Pflicht zur Bildung von Rückstellungen und Hinweis im Lagebericht).

Die Umsetzung des EU-Beihilfenrechts hat das Beteiligungsmanagement in den letzten Jahren vor große Herausforderungen gestellt. Denn mit dem Erlass eines Betrauungsakts allein ist es nicht getan. Trennungsrechnung und Überkompensationskontrolle beispielsweise zählen zu den laufenden Aufgaben, deren Überprüfung durch den Abschlussprüfer im Zusammenhang mit der jährlichen Abschlussprüfung daher auch bereits im Frühjahr 2014 vom Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main auf den Weg gebracht wurde.

Wie wichtig dieses Thema ist, wird durch das Prüfverfahren der EU-Kommission im Bereich Wirtschaftsförderung (SA.44264/MX) deutlich. Im Schreiben vom 31. Januar 2019 weist die EU-Kommission ausdrücklich darauf hin, dass "... insbesondere eindeutige Betrauungsakte, die eine Beschreibung des Ausgleichsmechanismus und ex ante aufgestellte Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichsleistungen umfassen, fehlen. Darüber hinaus sind Betrauungsakte häufig unbefristet und/oder es gibt keine buchhalterische Trennung zwischen (möglichen) DAWI und (höchstwahrscheinlich) kommerziellen Tätigkeiten ... Aus einer vorläufigen Würdigung ergibt sich daher, dass für eine Reihe von Fördermaßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht überzeugend nachgewiesen werden kann, dass die Anforderungen der DAWI-Vorschrift erfüllt sind ...".

Basierend auf den gewonnenen Erfahrungen in den ersten Jahren der Geltung des IDW PS 700 hat das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main das Prozedere im Zusammenhang mit der Jahresabschlussprüfung optimiert, um für alle Seiten das Handling transparenter zu gestalten. Dazu wurde ein Prüfungsstandard für die Jahresabschlussprüfung betrauter Beteiligungsunternehmen vom Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main entwickelt.

Bei der prüferischen Würdigung beihilferechtlicher Themen ist zu beachten, dass für ein Unternehmen je nach einschlägiger EU-Rechtsnorm die folgenden Nachweisvarianten denkbar sind:

- Trennungsrechnung und Überkompensationskontrolle
- nur Überkompensationskontrolle
- zweckgerechte Verwendung von Fördermitteln nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung ("Mittelverwendungsnachweis")

[Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung vom 26.06.2014 (Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014; Amtsblatt der EU Nr. L 187/1 vom 26.06.2014)].

Die für die zu prüfende Gesellschaft jeweils einschlägigen Nachweise sind in jedem Jahr aufgrund der Geschäftsentwicklung (z. B. Neuaufnahme eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs bei einem bisher nur mit DAWI-Tätigkeiten betrauten Unternehmen) bzw. aufgrund einer veränderten beihilferechtlichen Einordnung (z. B. Aufhebung einer Betrauung nach Freistellungsbeschluss wegen der Zuordnung als AGVO-Fall) hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit und der richtigen Durchführung zu überprüfen.

Der Frankfurter Prüfungsstandard für die Jahresabschlussprüfung betrauter Beteiligungsunternehmen sieht (erstmalig mit Wirkung ab 1.01.2015) einen Prüfungsvermerk nach IDW PS 480/490 des jeweils verantwortlichen Jahresabschlussprüfers zur Überkompensationskontrolle (und ggf. auch zur Trennungsrechnung) vor. Hier soll in einigen wenigen Sätzen bestätigt werden, ob eine Überkompensation besteht oder nicht und warum.

Zur Orientierung gibt die Richtlinie einige beispielhafte Formulierungen für verschiedene Fallkonstellationen vor. Um den Prüfungsaussagen ausreichend Prüfungssicherheit zu geben, wenden einzelne Prüfungshandlungen eingefordert, z. B. die Beurteilung der Angemessenheit und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, das relevant ist für die Erstellung einer Trennungsrechnung und eine Überkompensationskontrolle. Ausdrücklich wird auch die kritische Würdigung der Gesamteinschätzung der gesetzlichen Vertreter (Geschäftsführung) zum Überkompensationsstatus der Gesellschaft für das prüfende Geschäftsjahr im Hinblick auf deren Einklang mit den Ergebnissen der Überkompensationskontrolle (und ggf. auch zur Trennungsrechnung) verlangt.

Fazit

Der Trend der Europäischen Kommission geht klar zu einer Verdichtung der Kontrolle. Die Jahresabschlussprüfung ist für das Beteiligungsmanagement und den Aufsichtsrat eines der wichtigsten Instrumente im Rahmen der Überkompensationskontrolle als beihilfengewährende Stelle. Insofern ist Dokumentation der Abschlussprüfung von besonderer Bedeutung.

Mit dem Frankfurter Prüfungsstandard für die Jahresabschlussprüfung von betrauten städtischen Beteiligungsunternehmen wurde durch eine klare Strukturierung der Anforderungen an das Berichtswesen ein hohes Maß an Transparenz geschaffen, um den gesetzlichen Anforderungen des europäischen Beihilfenrechts Rechnung zu tragen.

Bildnachweis: Megafon – Aktuelles © Zerbor [Adobe.Stock](#)

Autor



Lars Scheider

<https://lars-scheider.de>

Bankkaufmann. Assessor jur. Anwaltliche Tätigkeit in einer Frankfurter Wirtschaftskanzlei. Seit rund 20 Jahren Verwaltungsdirektor und Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement (20.3) bei der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt am Main. Verantwortung für alle Grundsatzfragen der Beteiligungssteuerung der rund 600 städtischen Beteiligungsgesellschaften.

Überörtliche Mitarbeit in Fachkreisen und Berichtsprojekten der kommunalen Spitzenverbände und Mitglied Expertenkommission Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM).

Link

[Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main](#)