Deutscher Städtetag

Gute Unternehmenssteuerung

Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3

Zielsetzung 4

I. Grundlagen 5
1. Hintergründe und Motive der unternehmerischen Betätigung der Städte 5
2. Erscheinungsformen städtischer unternehmerischer Betätigung 6
3. Bedeutung und Notwendigkeit der Beteiligungssteuerung 7
4. Entwicklung und Umsetzung strategischer Ziele der Städte für ihre Beteiligungsunternehmen 8

II. Das gesamtstädtische Steuerungssystem 9
1. Beteiligungsmanagement als wesentlicher Teil der Beteiligungssteuerung 9
2. Zusammenarbeit zwischen Beteiligungsmanagement und Gesellschaften 11
3. Zuständigkeiten kommunaler Vertretungskörperschaften in Bezug auf Gesellschaften 12
4. Corporate Governance 13
5. Beteiligungsmanagement von mittelbaren Beteiligungen 16
6. Bericht von Aufsichtsräten 17

III. Aufgaben und Instrumente des Beteiligungsmanagements 18
1. Begrifflichkeiten 18
2. Beteiligungscontrolling 18
3. Mandatsbetreuung 28
4. Geschäftsführungsangelegenheiten 29
5. Sonstige Aufgaben 30

IV. Organisation des Beteiligungsmanagements 31
1. Aufbauorganisatorischer Rahmen 31
2. Ressourcenausstattung 33
3. Ablauforganisatorische Erfordernisse 34

V. Besondere Aspekte des Beteiligungsmanagements 35
1. Beihilfenrecht 35
2. Inhousevergabe 37
3. Steuerrechtliche Implikationen 39

VI. Zusammenfassende Beschreibung des Rollenverständnisses . 40

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zu den Strategien und Handlungsempfehlungen, 12. September 2017, Kassel 42

Vorwort

Verkehr, Wasser, Energie, Abfall – Die Städte und ihre Unternehmen erbringen vielfältige Leistungen der Daseinsvorsorge. Sie tun dies zuverlässig, schaffen Angebote für alle Menschen in der Stadt und sind damit ein Eckpfeiler für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dabei werden inzwischen mehr als die Hälfte der öffentlichen Aufgaben durch ausgegliederte Einrichtungen erbracht, teilweise öffentlich-rechtlich, überwiegend privatrechtlich organisiert.

Der Steuerung dieser kommunalen Unternehmen kommt daher eine immer größere Bedeutung zu. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagement sind breit gefächert: Verwaltung, Controlling, Geschäftsführungsangelegenheiten, Mandatsbetreuung, Berichtswesen. Der Anspruch an die Steuerung und Transparenz der Unternehmensführung bei öffentlichen Unternehmen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Nicht zuletzt die Finanzkrise war Auslöser mehrerer Gesetzesänderungen, die eine Verbesserung von Steuerung und Transparenz sowie eine verantwortungsvolle und nachhaltige Unternehmensführung zum Ziel hatten. Dies stellt die Beteiligungssteuerung vor neue und komplexe Herausforderungen. Insbesondere in Großstädten mit einem ausgeprägten Unternehmensportfolio braucht es ein professionelles Beteiligungsmanagement.

Deshalb wurde die aus dem Jahr 2009 stammende „Strategie guter Unternehmensführung“ des Deutschen Städtetages grundlegend von Experten unserer Mitgliedsstädte überarbeitet und an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Ich danke allen, die an der Erarbeitung der Handreichung „Gute Unternehmenssteuerung – Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen“ mitgewirkt haben und bin zuversichtlich, dass der Deutsche Städtetag damit zur weiteren Verbesserung der Unternehmenssteuerung beitragen wird.

Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des
Deutschen Städtetages

Zielsetzung

Der vorliegende Leitfaden ‚Gute Unternehmenssteuerung' richtet sich an die Verwaltungsführung sowie an die Leitung des Beteiligungsmanagements und soll Strategien und Handlungsempfehlungen aufzeigen und eine Orientierung bieten. Im Fokus dieser Veröffentlichung steht die Frage, wie sich die Städte auf verändernde Rahmenbedingungen und steigende Ansprüche an Steuerung und Transparenz bei der Unternehmenssteuerung städtischer Beteiligungen einstellen können und sollen. Dabei wurde bewusst eine kompakte Darstellung der häufig sehr komplexen Materie gewählt.

Wegen der Bedeutung der städtischen Beteiligungsunternehmen für die Daseinsvorsorge und für die kommunale Infrastruktur einerseits sowie der finanziellen Zwänge der Städte andererseits besteht ein Interesse an einer adäquaten Beteiligungsteuerung, deren Kernbestandteil ein qualitativ hochwertiges Beteiligungsmanagement darstellen sollte. Dieses sollte in der Lage sein, die Beteiligungen im Sinne einer politischen und wirtschaftlichen Gesamtverantwortung zu steuern und zu überwachen.

Der Fokus in der Darstellung liegt daher auf strategisch wie auch operativ steuerungsrelevanten Aspekten, statt in Einzelheiten technischer Details. Branchenspezifische Besonderheiten, wie auch Spezifika der Sparkassen, denen häufig eine Sonderrolle im Beteiligungsportfolio zukommt, wurden in diesem Leitfaden ebenfalls nicht gesondert betrachtet.

Eine erheblich größere Bedeutung wurde den Themen Weisungsbefugnis des Aufsichtsrats, Organisation des Beteiligungsmanagements und Compliance zuerkannt. Weiterhin sind neue Themenfelder wie Risikomanagement und Konzernfinanzierung sowie steuerrechtliche Implikationen mit aufgenommen worden. Die europarechtlichen Anforderungen Europäisches Beihilfenrecht und Inhouse-Vergabe wurden aufgrund der vom Grundsatz inzwischen bekannten Rechtsmaterie aktualisiert und gekürzt sowie um praxisrelevante Aspekte ergänzt.[1]

Jede Stadt und jedes Beteiligungsportfolio ist anders. Die Herausforderungen sind aber dennoch häufig vergleichbar. Am Ende stehen deshalb Handlungsempfehlungen, die bei Beachtung in aller Regel zu einer Verbesserung der Beteiligungssteuerung führen sollten.

[1] Ergänzend wird verwiesen auf: Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehme, Hessischer Städtetag u.a., 2015; Handbuch über staatliche Beihilfen, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2016.

I. Grundlagen

1. Hintergründe und Motive der unternehmerischen Betätigung der Städte

Die kommunale Selbstverwaltung mit ihrer Bedeutung für die kommunale Wirtschaft ist als wesentlicher Bestandteil unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung im Grundgesetz festgeschrieben (Artikel 28 GG). Zum Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung zählt das Recht, in örtlichen Angelegenheiten eigene Einrichtungen zu bilden, das können auch privatrechtlich-organisierte Unternehmen sein. Diese Unternehmen sind Teil der Stadt und erbringen im Namen der Stadt wichtige öffentliche Dienstleistungen – in der Regel Leistungen der Daseinsvorsorge. Die städtischen Unternehmen stellen dringend benötigte Infrastruktur zur Verfügung und sind auch für das Funktionieren der privaten Wirtschaft von entscheidender Bedeutung.

Das verfassungsrechtlich verbürgte und auch europäisch anerkannte kommunale Selbstverwaltungsrecht bedeutet aber nicht nur das Recht, sich bestimmter Aufgaben anzunehmen, sondern beinhaltet auch eine Pflicht bzw. Verantwortung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, die von der Stadt nicht leichtfertig auf Dritte abgewälzt werden kann. Dabei haben die Städte die Möglichkeit, Leistungen selbst in der Verwaltung oder mit eigenen Unternehmen anzubieten, dies gemeinsam mit Privaten in Form von PPP-Projekten zu tun oder eine Aufgabe vollständig auf Private zu übertragen. Diese Wahlfreiheit bildet den Rahmen für die politischen Willensbildungsprozesse einer Stadt. Der Rat[2] entscheidet so im Rahmen der lokalen Demokratie, wie und in welcher Form bestimmte öffentliche Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger und die private Wirtschaft angeboten werden. Bürgerinnen und Bürger nehmen über ihr Votum im Rahmen der Kommunalwahlen Einfluss auf die Entscheidungen.

Einschränkungen erfährt die Errichtung bzw. Übernahme von städtischen Unternehmen, sofern eine wirtschaftliche Betätigung der Städte vorliegt. Hiervon ist auszugehen, wenn die Tätigkeiten von Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung ebenfalls betrieben werden könnten.[3] In diesem Fall ist die Schrankentrias der Gemeindeordnungen als Zulässigkeitsvoraussetzung der wirtschaftlichen Betätigung der Städte zu beachten:

- Ein öffentlicher Zweck muss vorliegen,
- die Betätigung muss im angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt stehen,
- Subsidiaritätsklauseln in unterschiedlichen Ausprägungen.[4]

---

[2] Im Folgenden wird der Begriff „Rat“ einheitlich für die demokratisch gewählte kommunale Vertretungskörperschaft verwendet, wie er etwa in Nordrhein-Westfalen gebräuchlich ist. In anderen Bundesländern finden sich abweichende Bezeichnungen, wie etwa Stadtrat (Bayern, Rheinland-Pfalz), Gemeinderat (Baden-Württemberg), Stadtverordnetenversammlung (Hessen), Stadtvertretung (Mecklenburg-Vorpommern), Vertretung (Niedersachsen) oder Ratsvertretung (Schleswig-Holstein).

[3] Vgl. Meßmer, Der Begriff des wirtschaftlichen Unternehmens, in: Fabry/Augsten (Hrsg.), Unternehmen der öffentlichen Hand (2011), S. 84.

[4] Z. B. in Niedersachsen gem. § 136 Abs. 1 NKomVG härtere Subsidiaritätsklausel: „Der öffentliche Zweck darf nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden“ im Gegensatz zu NRW § 107 Abs. 1 Ziff. 3 GO NRW weichere Subsidiaritätsklausel „Der öffentliche Zweck darf durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden können“. Weiterhin unterschiedliche Einschränkungen des Geltungsbereiches der Subsidiaritätsklauseln, z. B. in Niedersachen und NRW Geltung nur bei einem Tätigwerden außerhalb der Energieversorgung, der Wasserversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie des Betriebes von Telekommunikationsleitungsnetzen einschließlich der Telefondienstleistungen; in Baden-Württemberg gem. § 102 Abs. 1 Ziff. 3 GO BW gilt die Subsidiaritätsklausel hingegen nur bei einem „Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge“.

Daneben sind das Örtlichkeitsprinzip beziehungsweise je nach Gemeindeordnung Sonderregelungen für die wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets zu beachten.[5] Wesentliche Motive für die unternehmerische Betätigung der Städte sind in dem Ziel begründet, städtische Dienstleistungen kostenbewusster und zielgenauer zu erbringen. Dies führte insbesondere bei der Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen der Städte zu einer Anlehnung an die Methoden der Privatwirtschaft und damit zu einer ausgeprägten Ausgliederung von Verwaltungseinheiten in (teil-)selbständige städtische Betriebe, die eine Unternehmensführung nach betriebswirtschaftlichen Kategorien ermöglichen.[6] So sollen den Bürgerinnen und Bürgern preiswerte, hochwertige und attraktive Leistungen auch in Zeiten städtischer Haushaltskonsolidierung angeboten werden.

2. Erscheinungsformen städtischer unternehmerischer Betätigung

Im Folgenden sollen unter dem Begriff der städtischen Beteiligungen bzw. Unternehmen sowohl Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform als auch in öffentlich-rechtlicher Form verstanden werden.

In der unten stehenden Tabelle befindet sich eine Aufzählung der typischen Erscheinungsformen städtischer unternehmerischer Betätigung in der absteigenden Reihenfolge städtischer Einwirkungsmöglichkeiten auf die Unternehmen:

	Öffentlich-rechtliche Unternehmen	**Privatrechtliche Unternehmen**
Nicht rechtsfähig	Regiebetrieb Eigenbetrieb	
Eigenständige juristische Person	Zweckverband Anstalt öffentlichen Rechts	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) Aktiengesellschaft (AG)

Wesentliche Voraussetzung für die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen ist die Haftungsbegrenzung der Stadt auf den Einlagebetrag, weshalb die unmittelbare Beteiligung an der Offenen Handelsgesellschaft oder an der Kommanditgesellschaft als Komplementär ausscheidet.[7]

Die Wahl der einzelnen Rechtsformen ist insbesondere abhängig vom gewünschten Grad der Eigenständigkeit der Unternehmen, Steuerungsmöglichkeiten, personalwirtschaftlichen und steuerrechtlichen Aspekten, spezialgesetzlichen Regelungen sowie Regelungen in den Gemeindeordnungen.

In der Praxis ist die GmbH die klar dominierende Rechtsform. Es zeichnet sich in einzelnen Städten ein Trend dahin ab, Aktiengesellschaften wegen der besseren Durchgriffsmöglichkeiten des Gesellschafters in eine GmbH umzuwandeln, so dass die Dominanz zukünftig noch zunehmen dürfte.[8]
Auch die Frage, inwieweit privates Kapital mit für die Erledigung öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden soll und ob eine ergänzende Kreditaufnahme außerhalb des Kernhaushaltes angestrebt wird, beeinflusst die Rechtsformwahl.[9]

---

[5] Z. B. § 107 Abs. 3 GO NRW.
[6] Häufig haben die städtischen Beteiligungen heute insgesamt schon deutlich mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als die Kernverwaltung selbst, was die Bedeutung der Beteiligungen für die Städte belegt.
[7] Beispielhaft seien hier § 137 Abs.1 Nr. 2 NKomVG und § 108 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW erwähnt.
[8] Vielerorts ist die Wahl der Aktiengesellschaft als Rechtsform auch nur noch in Ausnahmefällen möglich, vgl. in Nordrhein-Westfalen § 108 Abs. 4 GO NRW oder in Sachsen § 96 Abs. 2 SächsGemO.
[9] Vgl. Ade, Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement (2005), S. 38 f.

3. Bedeutung und Notwendigkeit der Beteiligungssteuerung

Städtische Unternehmen erbringen ungeachtet ihrer teilweise privatrechtlichen Organisationsform öffentliche Aufgaben, in der Regel bleibt die Aufgabenverantwortung jedoch bei der Stadt bestehen[10]. Hieraus ergeben sich gegenüber den städtischen Unternehmen Steuerungs- und Kontrollpflichten, die verfassungsrechtlich begründet sind:[11]

Rechtsstaatsprinzip:

> Im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips darf die Stadt „keine kontrollfreien Räume im Bereich des hoheitlichen Verwaltungshandelns entstehen lassen".[12]

Demokratieprinzip:

> Das Demokratieprinzip fordert, „dass bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung die Legitimationskette der jeweils Handelnden zum Volk nicht abreißen darf."[13]

Diese verfassungsrechtlich vorgegebenen Pflichten begründen somit bereits Steuerungs- und Überwachungspflichten. In den Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer erfolgt in unterschiedlichem Maße eine Konkretisierung dieser Pflichten. Im Allgemeinen sind zumindest folgende wesentliche Steuerungs- und Überwachungspflichten in den Gemeindeordnungen ausdrücklich enthalten:

- Sicherstellung der öffentlichen Zweckerfüllung,
- Erwirtschaftung von Erträgen für den Haushalt der Städte, soweit mit der öffentlichen Zweckerfüllung vereinbar,
- Sicherstellung eines angemessenen Einflusses der Stadt, insbesondere im Aufsichtsrat oder einem sonstigen Überwachungsorgan.

Die Unternehmen müssen insofern auf den öffentlichen Zweck ausgerichtet werden, was bereits durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder sonstiges Organisationsstatut zu erfolgen hat und im Rahmen turnusmäßiger Prozesse einem Controlling unterzogen werden sollte. In diesem Zusammenhang ist auch die Erwirtschaftung von Beiträgen für den städtischen Haushalt kein unwesentlicher Faktor, soweit dieses mit der öffentlichen Zweckerfüllung in Einklang zu bringen ist. Auf die Bedeutung der Beiträge der wirtschaftlichen Unternehmen für den Haushalt sei hingewiesen.

Um die öffentliche Aufgabenerfüllung und positive Effekte für den Haushalt abzusichern, sind wirksame Einwirkungsmöglichkeiten der jeweiligen städtischen Eigentümer auf die nunmehr selbständigen Unternehmen erforderlich. Dieses Erfordernis wird daher in den Gemeindeordnungen in der Regel in Form von generellen Bestimmungen, die den Gemeinden einen angemessenen Einfluss in einem Überwachungsorgan des Unternehmens garantieren sollen, vorgeschrieben.

---

[10] Ausnahmen beim Zweckverband
[11] Vgl. Ade, Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement (2005), S. 24f.
[12] Hille, Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements (2003), S. 7.
[13] Ebd.

Werden öffentliche Aufgaben durch privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen erfüllt, kann eine fehlende oder unzureichende Einflussmöglichkeit der Städte anderenfalls zu einer Einschränkung der städtischen Selbstverwaltung führen. Bei Erledigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen ohne ausreichende Einflussmöglichkeiten ist die Gefahr groß, dass Entscheidungen getroffen werden, die den Interessen der Städte an einer qualitativ hochwertigen und sicheren Leistungserbringung bzw. an der Erwirtschaftung von Erträgen für den Haushalt zuwiderlaufen.

Auch wird bei einer weitgehenden Verselbständigung eine einheitliche Stadtpolitik im Sinne des vom Rat formulierten Wählerwillens gefährdet, es drohen Demokratiedefizite. Trotz der Auslagerung von Aufgaben müssen die allgemeinen politischen Beschlüsse der Stadt für die Beteiligungsunternehmen maßgeblich sein.

Besondere Bedeutung erlangt im Zusammenhang einer effektiven Einwirkungsmöglichkeit der Städte auf ihre Unternehmen die Regelung des Artikels 31 GG, wonach Bundesrecht Vorrang vor Landesrecht hat. Denn hierdurch wird der Vorrang des (bundesrechtlichen) Gesellschaftsrechts statuiert. Kollidieren gesellschaftsrechtliche Regelungen mit den Gemeindeordnungen der Länder oder städtischen Satzungen, die Steuerungsmechanismen festlegen, so gilt die gesellschaftsrechtliche Regelung. Es müssen daher wirksame und auch juristisch abgesicherte Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Beteiligungen geschaffen bzw. bestehende Möglichkeiten genutzt werden, um die Wahrung gesamtstädtischer Interessen zu garantieren. Bei der Umsetzung der Beteiligungspolitik müssen allerdings auch die Selbständigkeit der Beteiligungsgesellschaften sowie ihr flexibles, an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientiertes Agieren gesichert und gefördert werden, um die Vorteile der Privatrechtsformen nicht wieder aufzugeben.

Wirksame Einflussmöglichkeiten auf die wirtschaftlich tätigen städtischen Beteiligungen sind auch aus der europäischen Perspektive geboten. Hiernach muss ein Unternehmen, welches Beihilfen erhält, grundsätzlich im Rahmen des Freistellungsbeschlusses mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sein, damit Begünstigungen des Unternehmens durch den Anteilseigner nicht notifiziert werden müssen.[14] Auch deshalb kommt der Beteiligungssteuerung große Bedeutung zu.[15]

4. Entwicklung und Umsetzung strategischer Ziele der Städte für ihre Beteiligungsunternehmen

Die konstituierende Bedingung für jedes städtische Unternehmen gemäß den Vorgaben der Gemeindeordnungen ist das Vorhandensein eines öffentlichen Zwecks. Die Stadt fungiert daher immer in einer Doppelfunktion als Eigentümerin und als Verantwortliche für die Wahrnehmung einer auf das Unternehmen übertragenen öffentlichen Aufgabe. Als Eigentümerin ist die Stadt primär an Werterhalt bzw. Wertsteigerung und Wirtschaftlichkeit interessiert. Als Aufgabenverantwortliche an der wirkungsvollen Umsetzung der übertragenen Aufgabe in hoher Qualität im Interesse der Stadt und ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Es ist deshalb sinnvoll, in einem geordneten Prozess eine Strategie zu entwickeln und Zielvorgaben für die Beteiligungsunternehmen festzulegen. Dieser Prozess lässt sich in seiner zeitlichen Dimension und im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten in der Stadt und in den Unternehmen wie folgt abbilden:

---

[14] Sofern nicht anderweitige Ausnahmen von der Notifizierungspflicht einschlägig sind, wie die de minimis Verordnungen oder die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO).

[15] Weitere Einzelheiten dazu unten in Kapitel III. 2. (Beteiligungscontrolling) und Kapitel V.1. (EU-Beihilfenrecht).

Abb. 1: Beteiligungssteuerung durch Zielvorgaben

In der hier dargestellten Zielpyramide wird die Stadt als Eigentümerin verstanden, die ihre Beteiligungen mittels Zielvorgaben steuert. Grundlage hierfür sind neben etwaigen übergeordneten strategischen Zielen der Stadt (zum Beispiel einem Leitbild oder einzelnen strategischen Zielen) der öffentliche Zweck des Unternehmens, relevante Fachkonzepte und sonstige Beschlüsse des Rats.

Daraus wird die Eigentümerstrategie für das städtische Unternehmen entwickelt. Diese umfasst Fach- und Finanzziele, die insbesondere den Unternehmensgegenstand, das Leistungsprogramm und den Finanzrahmen betreffen. Die einzelnen Ziele sollten eindeutig und messbar formuliert sein und Prioritäten setzen – politische Ziele, die nicht präzise gefasst sind, sind nicht als Handlungsvorschriften geeignet. Für die Festlegung der Zielvorgaben ist die Gesellschafterversammlung und damit in der Regel der Rat zuständig.

Die Eigentümerstrategie dient als Handlungsgrundlage für die Geschäftsführung und das Überwachungsorgan. Die Geschäftsführung konkretisiert diese in einer strategischen Unternehmensplanung, die mittel- und langfristige Wege zur Realisierung der Zielvorgaben beschreibt. Darauf aufbauend wird von der Geschäftsführung jährlich eine Wirtschaftsplanung entsprechend den Vorgaben der Gemeindeordnung erstellt, in der konkrete Maßnahmen zur Realisierung der Ziele enthalten sind. Die strategische Unternehmensplanung und die Wirtschaftsplanung dienen dem Überwachungsorgan als Steuerungs- und Kontrollinstrument.

Die Umsetzung der Eigentümerstrategie ist durch die Beteiligungssteuerung zu überwachen.

II. Das gesamtstädtische Steuerungssystem

1. Beteiligungsmanagement als wesentlicher Teil der Beteiligungssteuerung

Die Bedeutung der städtischen Beteiligungsunternehmen für die Daseinsvorsorge und für die städtische Infrastruktur einerseits sowie die finanziellen Erfordernisse der Städte andererseits erfordern eine effektive und wirtschaftliche Steuerung der städtischen Beteiligungen. Die Steuerung und Überwachung der Beteiligungen sollte aber nicht unabhängig von der Kernverwaltung geschehen. Vielmehr sollte die Beteiligungssteuerung als Aufgabe der Ver-

waltungsführung[16] verstanden werden, unter entsprechendem Einbezug der politischen Gremien. [17]

Das Beteiligungsmanagement muss eine Schnittstelle zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen darstellen und für die Führungsebene der Stadt eine entsprechende Unterstützung bieten sowie Entscheidungen vorbereiten. Die Verwaltungsspitze und die Ratsmitglieder sollten die Argumente des Beteiligungsmanagements bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen.

Das Beteiligungsmanagement ist dabei eingebettet in ein gesamtstädtisches Steuerungssystem, das ausgehend von den Vorgaben der jeweiligen Gemeindeordnung das Verhältnis der unterschiedlichen Beteiligten regelt:

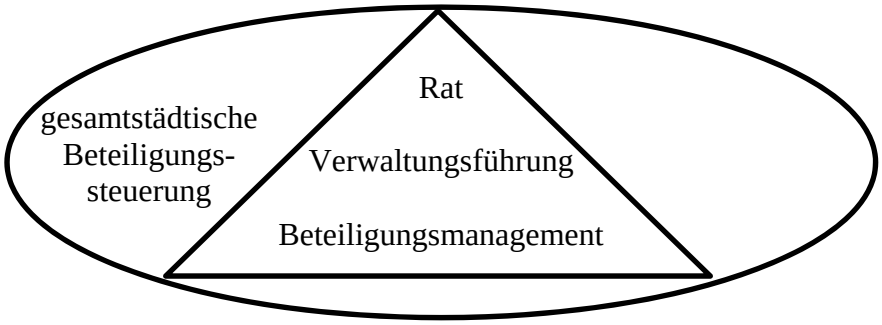

Abb. 2: Gesamtstädtische Beteiligungssteuerung

Dieses Rollenverständnis bedingt, dass das Beteiligungsmanagement institutionalisiert wird. Durch eine solche Institutionalisierung kann ein Kompetenzzentrum geschaffen werden, das sowohl bei der Steuerung als auch bei der Kontrolle der Beteiligungen Kontinuität gewährleistet und für eine einheitliche Handhabung der Mitwirkung der Stadt in den Organen der Beteiligungsgesellschaften sorgt.

In organisatorischer Hinsicht bezeichnet man als Beteiligungsmanagement dabei üblicherweise die Abteilung oder Einheit, die die Verwaltungsspitze und die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in ihrer Steuerungsverantwortung unterstützt und eine Überwachung und Unterstützung der Beteiligungen unter einheitlichen fachlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten sichert.[18] Gebräuchlich ist auch noch die ältere Bezeichnung „Beteiligungsverwaltung“, die nach neuerem Verständnis aber nicht alle Aufgabenstellungen einer Unternehmenssteuerung abdeckt.

Das Beteiligungsmanagement sollte in der Lage sein, die Beteiligungen im Rahmen der politischen Gesamtverantwortung zu steuern und zu überwachen. Wegen dieser übergreifenden Zielsetzungen handelt es sich bei dem Beteiligungsmanagement um eine Führungsaufgabe, die zentral und organisatorisch nah an die Verwaltungsspitze angebunden werden sollte.

In einigen Gemeindeordnungen, wie etwa Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, gibt es explizite gesetzliche Vorschriften zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements und die Forderung der diesbezüglichen Koordinierung und Überwachung der Unternehmen und Einrichtungen entsprechend der öffentlichen Zwecksetzung.[19]

Das Beteiligungsmanagement soll hierbei eine Balance zwischen der Managementfreiheit der Unternehmen einerseits und dem Mindestmaß an zentraler Steuerung andererseits wah-

---

16 Unter Verwaltungsführung/-spitze werden hier der (Ober-) Bürgermeister/in sowie die städtischen Wahlbeamten verstanden.

17 Unter politische Gremien werden die kommunale Vertretungskörperschaft und deren Ausschüsse subsumiert.

18 Siehe hierzu Kapitel IV.

19 § 150 NKomVG, § 75 a KV M-V.

ren. Wichtig ist, dass nach Möglichkeit sowohl ein Untersteuern als auch ein Übersteuern vermieden werden kann. Es geht darum, sanft zu steuern statt wild zu rudern.[20]

2. Zusammenarbeit zwischen Beteiligungsmanagement und Gesellschaften

Die Bedeutung sachgerechter Informationen für die Gesellschafterin Stadt kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Ein Beteiligungsmanagement funktioniert in der Regel nur dann effizient, wenn mit der Beteiligungsverwaltung und der Führungsebene der Beteiligungsunternehmen vertrauensvoll und kooperativ zusammengearbeitet wird. Die Einbindung in wichtige Projekte der Unternehmen und noch vielmehr in die Unternehmensplanungen und -strategien sind von entscheidender Bedeutung. Hier spielt neben formalisierten Regelungen die Intensität der Kontakte des Beteiligungsmanagements zur Geschäftsführungs-/Vorstands- wie auch Prokuristenebene eine zentrale Rolle, um Hintergrundinformationen zu erlangen und damit die frühzeitige Einbindung der Gesellschafterin Stadt zu gewährleisten.

Eine regelmäßige, auch anlassfreie Kontaktpflege zwischen dem Beteiligungsmanagement und der Unternehmensführung, zum Beispiel in Form von Jour-fixe-Terminen, kann die Kommunikation und damit auch die Zusammenarbeit fördern. In diesem Zusammenhang sollten als Mindestvoraussetzung Besprechungen der Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse zwischen dem Beteiligungsmanagement und der Führungsebene der Unternehmen durchgeführt werden.

Ein anlassbedingter Informationsaustausch zwischen den Gesellschaften und dem Beteiligungsmanagement über besondere Geschäftsvorfälle, insbesondere die Aufnahme neuer Geschäftsfelder, die Planung großer Investitionsprojekte, das Eingehen neuer Beteiligungen, die Gestaltung der Rechtsverhältnisse zu Tochtergesellschaften sowie Vorgänge, die Statut und Organe der Gesellschaft betreffen, sollte ebenfalls selbstverständlich sein.
Zur Sicherstellung des Informationsbedarfes gerade auch in Bezug auf die Mandatsbetreuung reicht es in der Regel nicht aus, aus Aufsichtsratsvorlagen und Protokollen das Ergebnis einzelner Beschlussfassungen zu erfahren, da im Hinblick auf die Konkretisierung der städtischen Ziele gegenüber den Geschäftsführungen die Diskussionen, die in den Aufsichtsgremien zu einer Beschlussfassung führen, oft wichtige Detail- und Hintergrundinformationen enthalten.

Da in der Praxis die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements kein Mandat in den Aufsichtsgremien der Beteiligungen wahrnehmen, ist es im Hinblick auf die effektive Arbeitsweise des Beteiligungsmanagements sinnvoll, den Informationsfluss über Beratungsgegenstände und -inhalte an das Beteiligungsmanagement zu optimieren. Hierzu ist es zweckmäßig, einem Mitglied des Beteiligungsmanagements Gaststatus in den Aufsichtsgremien (Aufsichtsrat/Beirat) städtischer Gesellschaften einzuräumen.[21] Dies kann jedenfalls bei fakultativen Aufsichtsräten im Gesellschaftsvertrag normiert werden.

---

[20] Vgl. Manfred Matzka, Sektionschef im österreichischen Bundeskanzleramt, bei einem Vortrag auf der 3. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, Tagungsband (Herausgeberin M. Morner), 2015, S. 26.

[21] § 97 Abs.5 der Kommunalverfassung Brandenburg fordert die Kommune sogar auf, ein aktives Teilnahmerecht des Beteiligungsmanagements gesellschaftsvertraglich zu verankern.

3. Zuständigkeiten kommunaler Vertretungskörperschaften in Bezug auf Gesellschaften

Der Rat, der Hauptausschuss beziehungsweise Fachausschüsse sind für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht als normale Geschäfte der laufenden Verwaltung dieser zugewiesen sind. Damit sind die politischen Gremien als „Entscheider“ zentrale Figur in einem rollengerechten Steuerungssystem. Die wesentlichen Entscheidungen der Gesellschafterversammlung sind vom Rat beziehungsweise seinen Ausschüssen zu treffen.

Die Beschlusszuständigkeiten des Rates und seiner Ausschüsse sollten klar definiert sein, sofern nicht bereits die Regelungen in den Gemeindeordnungen hierfür als ausreichend erachtet werden. Für nachfolgende Gesellschafterbeschlüsse könnte beispielsweise ein Weisungsrecht des Rates oder eines Ausschusses an die städtischen Gesellschaftervertreter formuliert werden:

- Änderungen des Gesellschaftsvertrages, Kapitalerhöhungen und -herabsetzungen,
- Veräußerung des Unternehmens oder von wesentlichen Teilen sowie Aufnahme neuer bzw. Aufgabe bestehender Geschäftszweige,
- Erwerb und Veräußerung sowie Verfügungen über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen,
- Errichtung oder Aufgabe von Zweigniederlassungen,
- Einforderung von Einzahlungen auf die Stammeinlage,
- Teilung und Einziehung von Geschäftsanteilen,
- Geltendmachung von Ersatzansprüchen gegen die Geschäftsführung oder andere Gesellschafter,
- Erwerb und Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie die Errichtung von Gebäuden, soweit dies von wesentlicher Bedeutung für die Gesellschaft ist oder die Interessen der Stadt berührt,
- Entsendung und Abberufung von Vertreterinnen und Vertretern des Rates in die Gesellschafterversammlung und den Aufsichtsrat,
- Bestellung und Abberufung von Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern,
- Feststellung des Jahresabschlusses und Verwendung des Jahresergebnisses,
- Entlastung der Geschäftsführung und der Mitglieder des Aufsichtsrates,
- Bestellung des Abschlussprüfers,
- Genehmigung des Wirtschaftsplans (zum Beispiel im Rahmen der Beschlussfassung zum Haushaltsplan),
- Sonstige Beschlüsse, die für die Unternehmen von grundlegender Bedeutung sind.

Der Rat hat theoretisch jederzeit die Möglichkeit, per Beschluss Vorgaben für städtische Unternehmen zu formulieren, zum Beispiel strategische Festlegungen. Diese sind jedoch mit Beschluss nicht automatisch für ein selbständiges Unternehmen verbindlich, sondern es bedarf der Umsetzung: Bei der GmbH kann dies zum Beispiel eine Gesellschafterweisung sein, mit der die Geschäftsführung verpflichtet wird, den Beschluss des Rates umzusetzen. Da außerordentliche Gesellschafterweisungen jedoch als eine sehr harte Maßnahme angesehen werden müssen und einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Geschäftsführung grundsätzlich nicht zuträglich sind, ist es nicht zuletzt Aufgabe des Beteiligungsmanagements die gesamtstädtische Zielsetzung den Unternehmen gegenüber zu kommunizieren.[22]

[22] Die Weisung der Gesellschafterversammlung an die Geschäftsführung führt überdies dazu, dass das Haftungsrisiko von der Geschäftsführung genommen wird. Vom Weisungsrecht sollte auch aus diesem Gesichtspunkt heraus nur selten Gebrauch gemacht werden.

Während die Geschäftsführung somit formal durch den Rat auf das städtische Interesse verpflichtet werden kann, stellt sich die Situation beim Aufsichtsrat schwieriger dar. Bei Errichtung einer städtischen GmbH wird – entsprechend den Vorgaben der Gemeindeordnungen – regelmäßig ein Aufsichtsrat gebildet. Wenn ein Aufsichtsrat aufgrund der Arbeitnehmermitbestimmung auch ohne gemeinderechtliche Vorgaben zu bilden wäre (sogenannter obligatorischer Aufsichtsrat), scheidet eine Weisung des Rates aus. Anders ist dies grundsätzlich bei fakultativen Aufsichtsräten, wo ein Weisungsrecht etabliert werden kann.

Obligatorisch sind Aufsichtsräte bei einer AG und bei einer GmbH, wenn die GmbH regelmäßig mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt. Hier gilt § 111 Abs. 5 AktG, der festlegt, dass Aufsichtsratsmitglieder ihre Aufgaben nicht durch andere wahrnehmen lassen können. Aus dieser Vorschrift ergibt sich, dass Mitglieder des Aufsichtsrates ihr Amt eigenverantwortlich wahrnehmen müssen – und damit frei von Weisungen der Gesellschafter sind.

Bei Kapitalgesellschaften mit fakultativem Aufsichtsrat kann im Gesellschaftsvertrag die Gültigkeit dieser Vorschrift abbedungen und explizit ein Weisungsrecht verankert werden. In einigen Bundesländern schreiben auch die Gemeindeordnungen ein Weisungsrecht gegenüber städtischen Aufsichtsratsmitgliedern vor – dies kann im fakultativen Aufsichtsrat zur Wirksamkeit einer Weisung führen, auch wenn im Gesellschaftsvertrag kein Weisungsrecht verankert ist. Wo eine Vorgabe im Gesellschaftsvertrag oder in der Gemeindeordnung fehlt – dies dürfte häufig der Fall sein – ist eine Weisung an Mitglieder im fakultativen Aufsichtsrat nicht möglich.

Gleichwohl entfalten Entscheidungen des Rates dennoch eine gewisse Bindungswirkung. Ein von den Gesellschafterinteressen losgelöstes autonomes Unternehmensinteresse – etwa auf Erreichung einer bestimmten Marktposition oder Ertragslage – besteht grundsätzlich nicht. Insofern wird es bei einer städtischen Eigengesellschaft selten ein Auseinanderfallen von Gesellschafter- und Unternehmensinteresse geben. Praktisch bedeutet dies für den Aufsichtsrat, dass sich der Maßstab seines Handels grundsätzlich an den Gesellschafterinteressen zu orientieren hat, die im Unternehmensgegenstand und in strategischen Gesellschafterentscheidungen zum Ausdruck kommen. Im Zweifel haben sich die städtischen Aufsichtsratsmitglieder damit an den Interessen der Stadt als Gesellschafterin zu orientieren, da der Aufsichtsrat letztlich ebenso wie die Geschäftsführung Sachwalter dieser Interessen ist. Dies gilt uneingeschränkt aber nur, soweit es keine außenstehenden Anteilseigner gibt, deren finanzielle Interessen tangiert sind. Dann dürfen die städtischen Interessen grundsätzlich nicht dazu führen, dass die Unternehmensinteressen und damit mittelbar die rechtlich geschützten (finanziellen) Interessen der außenstehenden Anteilseigner gegen deren Willen verletzt werden.

4. Corporate Governance

Das im Vergleich zur Privatwirtschaft komplexe Steuerungssystem bringt es mit sich, dass das Beteiligungsmanagement eine Vielzahl von mitunter auch politischen Entscheidungen vorzubereiten und häufig (in den Gesellschafterversammlungen) auch umzusetzen hat. Es ist daher für ein effektives Beteiligungsmanagement im Kern unverzichtbar, auf ein sachgerechtes und transparentes Regelwerk zurückgreifen zu können, das gleichermaßen in der Politik, in der Gesamtverwaltung und bei den Beteiligungsunternehmen Akzeptanz findet. Häufig werden detaillierte Regelungen in Beteiligungsrichtlinien, Dienstanweisungen oder Vereinbarungen mit den Unternehmen festgehalten. Ein klares Regelwerk bildet die Grundlage einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen.

Public Corporate Governance Kode: In vielen Städten werden die vorgenannten Regelungen in einem Public Corporate Governance Kodex[23] festgehalten. Für die Aufstellung und Weiterentwicklung des Kodexes ist in der Regel das Beteiligungsmanagement verantwortlich. Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden.[24] Kodex und Beteiligungsrichtlinien kommt generell die Funktion zu, das Zusammenspiel der beteiligten Stellen (Rat, Mitglieder der Geschäftsführung, Aufsichtsräte, Beteiligungsmanagement) grundlegend zu steuern und die damit verbundenen Regelungen transparent zu machen.[25]

Es ist zu beachten, dass ein solcher Kodex in der Regel nur an die Beteiligungsunternehmen gerichtete Empfehlungen enthält, die zwar grundsätzlich umgesetzt werden sollen, von denen im Einzelfall aber auch abgewichen werden darf. Die Abweichungen sind offenzulegen und damit transparent zu machen. Hierdurch kann der Rat Grundsätze für eine gute Unternehmensführung festlegen, ohne dass die Flexibilität mit Blick auf besondere Unternehmensinteressen verloren ginge.

Unter Beachtung der konkreten örtlichen Gegebenheiten sollte der Kodex die grundsätzlichen Regeln und Standards für die Steuerung, Leitung und Überwachung der Gesellschaften abbilden und damit das Zusammenwirken aller Beteiligten definieren. Die konkreten Zuständigkeiten der Beteiligten, des Rates und seiner Ausschüsse, aber auch die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Organe der Gesellschaften sollten fixiert werden. Die Organe der Gesellschaften sollten sich zur Einhaltung des Kodex verpflichten und jährlich in einer Erklärung über die Einhaltung der Empfehlungen (gegebenenfalls unter Nennung und Begründung der Abweichungen) berichten.

Der Kodex inklusive möglicher Anpassungen im Zeitablauf sollte unter Einbindung der Unternehmensorgane erlassen werden. Dies erhöht regelmäßig die Akzeptanz. Um die Regelwerke im Verhältnis zu den Beteiligungsunternehmen anwenden zu können, bedarf es häufig Anpassungen der Gesellschaftsverträge und bestehender Geschäftsordnungen für Aufsichtsrat und Geschäftsführung. Wo letztere nicht existieren, kann auch die Neueinführung sinnvoll sein.

Die Regeln und Handlungsempfehlungen des Kodexes sollten für alle Gesellschaften gelten, an denen die Stadt die satzungsändernde Mehrheit der Kapitalanteile hält. Bei den anderen Gesellschaften sollten die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt in den Organen der Gesellschaften darauf hinwirken, dass der Kodex in weitest möglichem Umfang umgesetzt wird.

Es ist sinnvoll, Zuständigkeiten des Beteiligungsmanagements oder des im Einzelfall zuständigen Fachdezernates im Zusammenwirken mit den Gesellschaften verbindlich im Kodex oder in den Beteiligungsrichtlinien zu fixieren.

---

[23] Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat 2009 Eckpunkte für einen möglichen Kodex festgehalten: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/eckpunkte_pcgk_kommunale_unternehmen.pdf.

[24] Hier ist die Praxis nicht einheitlich. In Städten, die keinen Kodex haben, gibt es häufig Beteiligungsrichtlinien. Teilweise bestehen beide nebeneinander. Es ist auch denkbar, dass ein Kodex die Beteiligungsrichtlinien vollständig ersetzt.

[25] Vgl. Budäus / Hilger, Public Corporate Governance (2009), in Hommelhoff/Hopt/v. Werder, Handbuch Corporate Governance, 2. Aufl.

Für folgende Zuständigkeiten könnten beispielsweise Regelungen erfolgen:

- Zuarbeiten der Gesellschaften hinsichtlich ihrer Wirtschaftsplanung,
- Aufsichtsratssitzungen und entsprechende Aufsichtsratsunterlagen,
- Sitzungen der Gesellschafterversammlung,
- Ausschüttungspolitik der Gesellschaften,
- Mittelanmeldungen der Gesellschaften bei der Stadt,
- Geschäftsordnungen der Organe,
- Berichtswesen zum Controlling,
- Berichtswesen zum Beteiligungsbericht,
- Berichtspflichten der Gesellschaften zum Public Corporate Governance Kodex,
- Vorbereitung der Auswahl von Mitgliedern der Geschäftsführung,
- Erarbeitung von Geschäftsführungsdienstverträgen,
- Auswahl der Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer,
- Jahresabschluss.

Gesellschaftsvertrag / Satzung: Die Ausarbeitung des Gesellschaftsvertrages[26] ist eine elementare Aufgabe des Gesellschafters, die regelmäßig durch das Beteiligungsmanagement wahrgenommen wird. Als Eigentümerin des Unternehmens obliegt der Stadt die klare Definition des Unternehmensgegenstandes und die Festlegung der Zuständigkeiten der Organe des Unternehmens, soweit das Gesellschaftsrecht hier Spielräume eröffnet. Wesentlicher Baustein ist auch der Katalog zustimmungspflichtiger Rechtsgeschäfte im Gesellschaftsvertrag, durch den der städtische Einfluss in besonderer Weise gesichert werden sollte.

Der Gesellschaftsvertrag stellt somit ein wichtiges Steuerungsinstrument des städtischen Eigentümers dar. Neben der eigentlichen Zielsetzung der Steuerung eines städtischen Unternehmens hat der Gesellschaftsvertrag auch mit Blick auf die Einhaltung der europäischen vergabe- und beihilfenrechtlichen Rahmenbedingungen eine erhebliche Bedeutung.
So ermöglicht etwa die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages den Nachweis über die Einhaltung des Inhouse-Kriteriums (Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle).

Der öffentliche Zweck – zum Beispiel die Erbringung einer bestimmten Dienstleistung oder die Erfüllung einer Infrastrukturverpflichtung der Stadt – bestimmt maßgeblich das Aufgabenspektrum des Unternehmens und ist daher wesentlicher Teil des Unternehmensgegenstandes, der im Gesellschaftsvertag verankert wird. Der Unternehmensgegenstand konkretisiert damit die öffentlichen Verpflichtungen der Stadt, gleichzeitig dient er als Handlungsleitlinie und als Kontrollmaßstab für die Organe des Unternehmens.

In der Praxis stellt der Unternehmensgegenstand allerdings nur „Leitplanken“ dar, innerhalb derer sich das Unternehmen bewegt, denn der Beschreibung des Unternehmensgegenstandes sind vom Umfang her im Gesellschaftsvertrag Grenzen gesetzt. Außerdem werden sich eher allgemeinere und langfristig geltende Formulierungen finden, um häufige Änderungen der Gesellschaftsverträge zu vermeiden. Der Unternehmensgegenstand wird daher nie alle strategischen Ziele der Stadt für das jeweilige Unternehmen auflisten können.

[26] Da die GmbH die dominierende Gesellschaftsform ist, wird nachfolgend auf den Gesellschaftsvertrag eingegangen. Die Ausführungen gelten entsprechend aber auch für die Satzung einer Aktiengesellschaft.

Im Rahmen der Gestaltung von Gesellschaftsverträgen ist es wichtig, eine klare Zuordnung der Zuständigkeiten für die einzelnen Gesellschaftsorgane vorzunehmen. Es empfiehlt sich hier grundsätzlich einheitliche Regelungen zu treffen, auch sofern durch Kodex und/oder Beteiligungsrichtlinien im Einzelfall keine klaren Vorgaben gemacht werden sollten. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang auch, die Grundlage zu legen für die sachgemäße Festlegung von Wertgrenzen für zustimmungspflichtige Rechtsgeschäfte, die eine wirksame Kontrolle ermöglichen sollte, ohne dass in das operative Geschäft eingegriffen wird.

Um sicherzustellen, dass Anteilseigner frühzeitig Informationen über geplante – nicht regelmäßig wiederkehrende – Aktivitäten der Unternehmen erhält, sollten die Unternehmen idealerweise im Gesellschaftsvertrag zu einer anlassbedingten Berichterstattung verpflichtet werden. Dies gilt auch dann, wenn bereits eine Beschlussnotwendigkeit vorgesehen wurde. Hierbei sollten insbesondere folgende Punkte Berücksichtigung finden:

- Betätigung in neuen Geschäftsfeldern,
- Aufgabe von Geschäftsfeldern,
- Größere Investitionsprojekte,
- Eingehen neuer Beteiligungen,
- Verkauf von Beteiligungen,
- Gestaltung der Rechtsverhältnisse zu Tochtergesellschaften.

5. Beteiligungsmanagement von mittelbaren Beteiligungen

Steuerung mittelbarer Beteiligungen: Bei mittelbaren Beteiligungen ist die Stadt nicht direkt an einem Unternehmen, sondern über ein Beteiligungsunternehmen beteiligt, an dem sie selbst eine unmittelbare Beteiligung hält.

Die Gründe für die Gründung mittelbarer Beteiligungen sind sehr unterschiedlich. So können steuerliche Gründe (Organgesellschaften) oder Haftungsgründe (zum Beispiel für Projektgesellschaften bei Wohnbauunternehmen) eine Rolle spielen. Beteiligungen von städtischen Unternehmen an überregionalen Unternehmen (zum Beispiel in der Energiewirtschaft oder im Tourismusbereich) oder Kooperationen von städtischen Unternehmen mit Dritten (zum Beispiel Stromnetzgesellschaften, Beteiligungen an Zweckverbänden) sind ebenfalls in der Praxis häufig anzutreffen.

Die Steuerung von Beteiligungen darf sich nicht nur auf die unmittelbaren Beteiligungen beschränken, sondern muss auch die mittelbaren Beteiligungen umfassen. Mittelbare Beteiligungen können – wie die direkten Beteiligungen – mit wirtschaftlichen Risiken behaftet sein und bedürfen deshalb grundsätzlich in gleicher Weise der Beteiligungssteuerung. Im Verhältnis zur unmittelbaren Beteiligung sollte aber bestmöglich sichergestellt werden, dass keine Doppelstrukturen vorgehalten werden. Dabei gilt, dass je weiter die jeweilige Gesellschaft von der Mutter Stadt entfernt ist, desto schwieriger wird die Kontrolle und Steuerung des Unternehmens. Je nach Bedeutung der mittelbaren Beteiligung kann eine Vertretung der Stadt in den Organen der Gesellschaft zweckmäßig sein. Informationsrechte sind im Gesellschaftsvertrag der mittelbaren Beteiligung rechtlich abzusichern.

Sind keine städtischen Vertreterinnen und Vertreter in den Organen mittelbarer Beteiligungen vorhanden, ist der ausreichende Informationsfluss an die Stadt auf anderem Wege zu organisieren. In diesem Zusammenhang kann es erforderlich sein, dass in dem jeweiligen Teilkonzern ein internes Beteiligungsmanagement aufgebaut wird, in dessen Informationsfluss das städtische Beteiligungsmanagement eingebunden wird. Dies empfiehlt sich insbesondere dann, wenn die Geschäftsleitung der Muttergesellschaft nicht in Personalunion auch für die mittelbare Beteiligung zuständig ist.

Die Einhaltung des Kommunalrechts in mittelbaren Beteiligungen: In der Regel verlangen die Gemeindeordnungen der Länder, dass die gemeindewirtschaftsrechtlichen Vorschriften (unter anderem die Zulässigkeitsvoraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung) auch für mittelbare Beteiligungen gelten.[27]

Ein rechtlich sehr schwieriges Terrain ist allerdings die Frage, inwieweit die Einhaltung des Gemeindewirtschaftsrechts bei mittelbaren Beteiligungen durchgesetzt werden kann. Grundsätzlich richten sich die Gemeindeordnungen nur an die Stadt selbst und entfalten keine Bindungswirkung für die Organe städtischer Gesellschaften. Dies ist vor allem bei Gründung und Erwerb neuer Gesellschaften durch städtische Beteiligungen relevant, wenn es darum geht, ob die kommunalrechtlichen Vorgaben beachtet werden.

Eine direkte Bindungswirkung wird erreicht, wenn die Muttergesellschaft durch ihren Gesellschaftsvertrag verpflichtet wird, bei der Errichtung und Führung von Beteiligungen die entsprechenden Vorgaben der Gemeindeordnung zu beachten.

Eine indirekte Bindungswirkung der Gemeindeordnungen ist dadurch zu erreichen, dass das Stimmverhalten städtischer Vertreterinnen und Vertreter in den Gesellschafter- und Hauptversammlungen in bestimmten Fällen einem Zustimmungsvorbehalt oder einer Weisungsmöglichkeit des Rates unterworfen wird. Der jeweilige Zustimmungsakt des Rates ist dann ein stadtinternes Handeln, das voll der Kommunalaufsicht unterliegt und bei dem Verstöße gegen das Gemeindewirtschaftsrecht entsprechend sanktioniert werden.

Der Gesellschafterversammlung der mittelbaren Beteiligung gehören meistens nur Mitglieder der Geschäftsführung der unmittelbaren Beteiligung an, nicht Vertreterinnen und Vertreter der Stadt. Deshalb sollte die Stadt im Gesellschaftsvertrag oder in der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der unmittelbaren Beteiligung zumindest einen Zustimmungsvorbehalt für den Aufsichtsrat oder die Gesellschafterversammlung für bestimmte Entscheidungen bei der mittelbaren Beteiligung vorsehen.

6. Bericht von Aufsichtsräten

Die Verschwiegenheitspflicht von Aufsichtsräten in städtischen Gesellschaften führt vor dem Hintergrund teilweise widerstreitender Gesellschafts- und Informationsinteressen der Stadt immer wieder zu Diskussionen. Im Mittelpunkt steht hier das Spannungsfeld zwischen dem berechtigten Interesse der Gesellschaft an der Wahrung ihrer Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse und dem Informationsbedürfnis der auf unterschiedlicher Ebene agierenden Personen der Stadt.

Diesen Konflikt entschärft § 394 Satz 1 AktG dahingehend, dass Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Stadt in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, unter gewissen Voraussetzungen von der Verschwiegenheitspflicht befreit sind. Besteht eine Berichtspflicht, regeln die §§ 394 und 395 AktG den Adressatenkreis, demgegenüber berichtet werden darf. Aufsichtsratsmitglieder sollten der Verwaltungsspitze beziehungsweise dem Beteiligungsmanagement Bericht erstatten.[28] Nicht hingegen können nach herrschender Meinung solche Berichte einzelnen Mitgliedern des Rates, Arbeitskreisen usw. zugänglich gemacht werden.[29]

---

[27] So z. B. § 105 a GemO BW.

[28] Für die Rechtsform der GmbH werden über § 52 Abs. 1 GmbHG §§ 394, 395 AktG auch für fakultative Aufsichtsräte grundsätzlich anwendbar erklärt.

[29] In Niedersachsen besteht beispielsweise gem. § 138 Abs. 4 NKomVG eine Berichtspflicht dem Rat gegenüber in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung.

III. Aufgaben und Instrumente des Beteiligungsmanagements

1. Begrifflichkeiten

Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements sind vielfältig. Mitunter findet sich in der Praxis die nachfolgende Auflistung der Aufgaben, die im Folgenden verwendet wird:

- Beteiligungsverwaltung,
- Beteiligungscontrolling,
- Mandatsbetreuung,
- Geschäftsführungsangelegenheiten,
- Berichtswesen.

Die Abgrenzung der einzelnen Aufgaben ist gleichwohl schwierig, was in der nicht immer trennscharfen Unterscheidung der Begrifflichkeiten begründet ist. Fasst man den Begriff Beteiligungscontrolling entsprechend seiner Bedeutung als Beteiligungssteuerung weit (der englische Begriff „to control“ meint „steuern“, nicht „kontrollieren“), wären die Aufgaben Mandatsbetreuung und Geschäftsführungsangelegenheiten hierunter zu subsumieren. Das Berichtswesen selbst ist als Annexfunktion des Beteiligungscontrollings für die Aufbereitung relevanter Informationen von großer Bedeutung für die Steuerung. Der Begriff Beteiligungsverwaltung umfasst wesentliche Informations- und Dokumentationsaufgaben (etwa bei Gesellschaftsverträgen, Wirtschaftsplänen, Jahresabschlüssen, etc.) und ist als sog. ‚Gedächtnisfunktion der Verwaltung‘ die Grundlage des Beteiligungsmanagements.

Trotz der Vielfältigkeit sind die Aufgaben des Beteiligungsmanagements zunächst wie folgt gut beschrieben: Es geht darum, die relevanten Informationen zu sammeln, aufzubereiten und bei Bedarf den Personen zur Verfügung zu stellen, die in der Politik und der Verwaltung Entscheidungen hinsichtlich der städtischen Unternehmen zu treffen haben (Berichtswesen / Informationsmanagement). Auf Basis dieser Informationen ist das Beteiligungsunternehmen unter Beachtung politischer und finanzieller Ziele zu steuern und dabei sind für die Entscheidungsträger auf Basis der vorhandenen Informationen Handlungsempfehlungen zu entwickeln, die den Zielen bestmöglich entsprechen und die mit dem Rechtsrahmen im Sinne einer guten Compliance vereinbar sind (Beteiligungscontrolling).

2. Beteiligungscontrolling

Aufgaben des Beteiligungscontrollings: Kernstück der Aufgaben des Beteiligungsmanagements ist damit das Beteiligungscontrolling. Dieses ist nicht zu verwechseln mit einem Unternehmenscontrolling, das lediglich die Aufbereitung unternehmensspezifischer Daten zum Gegenstand hat, sondern wird hier ganzheitlich unter Einbeziehung der städtischen Perspektive verstanden. Unter das Beteiligungscontrolling fallen alle wesentlichen Steuerungsaufgaben und insbesondere:

- Analyse der Geschäftszahlen und der Wirtschaftspläne sowie die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für die Geschäftsführung, den Rat und die Mitglieder in Kontrollorganen,
- Strategischer Dialog mit der Unternehmensleitung, den fachlich zuständigen Stellen in der Verwaltung und ggf. politischen Vertreterinnen und Vertretern, Ableitung von Zielen für das Unternehmen,
- Berichtswesen (Annexfunktion),
- Risikomanagement,
- Portfoliosteuerung,

- Sicherstellung der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, Richtlinien und freiwilliger Kodizes (Compliance).

Die Ausgestaltung eines Beteiligungscontrollings, das eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle bei ihren Beteiligungsgesellschaften sicherstellen soll, ist aus zwei Perspektiven zu betrachten: Der Verwaltungsperspektive und der Portfolioperspektive. Mit der Verwaltungsperspektive ist der konkrete Steuerungsansatz vor Ort gemeint: Welche Steuerungstiefe wird von der jeweiligen Gebietskörperschaft gewählt (wird zum Beispiel eine umfassende sog. Stadtstrategie für das Beteiligungsportfolio etabliert)? Mit der Portfolioperspektive ist die Größe des Beteiligungsportfolios und der Grad der Diversität gemeint sowie die sich daraus ergebende Komplexität des Steuerungsprozesses.

Bei allen Aufgaben ist in den Blick zu nehmen, dass die Qualität der Aufgabenerfüllung und die dafür vom Unternehmen eingesetzten Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Grundsätzlich ist bei wirtschaftlichen Entscheidungen (zum Beispiel Investitionen) auf ein ausgewogenes Chancen-/Risikoprofil zu achten und auch eine adäquate Verzinsung des eingesetzten Kapitals anzustreben. Obwohl die Renditemaximierung bei öffentlichen Unternehmen nicht oberste Priorität haben kann und eine Gemeinwohlorientierung gegeben ist, so ist schon aus gesetzlichen Gründen gleichwohl mit ökonomischer Vernunft zu handeln.

Das operative Beteiligungscontrolling: Es ist wesentliche Aufgabe des operativen Beteiligungscontrollings, rechtzeitig entscheidungsvorbereitende Informationen zu liefern, das heißt die erhaltenen Informationen mit Blick auf die Entscheidungsfindung analytisch aufzubereiten. Ziel ist es hierbei insbesondere, führungsunterstützende Informationen für die Verwaltungsspitze und den Rat zu generieren. So gleichartig viele Probleme auch erscheinen mögen: Es gibt grundsätzlich keine „Musterlösung“.

Berichtswesen: Quartalsberichte

Um jederzeit über die aktuellen Entwicklungen in den Beteiligungen der Stadt informiert zu sein, muss auf ein funktionierendes Berichtswesen gegenüber der Stadt als Gesellschafterin großen Wert gelegt werden. Hierzu gehören insbesondere auch die Quartalsberichte, die von den Unternehmen zeitnah nach dem Stichtag und mit aktuellen Zahlen bereitgestellt werden müssen. Nur so kann schnell auf aktuelle Entwicklungen in den Beteiligungen der Stadt reagiert werden. Zur Erleichterung der Auswertung seitens der Stadt sollten die Geschäftsführungen auf Basis einheitlicher, von der Stadt vorgegebener Standards berichten. Die Gesellschaften sollten ihren Quartalsbericht entsprechend ihrer Gewinn- und Verlustrechnung (zugleich Aufbau des Wirtschaftsplans) gestalten. Die Vereinheitlichung erleichtert die Unterstützung der städtischen Unternehmen durch das Beteiligungsmanagement. So bietet es sich an, entsprechende Regelungen in einer Beteiligungsrichtlinie oder in den bereits in vielen Gebietskörperschaften vorhandenen Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) zu normieren.

Im Rahmen des Quartals-Reportings sollten die Quartalsabschlüsse der direkten und indirekten wichtigen städtischen Mehrheitsbeteiligungen sowie der Eigenbetriebe vom Beteiligungsmanagement zu einem Gesamt-Quartalsbericht zusammengefasst werden. Wichtig ist hierbei noch einmal der Hinweis, dass das Beteiligungsmanagement hierzu keine eigenen Daten erhebt, sondern immer auf Daten der Unternehmen zurückgreifen muss. Es empfiehlt sich, dass die vorgelegten Gewinn- und Verlustrechnungen (GuV) der Gesellschaften in engem Kontakt zwischen den Unternehmensbetreuern des Beteiligungsmanagements und den Gesellschaften analysiert und erläutert werden. Gleiches gilt für Hochrechnungen auf das Jahresergebnis (Prognose). Denn Controlling im Sinne von zukunftsorientierter Steuerungsunterstützung ist vor allem der Blick nach vorne, so wichtig die Erkenntnisse der Vergangenheit auch sein mögen.

Das Quartals-Reporting dient der zeitnahen und ausreichenden Information der Verwaltungsspitze und ggf. der politischen Gremien sowie der Vorbereitung eventuell erforderlicher Steuerungsmaßnahmen. Selbstredend sollten die der Stadt gemeldeten Quartalsergebnisse den Berichten entsprechen, die dem Aufsichtsrat vorgelegt werden. Die Berichte an den Aufsichtsrat orientieren sich üblicherweise an den Vorgaben des § 90 AktG. Die Berichte im Rahmen des Beteiligungscontrollings sollten sowohl aus einem Zahlenteil als auch einem Erläuterungsteil bestehen (Analyse des Beteiligungsmanagements).

So kann der Zahlenteil zum jeweiligen Stichtag die folgenden Angaben enthalten:

a) Ist-Bilanz,

b) Plan Gewinn- und Verlustrechnung,

c) Ist Gewinn- und Verlustrechnung;

d) Hochrechnung der Gewinn- und Verlustrechnung auf das Gesamtjahr,

e) Personalbestand (Personen und Vollzeitäquivalente),

f) Leistungskennzahlen,

g) Finanzsituation/ Liquidität.

Im Erläuterungsteil sollen die wichtigsten Plan/Ist-Abweichungen des laufenden Quartals, die Abweichung der laufenden Ist-Werte zu den vergleichbaren Werten des Vorjahres und der Hochrechnung vom Jahresplan erläutert werden. Nach jedem Quartal soll mindestens eine Einschätzung gegeben werden, ob das geplante Jahresergebnis eingehalten werden kann. Das Beteiligungsmanagement stellt in seinem Bericht neben den Ergebnissen der einzelnen Gesellschaften zusammenfassende Daten und Erläuterungen zur Entwicklung der einzelnen Bereiche und des gesamten Teilkonzerns der städtischen Beteiligungen dar und unterbreitet Handlungsvorschläge.

Die Berichte der Beteiligungsunternehmen sollten zeitnah nach Ablauf des Quartals dem Beteiligungsmanagement vorliegen, im Idealfall am 10. Arbeitstag des auf den Schluss eines Quartals folgenden Monats.[30] Das Beteiligungsmanagement kann dann den Gesamtbericht erstellen und bereits in der Folgewoche die wesentlichen Ergebnisse der Entscheider-Ebene präsentieren. Dabei sollten die jeweiligen Quartalsberichte immer den Zeitraum vom 1. Januar des Jahres bis zum Ende des aktuellen Quartals abbilden.

Der Vorteil eines datenbankgestützten Beteiligungs-Berichtswesens liegt darin, dass bei einer einheitlichen Lösung das Berichtswesen quasi als "Abfallprodukt" aus der Buchhaltung und der Kosten- und Leistungsrechnung der einzelnen Unternehmen weitgehend automatisiert und standardisiert zu erstellen ist. In solchen Quartalsberichten sollten auch Informationen der Gesellschaften zum Beteiligungscontrolling gegenüber ihren Töchtern aufgenommen werden.

Berichtswesen: Beteiligungsbericht

Die Informationen, die das Beteiligungsmanagement für eine Vielzahl von Gesellschaften erhält, werden einmal jährlich im Beteiligungsbericht in übersichtlicher Form zusammengefasst. Der Beteiligungsbericht ist ein Informations- und Dokumentationsinstrument für Rat, Verwaltung und Öffentlichkeit. Aufgabe des Berichts ist es, einen Überblick über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt zu geben. Die Verwaltungen sind in der Regel durch ihre

[30] So die Praxis in vielen Städten. Im 4. Quartal beträgt die Frist häufig abweichend 20 Arbeitstage, weil hier durch die anstehenden Jahresabschlussarbeiten eine höhere Komplexität besteht.

Gemeindeordnungen gesetzlich dazu verpflichtet, einen jährlichen Bericht über ihre Beteiligungen zu erstellen und diesen auch interessierten Bürgerinnen und Bürgern zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen, um den Umfang der wirtschaftlichen Betätigung der Stadt transparent zu machen.

Pläne: Wirtschaftsplan, Liquiditätsplanung und Mittelfristplanung

Die Notwendigkeit für die Gesellschaft, die Stadt in ihre Geschäftsentwicklung mit einzubeziehen und insofern rechtzeitig zu informieren bzw. zu kontaktieren, ergibt sich in der Regel bereits daraus, dass Wirtschaftsplan[31] und Mittelfristplanung aufgrund des Gesellschaftsvertrags der Entscheidung/Zustimmung der Gesellschafterversammlung oder aber des Kontrollorgans innerhalb der Gesellschaft bedürfen und daher entweder Beschlüsse städtischer Gremien vorzubereiten oder Beschlussempfehlungen für die mit städtischen Vertreterinnen und Vertreter besetzten Gesellschaftsorgane auszusprechen sind.

Die Umsatzaufteilung im Wirtschaftsplan kann ein Indiz für die Inhouse-Fähigkeit darstellen. Darüber hinaus kann der Wirtschaftsplan Grundlage für einen nach dem Beihilfenrecht ggf. vorzusehenden Betrauungsakt sein.
Im Folgenden werden einige Aspekte genannt, die die Bedeutung der gesellschaftsseitigen Planungen für die von der Stadt wahrzunehmende Steuerungsfunktion aufzeigen:

- Überwachung der Leistungsziele – zum einen mit Blick auf den durch die Definition des Unternehmensgegenstandes vorgegebenen Rahmen, zum anderen hinsichtlich gesamtstädtischer Interessen, Belange anderer Gesellschaften (Konzerngedanke) etc.,

- Überwachung der Finanzziele, insbesondere mit Blick auf haushaltsrelevante Positionen, sei es auf der Ausgabenseite (Zuschüsse), sei es bei den Haushaltseinnahmen (Dividendenplanung), generell mit Blick auf die in den meisten Städten erforderliche Haushaltskonsolidierung,

- Erhalt der Liquidität der Gesellschaft möglichst ohne Inanspruchnahme städtischer Mittel (Frage der Gewährung von Liquiditätshilfen im Vorgriff auf betragsmäßig festgelegte Zuschüsse; u. U. Erörterungsbedarf zu Gesellschaftsdarlehen, Bürgschaften etc.),

- Prüfung der Plausibilität der Wirtschaftsplanung, vor allem mit Blick auf die der Planung des Unternehmens zugrunde liegenden Prämissen und Annahmen.

Zum Aufbau der Pläne sollten den Geschäftsführungen der städtischen Gesellschaften eindeutige Vorgaben gemacht werden (zum Beispiel kongruente Datendarstellung in Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Quartalsberichten). Dies gilt auch für den Zeitpunkt der Information (zum Beispiel wegen vorzubereitender gesellschaftsbezogener Entscheidungen/Beschlüsse der Stadt wie auch im Hinblick auf durch die Haushaltsaufstellung bedingte Termine). Im Hinblick auf den Zeitpunkt der Information erscheint im Mindestfall die Einhaltung einer 2-wöchigen Vorlaufzeit vor der Beschlussfassung des jeweiligen Gesellschaftsgremiums ausreichend. Ist jedoch vorher ein Ratsbeschluss einzuholen, so muss die Stadt entsprechend frühzeitig mit einer ausreichenden Vorlaufzeit, durch die Gesellschaft informiert werden. Darüber hinaus wird es, insbesondere bei bedeutenderen Beteiligungen, erforderlich sein, die Stadt bereits im Stadium der gesellschaftsseitigen Planerstellung einzubeziehen (zum Beispiel wegen von der Stadt zu leistender Zuschüsse, zu übernehmender Verluste, Ergebnisabführungen an den Haushalt und sonstiger der Abstimmung mit der Stadt unterliegender Eckdaten der gesellschaftsseitigen Planung).

[31] Der Wirtschaftsplan untergliedert sich nach den Vorgaben der jeweiligen Gemeindeordnung in einen Erfolgs-, Finanz- und Investitionsplan, ihm ist eine Stellenübersicht und eine fünfjährige Finanzplanung beizufügen.

Jahresabschluss/Prüfberichte

Der Jahresabschluss und der Prüfbericht der Wirtschaftsprüferin oder des Wirtschaftsprüfers geben Hinweise, ob die von der Stadt festgelegten finanziellen und Leistungsziele eingehalten werden und sind damit unter anderen bei finanziellen Beihilfen der Stadt Grundlage für die Bewertung der Einhaltung der im Betrauungsakt festgelegten Leistungs- und Finanzparameter.[32]

Weitaus informativer als Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang) und Lagebericht eines Beteiligungsunternehmens ist der Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers/ der Wirtschaftsprüferin. Er ist deshalb für das Beteiligungscontrolling unverzichtbar. Dabei ist sicherzustellen, dass die Prüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz erfolgt (Ausnahmen von der Prüfungspflicht sind möglich). Es ist sicherzustellen, dass nicht nur die Prüfungsberichte der unmittelbaren Beteiligungen ("Töchter"), sondern auch der wichtigen mittelbaren Beteiligungen ("Enkel") zu übersenden sind. Diese Verpflichtung kann im Gesellschaftsvertrag der Enkelunternehmen verankert werden. Daneben können bei der Beauftragung des Wirtschaftsprüfers vom Gesellschafter oder zuständigen Gremium (in der Regel dem Aufsichtsratsvorsitzenden) Prüfungsschwerpunkte festgelegt werden.

Es gelten hier weitestgehend die obigen Ausführungen zum Wirtschaftsplan und den sonstigen Plänen der Gesellschaft. Wichtig ist die frühzeitige Einbindung der städtischen Stellen nicht nur im Hinblick auf fristgemäß zu erarbeitende Beschlüsse des Rates und seiner Gremien, sondern auch zur materiellen Befassung mit den Jahresabschlussregularien (Ausübung von bilanzpolitischen Wahlrechten, Dividende, Rücklagenzuführung, Jahresfehlbetrag, Verlustvortrag, Auswahl des neuen Prüfers etc.) einschließlich der Möglichkeit zur Erörterung einzelner Punkte des Wirtschaftsprüfungsberichts mit dem zuständigen Wirtschaftsprüfer. Beim Schlussgespräch mit dem Wirtschaftsprüfer/ der Wirtschaftsprüferin sollte ein Vertreter des Beteiligungsmanagements anwesend sein.

Da der Wirtschaftsprüfer nicht nur den Prüfbericht selbst, sondern neben dem Prüfbericht in der Regel auch einen sog. Managementletter erstellt, in dem auf Risiken oder Problembereiche der Gesellschaft hingewiesen wird, die nicht in den Prüfbericht aufgenommen werden müssen, kann es für die Gesellschafterin Stadt durchaus interessant sein, auch diesen Letter zu erhalten. Eine entsprechende Überlassung- oder Informationspflicht sollte ggf. mit der Gesellschaft vereinbart werden. Soweit der Aufsichtsrat den Wirtschaftsprüfer beauftragt, sollte der Managementletter der/dem Aufsichtsratsvorsitzenden zugehen. In diesem Fall kann die Beauftragung des Prüfers/ der Prüferin auch den Abgleich mit den Zielvorgaben für das Unternehmen und den Bericht darüber im Rahmen des Management Letters beinhalten.

Die Einzelabschlüsse finden auch Eingang in den Gesamtabschluss der Stadt. Dieser hat für die Beteiligungssteuerung bisher allerdings nur eine relativ geringe Bedeutung, weil der Fokus des Gesamtabschlusses auf einer retrospektiven Betrachtung liegt.[33]

---

[32] Vgl. IDW PS 700.

[33] In einigen Städten ist das Beteiligungsmanagement auch für die Erstellung des Gesamtabschlusses verantwortlich. Dies kann wegen der Nähe zu den Beteiligungsunternehmen Sinn machen. Ein besonderer Steuerungsnutzen ist hiermit in der Regel aber nicht verbunden, da die Darstellung im Wesentlichen vergangenheitsbezogen ist.

Compliance (Regeln und Werte-Compliance 2.0)

Compliance bedeutet die Einhaltung aller Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, Organisationsanweisungen, Kodizes oder freiwillig eingegangener Selbstverpflichtungen. Compliance ist eine umfassende Aufgabe, die alle Bereiche eines Unternehmens betrifft. Die Geschäftsführung hat dafür zu sorgen, dass das unternehmerische Handeln compliant erfolgt. Aufgabe des Aufsichtsrates ist es zu prüfen, ob die Unternehmensführung das Thema hinreichend beachtet bzw. ein wirksames Compliance-Managementsystem eingerichtet hat.

Im Rahmen der Überwachungsaufgabe des Aufsichtsrates können diesem als Informationsquellen zur Beurteilung des compliance-gemäßen Handelns der Unternehmensführung insbesondere turnusmäßige Berichterstattungen im Aufsichtsrat im Zusammenhang mit einem eingeführten Compliance-Management-System[34] sowie die Prüfbemerkungen des Abschlussprüfers- /der Abschlussprüferin im Rahmen des Fragenkatalogs gem. § 53 HgrG dienen.

Weiterhin hat der Aufsichtsrat ebenfalls Compliance zu beachten und im Falle eines eingeführten Public Corporate Governance Kodexes gemeinsam mit der Geschäftsführung eine diesbezügliche Entsprechenserklärung abzugeben, in welcher Abweichungen zum Kodex erläutert werden („comply or explain“).
Compliance ist kein Sonderthema für öffentliche Unternehmen – auch in der Privatwirtschaft ist dies ein wichtiges Thema. Da allerdings an das Geschäftsgebaren öffentlicher Unternehmen, an das Verhalten ihrer Beschäftigten und insbesondere an die Integrität der Geschäftsführungen sehr hohe Ansprüche gestellt werden, hat Compliance hier besondere Relevanz. Denn der Imageverlust bei Compliance-Verstößen – zum Beispiel bei Korruption – ist bei öffentlichen Unternehmen zumeist noch größer als bei Privaten.

Das Beteiligungsmanagement ist nicht nur daran interessiert, dass in den Beteiligungsunternehmen compliant gehandelt wird, es ist auch selber an Recht und Gesetz gebunden und hat Regeln einzuhalten. Dies zeigt sich zum Beispiel im Rahmen der Mandatsbetreuung. Denn die gesetzlichen Vorgaben, die für die Arbeit der Aufsichtsratsmitglieder gelten – vor allem Mitwirkungspflicht, Sorgfaltspflicht und Verschwiegenheitspflicht – müssen auch Leitlinie der Mandatsbetreuung durch das Beteiligungsmanagement sein. Das Beteiligungsmanagement sollte bei seiner Beratungstätigkeit immer darauf ausgerichtet sein, sorgfältig vorzugehen, Haftungsrisiken für die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu reduzieren und Reputationsrisiken für die Beteiligungen, aber auch für die Stadt und ihre Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu vermeiden.

Das strategische Beteiligungscontrolling: *Mehrdimensionalität von öffentlichem Zweck und Wirtschaftlichkeit*

Das strategische Beteiligungscontrolling hat insbesondere die Umsetzung der stadtpolitischen Ziele unter Wahrung der Anforderungen aus der Gemeindeordnung in den Grundsatzfragen der wirtschaftlichen Betätigung der Stadt zum Ziel. Es soll den Entscheidungsträgern als Instrument zur mittel- und langfristigen Steuerung des „Konzerns Stadt“ dienen. Mit Hilfe des strategischen Controllings sollen aber auch die wirtschaftliche Führung des Unternehmens und die Einhaltung des öffentlichen Zwecks gewährleistet sowie der Ressourceneinsatz (Steuergelder / Haushaltsmittel) für die Erfüllung des öffentlichen Zwecks optimiert werden.

Während Unternehmen in der Privatwirtschaft oftmals allein durch den bloßen Vergleich von Renditekennziffern gesteuert werden können, ist dies aufgrund der notwendigen Erfüllung des öffentlichen Zwecks für die Öffentliche Hand nicht ohne weiteres möglich. Die Zielrich-

[34] Einschließlich ggfs. optionale Systemprüfungsergebnisse gem. IDW PS 980 durch die Wirtschaftsprüferin oder den Wirtschaftsprüfer

tung der Erfüllung des öffentlichen Zwecks ist häufig primär sozialer und gesellschaftspolitischer Natur. Damit befinden sich die Beteiligungsunternehmen in dem klassischen Zielkonflikt zwischen der Renditeorientierung und der Gemeinwohlorientierung.
Im Ergebnis sollten Zielvorgaben für die Gesellschaften in Form von Zielbildern, Zielvereinbarungen und Unternehmenskonzepten erstellt werden. Die Zielvorgaben des Gesellschafters müssen sowohl die Erfüllung des öffentlichen Zwecks als auch die damit verbundene Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit für das Beteiligungsunternehmen berücksichtigen.

Ziele eines strategischen Beteiligungscontrollings

Um die Ziele Daseinsvorsorgeerfüllung und Wirtschaftlichkeit des Handelns zu erfüllen, bedarf es einer ganzheitlichen Betrachtung. Die konkurrierenden Zielsysteme „Renditeorientierung versus Gemeinwohlorientierung“ und „Unternehmensinteressen versus politische Interessen“ müssen miteinander in Einklang gebracht werden.

Die fachliche Herausforderung für ein strategisches Beteiligungscontrolling liegt damit in der Notwendigkeit, die häufig großen städtischen Einheitsunternehmen (gedanklich/methodisch) nach Wertschöpfungsstufen aufzubrechen, um aussagekräftige (Produktivitäts- bzw. Leistungs-) Kennzahlen zu generieren (zum Beispiel Kosten der Busleistung pro Nutzwagenkilometer etc.). Damit gehört das strategische Beteiligungscontrolling aufgrund seiner Komplexität und der fachlichen Anforderungen zu einer der größten Herausforderungen auf dem Weg vom passiven Verwalten zu einem aktiven Steuern.

Bisweilen wird bei negativer wirtschaftlicher Entwicklung auf die sogenannte „Stadtrendite“ verwiesen: Hier werden zum Beispiel die positiven Effekte für die örtliche Wirtschaft durch das Betreiben defizitärer Infrastruktureinrichtungen, wie zum Beispiel der Betrieb einer Messe-Gesellschaft und die damit verbundene „Umwegrendite“ durch die wirtschaftlichen Vorteile der Besucherströme (zum Beispiel im Hotelgewerbe etc.) mit in eine Wirtschaftlichkeitsberechnung einbezogen. Gleiches gilt etwa für die Verkehrsinfrastruktur und die diese nutzenden Pendlerströme, die eine hohe Bedeutung für die örtliche Wirtschaft haben können. Die „Stadtrendite“ beziehungsweise „Umwegrendite“ ist häufig als solche unbestreitbar, aber sie ist auch schwer messbar und wird nicht selten interessengeleitet zur Begründung unwirtschaftlicher Vorhaben herangezogen.

Auch die Abstimmung der Wirtschaftspläne (inklusive der Mittelfristplanungen) der städtischen Beteiligungen kann zum strategischen Beteiligungscontrolling gehören. Ebenso kann die Vorbereitung von Ratsbeschlüssen zur Unternehmensstrategie diesem Bereich zugeordnet werden. Hierbei sind die notwendigen Abstimmungen mit den Fachämtern und der Verwaltungsspitze zu koordinieren. Schließlich sind die Vorbereitung und Abstimmung von strategischen Zielvereinbarungen Teil des strategischen Beteiligungscontrollings.

Klare politische Zielsetzung in Verbindung mit Vorgaben für den Wirtschaftsplan

Mit der Implementierung von strategischem Konzerncontrolling korrespondiert eng die Notwendigkeit einer klaren politischen Zielsetzung für die Beteiligungen durch die Verwaltungsspitze und den Rat. Dies beinhaltet auch die ohnehin durch die Gemeindeordnungen vorgesehene klare Definition des Aufgabenfeldes eines öffentlichen Unternehmens (öffentlicher Zweck). Die Geschäftsführungen und Vorstände der städtischen Unternehmen haben einen Anspruch gegenüber ihrer Gesellschafterin, einen klaren Auftrag bezüglich ihrer Aufgabenstellung im Konzern Stadt zu erhalten. Auf Grundlage klar definierter Aufgabenstellungen und Ziele lässt sich eine Leistungskontrolle wesentlich zielorientierter durchführen.
Wie solche Zielvorgaben gefunden und implementiert werden können, ist oben in Kapitel I.4. beschrieben.

Ein wichtiger Aspekt ist auch die Abgrenzung der Aufgabenbereiche der Unternehmen untereinander. Die Stadt tut gut daran, nicht durch eine unklare Zwecksetzung in verschiedenen Unternehmen zu einer Konkurrenzsituation verschiedener Töchter beizutragen.

Neben der klaren Definition des Aufgabenbereiches der einzelnen städtischen Einrichtungen zum Bespiel in ihren Gesellschaftsverträgen, kann die Geschäftsführung eines Beteiligungsunternehmens erwarten, dass im Rahmen der Abstimmungen zum Wirtschaftsplan von Seiten der Stadt klare Vorgaben gemacht werden, zum Beispiel wenn die Erwartung besteht, dass das Beteiligungsunternehmen besondere Beiträge zur Haushaltskonsolidierung erbringt.

Nachhaltige wirtschaftliche Führung der Beteiligungsunternehmen

Bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung sollte die Stadt darauf achten, dass ihre Beteiligungsunternehmen in der Lage sind, ihre Aufgaben nicht nur kurzfristig, sondern auch sehr langfristig optimal erfüllen zu können. Ziel muss daher die Steigerung oder zumindest der Erhalt des Unternehmenswertes sein. Vor diesem Hintergrund wäre ein (unverhältnismäßiger) Substanzverzehr durch zu hohe Ausschüttungen ebenso kontraproduktiv wie das Eingehen von übermäßigen langfristigen Risiken zur Generierung kurzfristiger Ergebnisverbesserungen.

Portfoliosteuerung/ Zusammenarbeit im „Konzern Stadt“

In einigen Bundesländern sind die Städte verpflichtet, mindestens einmal in jeder Wahlzeit zu prüfen, inwieweit die kommunalrechtlichen Voraussetzungen noch erfüllt sind, die für die Gründung eines Unternehmens galten.[35] Aber auch ohne entsprechende gesetzliche Verpflichtungen stehen Fragen der Portfoliosteuerung für Städte immer wieder im Mittelpunkt: Besteht für einzelne Beteiligungsunternehmen noch ein öffentlicher Zweck? Ist das Beteiligungsportfolio insgesamt richtig strukturiert? Sollten Unternehmen mit vergleichbaren Aufgaben zusammengeführt werden? Welcher Unternehmen soll sich die Stadt künftig zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen?

Die Antworten auf diese Fragen können zur Aufgabe einzelner Unternehmen führen, aber auch zur Gründung neuer, zu Umstrukturierungen im Portfolio oder zur internen Optimierung eines einzelnen Unternehmens. Bei der Bearbeitung dieser strategischen Themen spielt das Beteiligungsmanagement eine wesentliche Rolle.

Auch das Ziel, die Bearbeitung von Aufgaben im "Konzern Stadt" zu optimieren und Synergiepotenziale zu heben, kann zu entsprechenden Veränderungen führen. Ein Ansatzpunkt hierfür kann sein, dass eine bestimmte Aufgabe konzernweit nur einmal durchgeführt wird, und zwar dort, wo sie am professionellsten erbracht werden kann. Als Ergebnis derartiger Diskussionen können zum Beispiel alle Wohn- und Gewerbeimmobilien, die zuvor im Besitz der Stadt und einzelner Beteiligungsunternehmen waren, an eine städtische Wohnungsbaugesellschaft übertragen werden. Außerdem gibt es Shared-Services-Gesellschaften, die ihre Dienstleistungen der Stadt und den Unternehmen anbieten, zum Beispiel im IT-Bereich.

[35] Siehe Hessen, § 121 Abs. 7 HGO.

Risikomanagement: Der Begriff Risiko umschreibt die Möglichkeit des Eintretens von Ereignissen oder von Entwicklungen, die sich auf das Erreichen von Zielen negativ auswirken.[36] Chancen beziehen sich dem gegenüber auf die Möglichkeit positiver Zielabweichungen.

Risikomanagement kann dabei als ein transparentes, alle Unternehmensaktivitäten umfassendes System bezeichnet werden, das auf Basis einer definierten Risikostrategie ein systematisches und permanentes Vorgehen mit folgenden Elementen umfasst: Identifikation, Analyse, Bewertung, Steuerung, Dokumentation und Kommunikation von Risiken sowie die Überwachung dieser Risiken.[37]

Die Ziele des Risikomanagements resultieren aus den Unternehmenszielen und liegen in der frühzeitigen Erkennung, Beurteilung, Steuerung und Überwachung der Unternehmensrisiken und -chancen, um mit diesen Kenntnissen bewusst umzugehen, den daraus resultierenden möglichen Erfolg zu optimieren bzw. Risiken zu begrenzen.[38]

Nachfolgend werden zwei Ebenen des Risikomanagements differenziert:
einerseits das Risikomanagement auf Ebene der Beteiligungsunternehmen und andererseits das Risikomanagement auf Ebene des Beteiligungsmanagements.

Risikomanagement Ebene Beteiligungsunternehmen

Risikomanagement ist als ein Teil des strategischen Managements eines Unternehmens zu betrachten.[39] Nach herrschender Meinung ist § 91 Abs. 2 AktG, der für die Aktiengesellschaft die Einrichtung eines Risikomanagementsystems[40] verlangt, Ausdruck eines allgemeinen Rechtsprinzips im Gesellschaftsrecht. Das bedeutet, dass auf Grund der Ausstrahlungswirkung ebenfalls auch alle sonstigen städtischen Unternehmen verpflichtet sind, ein Risikomanagementsystem vorzuhalten.[41] Abgeleitet werden kann dies für die GmbH weiterhin aus der Verpflichtung gem. § 43 Abs. 1 GmbHG, den Geschäftsbetrieb mit der Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes zu führen und für öffentliche Unternehmen insgesamt aus § 53 HGrG.

Basierend auf § 317 Abs. 4 HGB und dem Prüfstandard 340 des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW PS 340) ergeben sich zentrale Bestandteile für ein funktionsfähiges Risikomanagement, welche für kapitalmarktorientierte Unternehmen vom Abschlussprüfer entsprechend zu prüfen sind. Zusätzlich gelten die verbindlichen Angaben für alle öffentlichen Unternehmen aus dem Fragenkreis des § 53 HGrG, welcher von der Wirtschaftsprüferin oder dem Wirtschaftsprüfer gem. IDW PS 720 geprüft wird. Dieser orientiert sich wiederum an den Ausführungen zur Überprüfung des Überwachungssystems nach §317 Abs. 4 HGB und dem korrespondierenden IDW PS 340.

Ergänzend ist die Beurteilung des Lageberichts gem. § 289 HGB durch die Wirtschaftsprüferin oder den Wirtschaftsprüfer gem. IDW PS 350 vorzunehmen: „Der Abschlussprüfer hat zu prüfen, ob die Darstellung der Risikomanagementziele und -methoden sowie der Risiken dazu beiträgt ein zutreffendes Bild von den tatsächlichen Verhältnissen im Unternehmen zu vermitteln.“[42][43]

---

[36] Deutsches Institut für Interne Revision, DIIR Revisionsstandard Nr. 2 (2015) S. 6.
[37] Vgl. Deutscher Rechnungslegungsstandard Nr. 5, Bekanntmachung Bundesministerium der Justiz vom 29.05.2001.
[38] Vgl. Diederichs, Risikomanagement und Risikocontrolling (2012), S. 11.
[39] Vgl. Budäus/Hilgers, Öffentliches Risikomanagement, in: Scholz/Schuler/Schwintowski, Risikomanagement der Öffentlichen Hand (2009), S. 44.
[40] oder eines ähnlich geeigneten Systems
[41] Gruber, Handbuch des Risikomanagements (2002) S. 260.
[42] IDW PS 350, Abschnitt 30, S. 8f. Dieser Standard muss für alle Kapitalgesellschaften erfüllt sein, die nicht kleine Gesellschaften i.S.d. § 267 HGB sind.

Risikomanagement Ebene Beteiligungsmanagement

An der Schnittstelle zwischen strategischem und operativem Beteiligungscontrolling ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements, sich zumindest einen Überblick über die Risiken und Chancen in den Beteiligungsunternehmen zu verschaffen und diese transparent zu machen. Im Idealfall wird eine eigene Risikoeinschätzung durch das Beteiligungsmanagement getätigt, was fachliche „Augenhöhe“ mit den Unternehmensleitungen voraussetzt. Ziel ist insbesondere die Vermeidung des Eingehens von übermäßigen langfristigen Risiken zur Generierung kurzfristiger Ergebnisverbesserungen und damit die Förderung einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung. Hierbei ist darauf zu achten, dass grundsätzlich keine Risiken eingegangen werden, deren Realisierung den Fortbestand des Unternehmens gefährden bzw. haushaltsmäßige Belastungen auslösen können. Das Beteiligungsmanagement hat insoweit häufig eine Schnittstellenfunktion zwischen den Beteiligungsunternehmen und den für das städtische Risikomanagement zuständigen Stellen.

Der Fokus des Beteiligungsmanagements sollte daher auf der Identifikation und Kontrolle finanzieller Risiken liegen. Die Instrumente des Risikomanagements durch das Beteiligungsmanagement sind zugleich mit den in diesem Kapitel vorgestellten Aufgaben/Instrumenten weitgehend deckungsgleich. Insbesondere sind folgende Instrumente des Risikomanagements durch das Beteiligungsmanagement hervorzuheben:

- *Wirtschaftsplan-Gespräche und Einbindung in wichtige Projekte*

  Hier kann nach Analyse durch das Beteiligungsmanagement, Beratung mit der Unternehmensführung und verwaltungsinterner Abstimmung proaktiv auf die Risikovermeidung und Nutzung von Chancen eingewirkt werden.

- *Jahresabschlussgespräch mit Wirtschaftsprüferinnen oder Wirtschaftsprüfern*

  Hier können die Ausführungen der Unternehmensführung im Lagebericht sowie die Feststellungen der Wirtschaftsprüferin oder den Wirtschaftsprüfern in Bezug auf das Risikomanagementsystem des Unternehmens einer näheren Analyse unterzogen werden.

- *Berichtswesen*

  Das Berichtswesen dient im Idealfall auch der kennzahlenbasierten Transparentmachung von Risiken und Chancen für die Entscheider/innenebene.

- *Mandatsbetreuung*

  Die Mandatsbetreuung unterstützt die Ankopplung an die gesamtstädtische Zielsetzung und damit auch an die städtischen Risikomanagementziele. Weiterhin kann im Rahmen der Beschlussempfehlungen die eigene Einschätzung des Beteiligungsmanagements über Chancen und Risiken in den Prozess eingebracht werden.

---

[43] Weiterhin existieren für Konzernabschlüsse und Konzernlageberichte bestimmte Rechenschafts- und Informationspflichten für die Unternehmen, welche ebenfalls nach §317 HGB zu prüfen sind.

3. Mandatsbetreuung

In die Aufsichtsräte[44] der Beteiligungsunternehmen werden regelmäßig Mitglieder des Rates, daneben mitunter auch Beschäftigte der Verwaltung, entsandt, die im Rahmen der Mandatsbetreuung durch das Beteiligungsmanagement Unterstützung erhalten. Beratungen des Stadtrates und der Fachämter sowie der Beteiligungsunternehmen werden im weiteren Sinne ebenfalls unter dem Begriff Mandatsbetreuung gefasst.

Die Mitglieder im Aufsichtsrat städtischer Unternehmen nehmen ihre Aufgabe oftmals nebenberuflich wahr. Die nötige vertiefende Beschäftigung und qualifizierte Vorbereitung der Gremiensitzungen stellt sie sowohl aus fachlicher Hinsicht als auch aus zeitlichen Gründen vor Herausforderungen. Eine qualifizierte Betreuung kann durch das Beteiligungsmanagement sichergestellt werden. Die Aufbereitung hilft aber nicht nur den Aufsichtsratsmitgliedern selbst, sondern ist auch Grundvoraussetzung zur Ableitung auf sachlichen Kriterien fußenden Handlungsempfehlungen, dem Kernstück eines guten Beteiligungscontrollings.

Im Rahmen der Mandatsbetreuung werden die städtischen Aufsichtsratsmitglieder vorbereitet. Die Vorbereitung umfasst die Sichtung der Unterlagen, die Zusammenfassung der Inhalte sowie die Bewertung und Kommentierung mit der Abgabe einer Beschlussempfehlung. Eine ordnungsgemäße Vorbereitung der Gremien- und sonstigen Sitzungsbeschlüsse unter Einhaltung der vorgegebenen Verfahrensregeln (Form, Frist etc.) durch die Gesellschaft selbst ist dabei eine Grundvoraussetzung, auf die das Beteiligungsmanagement hinzuwirken hat.

Zur Unterstützung der Aufsichtsratsmitglieder sollten dem Beteiligungsmanagement die Sitzungsunterlagen rechtzeitig – gegebenenfalls auch schon zu einer evtl. Besprechung zur Vorbereitung der Aufsichtsratssitzung mit den Geschäftsführungen/Vorständen und ggfls. den Aufsichtsvorsitzenden – zugeleitet werden, um der Beratungs- und Koordinierungsaufgabe gerecht zu werden. Es sollte dem Beteiligungsmanagement die Möglichkeit eingeräumt werden, an der Sitzungsvorbereitung teilzunehmen bzw. eigene Vorgespräche zu etablieren.

Die Mandatsträgerbetreuung beinhaltet weiterhin die Schulung und Information der städtischen Aufsichtsratsmitglieder zu wichtigen Themengebieten in regelmäßigen Abständen. Meist werden Schulungen im rechtlichen Bereich (Rechte und Pflichten von Mitgliedern im Aufsichtsrat) oder im betriebswirtschaftlichen Bereich (Bilanzierung, Wirtschaftlichkeitsrechnungen) zentral angeboten. Das Beteiligungsmanagement organisiert die Schulungen, oftmals zusammen mit externen Beratern. Die Diskussion bezogen auf das Thema „mehr Experten in städtischen Aufsichtsräten“ verlangt nach verstärkten Schulungen, die auch in zeitlich kürzeren Veranstaltungen innerhalb der Sitzung des Aufsichtsrates stattfinden können. Darüber hinaus können vom Aufsichtsratsmitglied in eigener Verantwortung Fortbildungen organisiert werden. Das Beteiligungsmanagement stellt hierzu Informationsmaterial geeigneter Weiterbildungsträger zur Verfügung. Die dabei entstehenden Kosten der Fortbildung können von den städtischen Gesellschaften getragen werden.

Letztlich werden vom Beteiligungsmanagement vielfach Handbücher oder Leitfäden für Räte zur Verfügung gestellt, um eine angemessene Gremienarbeit zu gewährleisten.

---

[44] Im Folgenden wird der Begriff „Aufsichtsrat“ einheitlich für alle Überwachungsorgane städtischer Beteiligungsunternehmen verwandt, also auch für Beiräte, Ausschüsse o. ä..

4. Geschäftsführungsangelegenheiten

Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer verfügen über eine herausgehobene Position. Die Frage, ob die Ziele optimal umgesetzt werden, die die Stadt mit ihrem Unternehmen verfolgt, ist nicht zuletzt von der Auswahl der richtigen Führungspersönlichkeiten abhängig. Daher ist hervorzuheben, dass es sich bei der Personalauswahl um eine strategisch bedeutsame Aufgabe handelt und die „passende“ Besetzung von Geschäftsführungsposten einen wesentlichen Erfolgsfaktor für die weitere Unternehmensentwicklung darstellt.

Das Beteiligungsmanagement sollte auch in die Vertragsangelegenheiten bezogen auf die Mitglieder der Geschäftsführung bzw. des Vorstandes eingebunden werden. Dies ist in der Praxis nicht immer der Fall, was die Etablierung von gesellschaftsübergreifenden Standards und einer auch im städtischen Quervergleich gerechten Vergütungsstruktur erschwert. Im Idealfall unterstützt das Beteiligungsmanagement die zuständigen Organe vom Auswahlverfahren und der Bestellung bis hin zur anschließenden Vertragsgestaltung und Vertragsumsetzung.

Für die Vorbereitung von Personalvorschlägen für die Geschäftsführung einschließlich der Festlegung auf ein Verfahren (zum Beispiel Definition eines Anforderungsprofils, Einschaltung einer Personalberatung) ist meist die oder der Vorsitzende desjenigen Unternehmensorgans verantwortlich, bei welchem die Zuständigkeit für die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung liegt. Diese Person beziehungsweise dieses Unternehmensorgan wird vom Beteiligungsmanagement unterstützt.

Die Ausschreibung von Führungspositionen und die nötige Vorauswahl und das Führen von Gesprächen mit Bewerberinnen und Bewerbern sollte bei ergebnisoffenen und komplexen Auswahlverfahren nicht vom Beteiligungsmanagement in alleiniger Verantwortung übernommen werden. Vielmehr bietet es sich an, zusammen mit einem Personalberater eine externe Suche durchzuführen. Das Beteiligungsmanagement dient in dieser Phase als Ansprechpartner für den Personalberater und gibt die nötigen Informationen zur Eingrenzung geeigneter Kandidaten. Das Ergebnis dieser Vorauswahl sollte mit entsprechend aufbereiteter Entscheidungsvorlage der oder dem Vorsitzenden und letztlich dem Entscheidungsgremium präsentiert werden. Das Ziel ist die Bestellung einer der vorgeschlagenen Personen durch das Entscheidungsgremium.

Nach der Bestellung muss der Anstellungsvertrag geschlossen werden. Hierbei kann das Beteiligungsmanagement auch seine Unterstützung leisten. In der Praxis hat sich die Anwendung eines Musteranstellungsvertrags[45] als hilfreich erwiesen, der den Verhandlungen mit der zu bestellenden Führungskraft zu Grunde gelegt wird. Der Musteranstellungsvertrag beinhaltet bestimmte Parameter, die möglichst generell für die obersten Führungskräfte der städtischen Gesellschaften gelten sollten. Die Bestellung von Mitgliedern der Geschäftsführung könnte beispielhaft für fünf Jahre erfolgen; die Erstbestellung könnte auf drei Jahre beschränkt sein. Wiederholte Bestellungen oder Verlängerungen der Amtszeit, jeweils höchstens für fünf Jahre[46], sind zulässig. Sie bedürfen eines erneuten Beschlusses, der frühestens ein Jahr vor Ablauf der bisherigen Amtszeit gefasst werden kann.

Ein wesentlicher Aspekt des Vertrages ist die angemessene Vergütung der Führungskraft. Es gibt individuelle, spezifische Benchmarks für die Gesellschaft und die gewählte Person von externen Beratungsunternehmen, aber auch generelle Untersuchungen, die als Maßstab genommen werden können. In der Breite hat sich eine dreiteilige Gesamtvergütung durchge-

---

[45] Es empfiehlt sich jedoch mit Blick auf die mögliche Verwendung gleichartiger Verträge mit den Geschäftsführungen ernsthafte Verhandlungsbereitschaft bezüglich aller Vertragsklauseln zu signalisieren und zu dokumentieren. Soweit der Vertrag nicht individuell ausgehandelt wird, bestünde anderenfalls das Risiko der Unwirksamkeit einzelner Bestimmungen aufgrund deren Charakters als Allgemeine Geschäftsbedingungen.

[46] In der Praxis finden sich auch Gestaltungen, wo nach einer festen Erstlaufzeit das Vertragsverhältnis unbefristet fortgesetzt wird.

setzt. Sie besteht aus einer fixen Grundvergütung, einem im Regelfall 10-30-prozentigen variablen Vergütungsbestandteil und einer betrieblichen Altersversorgung.[47]

Die Arbeit des Beteiligungsmanagements endet nicht mit der Bestellung und dem Abschluss des Anstellungsvertrags. Soweit eine variable Vergütung als Teil der Gesamtvergütung geleistet wird, ist das Beteiligungsmanagement oftmals dafür zuständig, die Zielvereinbarung am Anfang des Jahres vorzubereiten und zum Ende des Jahres bzw. Anfang des Folgejahres auszuwerten. Letzteres kann auch im Rahmen des Jahresabschlusses von der Wirtschaftsprüferin oder dem Wirtschaftsprüfer geprüft werden.

Soweit die Anstellungsverträge der Führungspersonen befristet sind, was meist die Regel darstellt, kommt dem Beteiligungsmanagement eine Überwachungsfunktion zu. Spätestens ein Jahr vor Ablauf sollten Neuverhandlungen eingeleitet und die betreffenden Gremien und Personen informiert werden.

5. Sonstige Aufgaben

Unterstützung/Beratung und Service für Gesellschaften

Gerade für kleinere städtische Unternehmen ist das Beteiligungsmanagement in einer Reihe von Fragen eine wichtige Anlaufstelle, um Beratungsleistungen abzufragen, die durch eigene Mitarbeiter nicht gedeckt werden können. Diese können insbesondere bei unternehmensübergreifenden Themen im Bereich des Gesellschaftsrechts, des Steuerrechts oder beispielsweise des Europarechts liegen.

Hier ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements vorhandene Ressourcen zu bündeln oder/und Beratung/Information durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements städtischen Stellen oder Gesellschaften zur Verfügung zu stellen. Dies kann erhebliche Synergieeffekte beinhalten, wenn man sich vor Augen führt, dass Beratungsdienste durch Rechtsanwaltskanzleien, Steuerberatungen oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften stets sehr teuer sind.

Koordinationsfunktion

Das Beteiligungsmanagement übernimmt in vielen Städten auch eine Koordinationsfunktion zwischen Stadt und den städtischen Unternehmen. Es bietet sich daher an, das Beteiligungsmanagement als Ansprechpartner für alle Angelegenheiten der städtischen Unternehmen zu benennen.

Diese Funktion korrespondiert mit dem Informationsinteresse des Beteiligungsmanagements. Es sollte der stadtinternen Verantwortung unterliegen, die zuständigen Stellen mit den Einzelfragen, die vom Unternehmen an ihren städtischen Ansprechpartner herangetragen werden, zu betrauen. So wie die Stadt vom Unternehmen erwartet, dass sie dort einen zuverlässigen und kompetenten Gesprächspartner hat, kann dies auch das Unternehmen von der Stadtverwaltung verlangen. Dies heißt nicht, dass das Beteiligungsmanagement selbst alle Anfragen und Vorgänge seitens des städtischen Unternehmens zu bearbeiten hat, sondern dass es dafür sorgt, dass die Anliegen des Unternehmens in der Kernverwaltung ankommen und bearbeitet werden.

Dabei ist es durchaus auch möglich, dass das Beteiligungsmanagement für Einzelfragen, die kontinuierlich anfallen, wie die Weiterleitung der Prüfberichte an die für die Erstellung der Beteiligungsberichte zuständige Stelle innerhalb der Stadtverwaltung, einen direkten Adres-

[47] Es scheint aber eine Tendenz in einzelnen Städten zu geben, zu Gunsten der anderen Vergütungsbestandteile Versorgungselemente zu reduzieren und teilweise überhaupt nicht mehr zu gewähren.

saten innerhalb der Stadtverwaltung benennt. Es kommt hierbei aber darauf an, dass diese Benennung durch das Beteiligungsmanagement erfolgt und dieses damit einen Gesamtüberblick über alle Angelegenheiten zwischen Stadt und Unternehmen besitzt. Das Beteiligungsmanagement kann in diesem Rahmen auch Missverständnisse zwischen städtischen Ämtern bzw. Fachbereichen und den Einrichtungen ausräumen. Diese Lösung ist allerdings nur möglich, wenn entsprechende Personalressourcen vorhanden sind.

Soweit es keine eigenen zuständigen Einheiten in der Stadt für bestimmte Themenstellungen gibt, übernimmt das Beteiligungsmanagement auch die konkrete fachliche Betreuung der Beteiligungen. Die Überwachung der Zahlungsströme zwischen Stadt und Gesellschaften rundet die Koordinationsfunktion ab.

Konzernfinanzierung

Viele Investitionsvorhaben, die von Beteiligungsunternehmen geplant werden, müssen am Kapitalmarkt refinanziert werden. Ökonomisch ist es grundsätzlich sinnvoll, sich dort zu verschulden, wo die Finanzierung am günstigsten ist.

Potenziellen wirtschaftlichen Vorteilen der Konzernfinanzierung steht allerdings das Risiko gegenüber, dass die Stadt das Haftungsrisiko für die Kredite der Unternehmen in die eigenen Gesamtrechnungen übernimmt. Es erfolgt eine Bilanzverlängerung für die Stadt. Bisher außerbilanzielle Verpflichtungen wirken sich nunmehr unmittelbar auf die Bilanzkennzahlen der Stadt aus. Dies gilt gleichermaßen für die Übernahme von Bürgschaften. Für die im Rahmen der Konzernfinanzierung aufgenommenen und weitergereichten Kredite ergeben sich somit unmittelbare Haftungsrisiken gegenüber den Banken im städtischen Haushalt.

Bei der Stadt entsteht operativer Aufwand, zum Beispiel für die Aufnahme der Kredite und die Sicherstellung der Beihilfenkonformität der Gesellschafterdarlehen, da diese regelmäßig aus beihilfenrechtlichen Gründen nur mit Erhebung einer Zinszuschlags, bzw. einer jährlichen Avalprovision bei Bürgschaften, an die Unternehmen weitergereicht werden dürfen. Auch mit Blick auf die disziplinierende Wirkung einer unmittelbaren Fremdfinanzierung durch die Unternehmen sollten die Gesichtspunkte gut gegeneinander abgewogen werden. Praktisch erhalten zumindest gut geführte städtische Unternehmen heute relativ gute Kreditkonditionen – jedenfalls wenn das Geschäftsmodell und das Investitionsvorhaben die Banken überzeugen.

Dem Beteiligungsmanagement kommt bei diesen Fragen häufig die Aufgabe des Schnittstellenmanagements zwischen Kämmerei einerseits und den Beteiligungsunternehmen andererseits zu. Geprüft werden sollte überdies die Einrichtung eines Cash Pools im Konzern Stadt zum beidseitigen Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsspitzen beziehungsweise -engpässe.

IV. Organisation des Beteiligungsmanagements

1. Aufbauorganisatorischer Rahmen

Die Frage, wo das Beteiligungsmanagement in der Verwaltung organisatorisch am zweckmäßigsten einzubinden ist, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Dies ist vor allem abhängig von der Größe und der Organisationsstruktur der Stadt und natürlich auch von der Anzahl und dem Gewicht der von der Stadt gehaltenen Beteiligungen und ausgegliederten Einrichtungen.

Unstrittig ist die Tatsache, dass das Beteiligungsmanagement umso mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten hat, je höher es in der hierarchischen Struktur angesiedelt ist. Organisatorisch sollte das Beteiligungsmanagement daher an die Verwaltungsführung angebunden werden, weil die Wirksamkeit der Aufgabenerledigung von der Unterstützung der städtischen Führungsebene wesentlich abhängt. Ohne deren Unterstützung wird eine Durchsetzung der städtischen bzw. politischen Ziele bei den Unternehmen nicht gelingen.

Diese Unterstützung ist am ehesten zu erreichen, wenn Führungsspitze und Beteiligungsmanagement organisatorisch eng aneinander gebunden sind, da so die Bedeutung des Beteiligungsmanagements (als Vertreterin des Eigentümers Stadt) auch nach außen deutlich wird. Auch gelingt es im Rahmen dieser Organisationsstruktur eher, die Führungsebene nach ihren konkreten Bedürfnissen zu informieren. Dies ist notwendig, um Fehlentwicklungen in den Beteiligungen effektiv und rechtzeitig gegensteuern zu können. Es ist daher auch für die Führungsebene hilfreich, wenn sie auf fachkundige Unterstützung des Beteiligungsmanagements zurückgreifen kann, um ihre Aufgaben und die an sie gestellten Anforderungen optimal bewältigen zu können. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, da die Mitglieder der Verwaltungsführung (zum Beispiel (Ober-)Bürgermeisterin oder (Ober-)Bürgermeister bzw. die Kämmerin oder der Kämmerer im Regelfall selbst Mitglieder oder sogar Vorsitzende oder Vorsitzender von Unternehmensgremien, wie dem Aufsichtsrat (Kontrollieren, Ratgeben) oder Gesellschafterversammlung (Eigentümerfunktion) wahrnehmen.

Eine häufige Variante des zentralen Beteiligungsmanagements ist die Ansiedlung des Beteiligungsmanagements bei der Kämmerei, in der auf den betriebswirtschaftlichen Sachverstand der Finanzverwaltung zurückgegriffen werden kann. Gerade durch die Umstellung des städtischen Rechnungswesens auf die Doppik und die damit verbundene Forderung nach einem integrierten städtischen Gesamtabschluss, ist der Einfluss der Finanzverwaltung im Beteiligungsmanagement noch weiter gestiegen. Hierdurch besteht die Möglichkeit, die Unternehmenssteuerung verstärkt auch entsprechend fiskalischer Prioritäten auszurichten.

Grundsätzlich gilt: Es sind verschiedene Strukturen denkbar und jeweils für sich genommen sinnvoll, deren Vor- und Nachteile im Einzelfall bewertet werden müssen. Hier sind auch die jeweiligen Besonderheiten der Stadt zu berücksichtigen. Ein „Patentrezept“ gibt es nicht.

Denkbar sind etwa die zentrale oder die dezentrale Einrichtung des Beteiligungsmanagements oder (in größeren Städten) eine Mischform aus zentraler und dezentraler Steuerung. Auch die Ausgliederung außerhalb der Kernverwaltung kann eine sinnvolle Organisationsstruktur sein.

Im Modell des zentralen Beteiligungsmanagements wird dieses für alle städtischen Gesellschaften von einer Organisationseinheit verantwortet, die in der Regel direkt entweder dem/der (Ober-) Bürgermeisterin oder dem (Ober-) Bürgermeister beziehungsweise der Kämmerin oder dem Kämmerer zugeordnet ist. Dies erlaubt den Aufbau einer Einheit mit einer gewissen kritischen Größe und damit die Spezialisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf ökonomische und juristische Themenbereiche (zum Beispiel Bilanzanalyse, Unternehmensbewertung, Unternehmensfinanzierung, EU-Beihilfenrecht, Compliance). Die Organisationsform erleichtert auch den Blick auf das Gesamtportfolio.

In der (rein) dezentralen Organisation werden die einzelnen Gesellschaften von denjenigen Dezernaten betreut, denen sie entsprechend ihres öffentlichen Zwecks fachlich zuzuordnen sind. Es ist dann in jedem Dezernat ein entsprechendes Beteiligungsmanagement aufzubauen. Der Vorteil ist in der aufgabenfachlichen Spezialisierung zu sehen. Für die Frage des einheitlichen Auftretens gegenüber den Gesellschaften und für gesellschaftsüberschreitende Problemstellungen ist aber auch in diesem Modell zumindest die Schaffung einer Koordinierungsstelle für das gesamtstädtische Beteiligungsmanagement notwendig. Die Koordinierungsstelle hat insbesondere die Aufgabe, verbindliche Standards zu definieren

und deren Einhaltung zu überwachen. Dazu sollte sie durch geeignete organisatorische Maßnahmen die notwendigen Kompetenzen gegenüber den dezentralen Stellen erhalten. Je größer die Stadt und die Anzahl der zu betreuenden Beteiligungsgesellschaften ist, umso ausgeprägter sollte die Koordinierungsstelle insbesondere in personeller Hinsicht sein und umso wichtiger ist sie mit Blick auf ein effektives Beteiligungsmanagement.

Schließlich besteht die Option, das Beteiligungsmanagement in Form eines Eigenbetriebs oder privatrechtlich in einer GmbH außerhalb der Verwaltung zu organisieren. Bisher haben sich für diese Organisationsform einige große Städte entschieden (Saarbrücken und Leipzig). Die Stadt Halle hat ihr Beteiligungsmanagement in einer Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert. Auch die Steuerung über Holdingkonstruktionen (Hanau, Mülheim/Ruhr, Gotha) lässt sich vorfinden.

Letztlich kommt es darauf an, dass unabhängig von der gewählten Organisationsstruktur die Steuerung der verselbständigten Einrichtungen und Unternehmensbeteiligungen durch die Ratsmitglieder, den demokratisch gewählten Vertreterinnen und Vertretern der Eigentümerin Stadt, genauso gut gelingt wie bei der Kernverwaltung. Dies ist häufig, unabhängig von der gewählten Organisationsform, von den handelnden Personen abhängig.

2. Ressourcenausstattung

Die Aufgabe „Beteiligungsmanagement“ stellt innerhalb der Stadtverwaltung eine Herausforderung dar. Die liegt besonders an den fachlichen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen:

- weitreichende Kenntnisse des Kommunalrechts und des Gesellschaftsrechts,
- sonstige rechtliche Kenntnisse, zum Bespiel im EU-Beihilfenrecht, im Vergaberecht, im Arbeitsrecht, im Steuerrecht und im Bilanzrecht,
- tiefe Kenntnisse der Betriebswirtschaftslehre (u.a. Bilanzanalyse),
- Spezialkenntnisse der BWL, zum Beispiel Unternehmensbewertung oder Finanzierungskenntnisse,
- tiefergehendes Verständnis über die verschiedenen im Beteiligungsportfolio vorhandenen Geschäftsmodelle.

Es versteht sich von selbst, dass nicht jede Mitarbeiterin oder jeder Mitarbeiter alle Kenntnisse vorhalten kann. Beteiligungsmanagement funktioniert im Team, in das jeder seine besonderen Fähigkeiten einbringen kann und muss. Da es für ein gutes und vor allem konstruktives Beteiligungsmanagement auch einer gewissen „Augenhöhe“ mit den Unternehmensleitungen bedarf, ist die Gewinnung bzw. die interne Entwicklung von sehr guten Fachkräften ein „Muss“.

Die Entwicklung des Beteiligungsmanagements von einer eher passiven Beteiligungsverwaltung zu einem aktiven Beteiligungssteuerer hat in den vergangenen Jahren zu einem deutlich höheren Arbeitsaufkommen geführt. Hinzu kommen neue Aufgabengebiete, wie das EU-Beihilfenrecht, und eine stärkere Fokussierung auf früher mitunter vernachlässigte Themen, wie etwa Corporate Governance und Compliance.

Dies beschreibt die qualitativen und quantitativen Herausforderungen, die das Beteiligungsmanagement treffen. In Zeiten mitunter knapper Kassen und dem Druck für die Gesamtverwaltung, eher Stellen abzubauen, besteht die Gefahr, die Bedeutung der Aufgabe „Beteiligungsmanagement“ zu unterschätzen. Dabei führt gutes Beteiligungsmanagement in der Regel auch zu positiven wirtschaftlichen Effekten. Diese sind jedoch häufig nicht messbar, so dass das Beteiligungsmanagement häufig als sogenannte Cost-Center (lediglich kostenverursachende Einheit) wahrgenommen wird.

Eine hinreichende Ausstattung mit den erforderlichen Ressourcen ist notwendig, um alle Steuerungsaufgaben in erforderlichem Umfang wahrnehmen zu können und die wünschenswerte Qualität der Aufgabenerledigung sicherzustellen. Berücksichtigt werden sollte hierbei, dass ein qualitativ hochwertiges Beteiligungsmanagement das Erfordernis zur Beauftragung von (hochbezahlten) Beratern reduzieren kann.

Die geringe Flexibilität der Stadtverwaltungen im Hinblick auf die Beschäftigung hochkarätiger Fachkräfte für das Beteiligungsmanagement ist für einige Kommunen der Grund, weshalb die Aufgabe des Beteiligungsmanagements in privatrechtlicher Form wahrgenommen wird. Den wirtschaftlichen Chancen, die sich daraus ergeben, steht aber die Tatsache entgegen, dass der unmittelbare Zugriff der Verwaltung auf das Beteiligungsmanagement erschwert wird.

3. Ablauforganisatorische Erfordernisse

Aus der Aufgabenstellung des Beteiligungsmanagements ergeben sich zahlreiche komplexe Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse, die in hohem Maße der Überwachung und Kontrolle bedürfen. Eine nur reaktive Haltung des Beteiligungsmanagements gegenüber den Beteiligungen birgt die Gefahr, dass der mit der Verselbständigung verbundene Vorteil der Flexibilität bei den privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen verloren geht. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass die Entscheidungsprozesse in den Unternehmensgremien mit denen in der Verwaltung und insbesondere in den politischen Gremien (Fachausschüsse und Rat) synchronisiert werden.

Dies fängt damit an, dass bereits bei der Jahresterminplanung die Gremiensitzungen so weit wie möglich abgestimmt werden. Die nahezu in jedem Jahr gleich laufenden Beschlussvorlagen, wie Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse, müssen unter Berücksichtigung der vorgegebenen Einladungsfristen terminiert werden.

Wichtiger ist natürlich die Organisation der inhaltlichen Abstimmungsprozesse und Koordination der Beschlussvorlagen. Dies gilt sowohl für den verwaltungsinternen Meinungsbildungsprozess als auch für den politischen Diskurs.

Verwaltungsintern kann dies nach wie vor in Dienstanweisungen geregelt werden, weil die „großen“ Regelungswerke wie PCG-Kodizes und Beteiligungsrichtlinien mit ihren Rahmenvorgaben häufig eher auf die Gremien außerhalb der Verwaltung gerichtet sind.

Mit weiter fortschreitender Technisierung ist zunehmend den Einstellungen in der Standardsoftware oder der Software für das Beteiligungsmanagement besondere Aufmerksamkeit zu widmen, weil hier die Voreinstellungen („Customizing“) oft eine größere Bindungswirkung entfalten als die Vorschriften. Mit der Einführung von dv-gestützter Vorgangsbearbeitung wird das Erfordernis einer Geschäftsprozessmodellierung auch für das Beteiligungsmanagement offensichtlich.

Bei der Herbeiführung von Ratsbeschlüssen für die Beteiligungsunternehmen gilt die Notwendigkeit, eine zielorientierte politische Diskussion unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Steuerungserfordernisse sicherzustellen. In der Geschäftsordnung des Rates ist festzulegen, welcher Ausschuss – regelmäßig wird dies der Finanzausschuss sein – grundsätzlich für Fragen der Beteiligungen zuständig ist. Soweit der Finanzausschuss mit dem Hauptausschuss zusammengefasst ist, bietet sich insbesondere in Großstädten ggf. ein eigener Ausschuss oder Unterausschuss an. Auch bei Eigenbetrieben oder eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen sollte neben dem Betriebs-/ Werksausschuss auch der Finanzausschuss bzw. Beteiligungsausschuss Empfehlungen an den Rat geben dürfen, damit keine Vorlage ohne ausreichende Vorberatung, die alle entscheidungsrelevanten Aspekte wirtschaftlicher und fachlicher Information enthält, auf den Rat zuläuft.

V. Besondere Aspekte des Beteiligungsmanagements

Die Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung in öffentliche Unternehmen bedingt eine Zunahme der Leistungsbeziehungen zwischen Stadt und den Beteiligungsgesellschaften. Dinge, die vorher intern erledigt wurden, erfordern vermehrt Zahlungen der Stadt an ihre Unternehmen, die einerseits unter dem Blickwinkel der staatlichen Beihilfen zu betrachten sind und andererseits Beschaffungsvorgänge darstellen können, welche die Anwendung der dafür geltenden rechtlichen Regelungen nach sich ziehen.

1. Beihilfenrecht

Das Beihilfenrecht greift, ebenso wie das Vergaberecht, in immer weitere Bereiche der Kommunalwirtschaft ein.

Bedeutung der Wettbewerbsregeln für städtische Unternehmen

Artikel 107 bis 109 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) regeln den Bereich der „staatlichen Beihilfen“. Vorbehaltlich abweichender Bestimmungen des AEUV gilt gem. Art. 107 Abs. 1: „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.“

Gemäß Art. 106 Abs. 1 AEUV sind von diesen Regelungen grundsätzlich auch öffentliche Unternehmen und Unternehmen, denen besondere oder ausschließliche Rechte gewährt wurden, betroffen. Das Beihilfenrecht ist von großer Bedeutung für die Rechtmäßigkeit von Ausgleichszahlungen, die Städte für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge an ihre Einrichtungen und Unternehmen sowie Dritten leisten.

Beihilfen im Sinne von Art. 107 AEUV unterliegen grundsätzlich der Notifizierungspflicht, das heißt sie sind bei der EU-Kommission anzumelden und genehmigen zu lassen. Keine Notifizierungspflicht besteht im Anwendungsbereich der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und bei „Beihilfen“, welche eine bestimmte Größenordnung unterschreiten (de-Minimis-Verordnungen). Eine weitere Ausnahme nach Art. 106 Abs.2 AEUV existiert für Beihilfen an Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) betraut sind.

Um das Vorliegen einer Beihilfe und damit einer grundsätzlichen Notifizierungs- und Genehmigungspflicht durch die EU-Kommission beurteilen zu können, sind mittlerweile zahlreiche Vorschriften und Bekanntmachungen zu beachten. Die Kenntnis der Vorschriften ist unerlässlich, um Rückforderungen von Seiten des Beihilfe Gewährenden zu vermeiden oder – zum Beispiel im Falle der GmbH-Geschäftsführung – nach § 43 Abs. 2 GmbH-Gesetz zur Haftung herangezogen zu werden. Nachfolgend erfolgt eine kurze Darstellung, der aus städtischer Sicht wichtigsten Vorschriften und Bekanntmachungen.

Keine staatliche Beihilfe bei lediglich örtlichem Bezug

Die im Juli 2016 veröffentlichte Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs.1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union[48] erläutert die Rechtsauffassung der EU-Kommission zu diesem Thema. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die EU-Kommission in dieser Mitteilung auch Ausführungen dazu macht, wann lediglich ein lokaler Bezug vorliegt und damit keine Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten. Die Feststellung, ob Auswirkungen auf den Handel vorliegen, können jedoch nicht bloß hypothetischer Natur sein oder vermutet werden. Vielmehr muss auf der Grundlage der vorhersehbaren Auswirkungen der Maßnahme festgestellt werden, warum die Maßnahme den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und warum sie Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben könnte.

Die Kommission hat in einer Reihe von Beschlüssen unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände der Fälle die Auffassung vertreten, dass die jeweilige betreffende Maßnahme lediglich lokale Auswirkungen hatte und sich folglich nicht auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirkte.

In diesen Fällen stellt die Kommission insbesondere fest, dass der Beihilfeempfänger Waren oder Dienstleistungen nur in einem geografisch begrenzten Gebiet in einem Mitgliedstaat anbot und es unwahrscheinlich war, dass er Kundinnen und Kunden aus anderen Mitgliedstaaten gewinnen würde. Zudem war nicht davon auszugehen, dass die Maßnahme mehr als marginale Auswirkungen auf grenzüberschreitende Investitionen oder die Niederlassung von Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten haben würde. Es wurden zwar keine Kriterien festgelegt, aber anhand der Fälle ließ sich erkennen, ob bereits Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten vorliegen. Gleichwohl müssen diese Umstände angemessen dargelegt werden. Dabei reicht es in der Regel aus, die Merkmale der betreffenden Regelung zu würdigen. Hinweise dazu finden sich in der oben genannten Mitteilung unter Rdnrn. 190-198.

Vor diesem Hintergrund kann mitunter – schon bereits aufgrund der Einschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung der Städte in den Gemeindeordnungen – der Schluss gezogen werden, dass die städtischen Unternehmen nur lokal tätig sind. Dann würde bereits aus diesem Grund, ohne auf den Betrauungsakt zurückgreifen zu müssen, der Beihilfentatbestand gem. Art 107 Abs. 1 AEUV entfallen. Beihilfenrechtliche Vorgänge sind aber jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der lokalen Besonderheiten zu prüfen.

Keine Notifizierungspflicht bei betrauten DAWI-Beihilfen

Ebenfalls von Bedeutung für die Städte ist die Beachtung des sog. „Almunia-Paket“, welches das sog.“ Monti-Paket“ abgelöst hat, das auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Altmark-Trans zurückgeht. Im Rahmen des Freistellungsbeschlusses[49] bedarf es u.a. eines Betrauungsaktes, um eine Zuwendung in Bezug auf DAWI-Leistungen beihilfenkonform zu gestalten. Voraussetzung einer solchen "Betrauung" ist aber nicht bloß ein formaler Betrauungsakt, sondern es muss die Einhaltung der gemeinwohlorientierten Aufgabe durch einen weiterhin bestehenden öffentlichen Einfluss sichergestellt werden. Ggf. ist eine Trennungsrechnung zwischen gemeinwohlorientierten und rein kommerziellen Aufgaben einzuführen bzw. fortzuentwickeln. In diesem Zusammenhang sind auch eine Überkompensationskontrolle durchzuführen und zu dokumentieren sowie Meldepflichten zu beachten.

[48] ABL der EU C 262 vom 19.07.2016, S.1 ff.
[49] Beschluss 2012/21/EU; ABl der EU L7 vom 11.01.2012, S. 3ff.

Auf der Grundlage der Transparenzrichtlinie[50] sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre finanziellen Beziehungen zu veröffentlichen sowie zu privaten Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren oder die Erbringung einer DAWI übertragen, transparent zu gestalten. Sofern Unternehmen Ausgleichsleistungen für die Erbringung einer DAWI erhalten und gleichzeitig auch Tätigkeiten außerhalb dieser DAWI ausüben, müssen diese Unternehmen grundsätzlich getrennte Bücher (Trennungsrechnung) führen, um etwaige Überkompensationen festzustellen oder Quersubventionen zu verhindern.

Keine Notifizierungspflicht für Beihilfen im Rahmen der AGVO

Im Bereich der weiteren Dienstleistungen ist die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)[51] zu beachten, die regelt, welche Beihilfen automatisch mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, und damit nicht der Notifizierungs- und Genehmigungspflicht unterliegen. Gem. Art. 9 bis 11 der AGVO existieren allerdings eine Anzeigepflicht bei der EU-Kommission sowie Bekanntmachungspflichten im Amtsblatt der EU.

Keine staatliche Beihilfe im Rahmen der de-Minimis-Verordnungen

Die Regelung der Voraussetzungen, unter denen Zuwendungen für die Erbringer von DAWI wegen der geringen Höhe nicht als staatliche Beihilfen i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden, enthält die DAWI de-Minimis-Verordnung (EU) 360/2012[52] sowie für Nicht-DAWI-Leistungen die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013[53].

Der Deutsche Städtetag stellt alle Informationen dazu in seinem Extranet bereit.

2. Inhouse-Vergabe

Die Voraussetzungen für die Inhouse-Vergabe wurden vom EuGH festgelegt und weiterentwickelt. Aufgrund der zahlreichen Urteile sind Kriterien herausgearbeitet worden, die zu mehr Rechtssicherheit geführt haben.

Diese Rechtsprechung wurde mit der Novelle des Vergaberechts am 18. April 2016 in gesetzliche Form gekleidet. § 108 Abs. 1 - Abs. 5 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) regelt als speziellen Ausnahmetatbestand vom Vergaberecht die Zulässigkeit einer Inhouse-Vergabe in vier unterschiedlichen Konstellationen und erweitert an manchen Stellen die Möglichkeiten gegenüber der bisherigen Rechtslage.

Kontrollkriterium

Eine Inhouse-Vergabe ist zulässig, wenn der öffentliche Auftraggeber ggf. auch zusammen mit anderen öffentlichen Auftraggebern über das zu beauftragende (Eigen)unternehmen eine ähnliche Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle hat (Kontrollkriterium). Diese wird vermutet, wenn der oder die öffentlichen Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss auf

---

[50] Richtlinie 2006/111/EG der Kommission v. 16.11.2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen – ABl der EU L 318 v. 17.11.2006, S. 17ff.

[51] AGVO - Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der europäischen Union ABl der EU L 187 v. 26.06.2016, S. 1 ff.

[52] Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25.04 .2012 über die Anwendung der Art. 107 und Art. 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf de-Minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen- ABl der EU L 114 v. 26.04.2016, S. 8 ff.

[53] Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf de-Minimis-Beihilfen – ABl der EU L 352 v. 24.12.2013, S. 1ff.

die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen des Unternehmens ausübt/ausüben. Zur Ausfüllung dieses Merkmals kann die bekannte Rechtsprechung des EuGH herangezogen werden. Ein solcher Einfluss ist bei privatwirtschaftlich organisierten öffentlichen Unternehmen insbesondere durch ein effektives Beteiligungsmanagement zu erreichen.

Wesentlichkeitskriterium

Neben der Kontrolle des öffentlichen Auftraggebers über die Gesellschaft ist erforderlich, dass diese den überwiegenden Teil ihrer Umsätze mit dem Auftraggeber erzielt. Lediglich nunmehr 20 Prozent seiner Umsätze darf die Gesellschaft am freien Markt erzielen. Die Eingrenzung dieses Marktes ist vermehrt Gegenstand von Gerichtsentscheidungen. Die Einordnung als Eigengeschäft oder Drittgeschäft kann im Einzelfall problematisch sein.

Auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des EuGH hatte das OLG Hamburg[54] beispielsweise Umsätze aus mit Endkunden abgeschlossenen Stromversorgungsverträgen als Drittgeschäft eingestuft. Dem Argument, dass es sich insoweit um Leistungen der Daseinsvorsorge handele, folgte das OLG nicht. Vielmehr folgte es der „Carbotermo-Entscheidung“[55], in der der EuGH festgestellt hatte, dass es für die Einbeziehung von Drittumsätzen erforderlich sei, dass stets ein Kausalzusammenhang zwischen der Rechtsbeziehung Kommune – Kommunales Unternehmen und dem Drittumsatz bestehen müsse. Der Kommune könnten daher nur solche Umsätze zugerechnet werden, deren Erzielung sie auch tatsächlich herbeigeführt habe. Die Leistung an Dritte und der hierdurch erzielte Umsatz müssen also auf einer Rechtsbeziehung zwischen dem Unternehmen und der sie kontrollierenden Kommune beruhen.

Das OLG Hamburg verneinte die kausale Rechtsbeziehung, weil der Privatkunde auf dem Strommarkt ein Wahlrecht habe und unter einer Vielzahl von Anbietern entscheiden könne. Insofern beruhe seine Entscheidung nicht auf der Rechtsbeziehung zwischen Kommune und kommunalem Unternehmen.

Ähnlich hat das OLG Frankfurt[56]bei der städtischen Vergabe eines Betriebsführungsauftrags an einen als Eigenbetrieb organisierten Wasserversorgungsbetrieb entschieden, bei dem dieser Eigenbetrieb Umsätze durch die Beteiligung von privaten Endkunden mit Strom und Gas erzielte.

Die Neuregelung zu Inhouse-Vergaben sieht vor, dass das „Wesentlichkeitskriterium“ als (zweite) Voraussetzung für eine Vergaberechtsfreiheit bei einem In-House-Geschäft nur dann gegeben ist, wenn die kontrollierte juristische Person mehr als 80 Prozent ihrer Tätigkeiten für die Ausführung von Aufgaben ausübt, mit denen sie von dem die Kontrolle ausübenden öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde. Bei der 80-Prozent-Bestimmung ist gemäß § 108 Abs. 7 GWB grundsätzlich vom durchschnittlichen Gesamtumsatz, die der juristischen Person oder dem bzw. den öffentlichen Auftraggebern während der letzten drei Jahre vor Vergabe des Auftrags in Bezug auf die Leistungen entstanden sind, auszugehen.

Nach Auffassung des Deutschen Städtetages gehen die Urteile von einer falschen Auslegung der „Carbotermo-Entscheidung“ aus.

§ 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB stellt darauf ab, dass es sich um eine Aufgabe handeln muss, mit welcher der Auftragnehmer vom öffentlichen Auftraggeber „betraut wurde“. Folglich sind nicht nur klassische kommunale Daseinsvorsorgetätigkeiten, wie etwa die Trinkwasserver-

[54] Beschluss v. 14.12.2010, Az. I Verg 5/10.
[55] EuGH, RS- C-340/04 v. 11.05.2006
[56] Beschluss v. 30.08.2011, - 11 Verg 3/11

sorgung oder die Abwasserbeseitigung, umfasst, sondern auch weitere Dienstleistungen im Wirkungskreis des bzw. der betreffenden Auftraggeber.

In diesem Sinne sehen sowohl der Erwägungsgrund der EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU als auch die Begründung zu § 108 Abs.1 Nr. 2 GWB vor, dass es „unerheblich ist, ob der Begünstigte der Ausführung des Auftrags der Auftraggeber selbst oder ein davon abweichender Nutzer der Leistungen ist“.

Vor diesem Hintergrund vertritt der Deutsche Städtetag die Auffassung, dass auch etwaige Umsätze, die ein Auftragnehmer mit Privaten erzielt, grundsätzlich nicht Inhouse-schädlich sind, sofern diese Umsätze der Ausführung einer von der Stadt oder ihren eigenen Einrichtungen übertragenen Aufgabe dienen.

Beispielhaft sei auf die Bereiche der Energieversorgung oder Wohnungswirtschaft verwiesen. Es wäre weder rechtlich noch tatsächlich nachvollziehbar, wenn eine Stadt ihr eigenes Stadtwerk (100-Prozent-Beteiligung) nicht im Wege eines vergabefreien Inhouse-Geschäfts etwa mit der Stromversorgung eigener Liegenschaften (Rathaus, Schulen, Kindergärten) beauftragen könnte, weil dieses Stadtwerk auch die eigenen Bürgerinnen und Bürger mit Strom versorgt.

Die Bürgerinnen und Bürger sind Teil der örtlichen Gemeinschaft und können nicht Inhouse-schädlich sein (s.o.). So hat die in diesem Zusammenhang vereinzelt ergangene Rechtsprechung nationaler Gerichte[57] bislang zu Recht keinerlei Entsprechung durch den Europäischen Gerichtshof gefunden. Auch Erwägungsgrund 32 der Auftragsvergaberichtlinie 2014/24/EU stellt demgemäß fest, dass es für die Berechnung der 80-Prozent-Schwelle nicht auf „den Begünstigten der Ausführung des Auftrags“ ankommt.

3. Steuerrechtliche Implikationen

Steuerliche Fragestellungen haben in den vergangenen Jahren einen erheblichen Bedeutungszuwachs in der kommunalen Praxis erlangt. Getrieben wird die Entwicklung durch das Zusammenwirken dreier Faktoren:

- Das Vordringen des europäischen Wettbewerbsrechts (einschließlich des EU-Steuerrechts), welches auf eine steuerliche Entscheidungsneutralität zwischen verschiedenen Organisations- beziehungsweise Kooperationsformen ausgerichtet ist.
- Die wachsende Bedeutung von Privatisierungen, Ausgliederungen und Kooperationen.
- Die Intensivierung und zunehmende Verrechtlichung der Steuerung der verselbständigten kommunalen, interkommunalen oder (teil-)privatisierten Organisationsstrukturen.

Die Erfüllung der laufenden Steuerpflichten im Beteiligungsbereich ist zunächst vorrangige Aufgabe der operativen Geschäftsführung und nicht der Beteiligungssteuerung. Das Beteiligungsmanagement wird hier in aller Regel nur ergänzend beratend tätig. Zudem sind auch der Aufbau und die Befolgung von Tax-Compliance-Konzepten in den Beteiligungen zu überwachen.

Zu den Kernaufgaben des Beteiligungsmanagements gehört dagegen die Beurteilung der steuerlichen Implikationen aller im Rahmen der Beteiligungssteuerung zu treffenden beziehungsweise zu begleitenden organisatorischen Maßnahmen. Von zentraler Bedeutung sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Beobachtung der allgemeinen steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für

- die Rechtsformwahl,

[57] Vgl. etwa OLG Hamburg v. 14.12.2010 – 1 Verg 5/10.

- die Wahl der Finanzierungsform,
- die Begründung von steuerlichen Organschaften durch die Schaffung von finanziellen, wirtschaftlichen und personellen Verflechtungen zwischen den Beteiligungen,
- die Ausgestaltung des Verlustausgleichs insbesondere bei dauerdefizitären Einrichtungen,
- Grundstücksübertragungen,
- Arbeitnehmerüberlassung an Beteiligungen.

Da diese Maßnahmen langfristig wirken und oft allenfalls bedingt reversibel sind, darf das Beteiligungsmanagement nicht allein die aktuellen steuerlichen Regelungen im Blick haben, sondern muss darüber hinaus auch längerfristige steuerpolitische Richtungstendenzen aufmerksam verfolgen. Dazu kann die Vorhaltung eigener Fachkapazitäten zweckmäßig sein, weil die umfassende Prüfung der langfristigen steuerlichen Implikationen alternativer Organisationsentscheidungen, zum Beispiel hinsichtlich der Flexibilität bei zukünftigen Restrukturierungs-erfordernissen, nur unzureichend in konkrete Beratungsmandate für externe Beratungen gefasst werden kann.

Aufgrund dieses Aufgabenzuschnitts wird dem Beteiligungsmanagement manchmal auch die Gesamtverantwortung für das steuerliche Thema „Stadt als Steuerschuldner“ übertragen.[58] Zumindest ist aber ablauforganisatorisch sicherzustellen, dass bei allen Planungsprozessen, die auf grundlegende Veränderungen in den Organisations- und Leistungsstrukturen der Beteiligungen abzielen, schon in einer möglichst frühen Projektphase die steuerlichen Folgewirkungen vorgeprüft werden.

VI. Zusammenfassende Beschreibung des Rollenverständnisses

Basierend auf den vorstehenden Ausführungen ergibt sich ein Leitbild des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure, das als eine mögliche Form guter Unternehmenssteuerung zusammengefasst werden kann.

Gute Unternehmenssteuerung wird erleichtert durch ein rollenkonformes Verhalten aller Beteiligten in der gesamtstädtischen Beteiligungssteuerung. Alle Prozesse sollten transparent und effizient unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Die Beteiligten arbeiten kooperativ zusammen und halten sich an die vordefinierten Entscheidungsabläufe und binden die nach- beziehungsweise vorgelagerten Ebenen grundsätzlich ein. Im Einzelnen stellt sich dies idealtypisch wie folgt dar:

- Der Rat hat als demokratisch legitimiertes Kollektivorgan die notwendigen Entscheidungen zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger und der Stadt zu treffen. Dieser ist zusammen mit dem Hauptausschuss beziehungsweise Fachausschüssen für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht als normale Geschäfte der laufenden Verwaltung dieser zugewiesen sind. Damit haben die politischen Gremien die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Steuerung der Beteiligungen festzulegen (zum Beispiel Public Corporate Governance Kodex, Gesellschaftsverträge). Die Strategie und grundsätzliche Entscheidungen (Ausschüttungsvorgaben, städtische Zuschüsse, etc.) fallen ebenfalls in die Zuständigkeit der politischen Gremien. Berater des Rates und der politischen Gremien ist die Verwaltung.

- Die Verwaltungsführung, bestehend aus der (Ober-)Bürgermeisterin oder dem (Ober-) Bürgermeister und (politischen) Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten, bringt die Vorlagen in die politischen Gremien ein. Sie lässt sich vom Beteiligungsmanagement entschei-

[58] Viele Städte haben dagegen den steuerlichen Sachverstand im Stadtsteueramt gebündelt, dessen Kernaufgabe aber auf der Gläubigerseite liegt (Einnahmeseite).

dungsreife Vorlagen vorlegen, bestimmt die Grundzüge der Beteiligungssteuerung und definiert die fachlichen und finanziellen Ziele. Sie stellt sicher, dass das Beteiligungsmanagement als steuernde und steuerungsvorbereitende Einheit gut organisiert und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet wird. In den Aufsichtsräten der finanziell bedeutendsten Beteiligungen der Stadt sollte mindestens die (Ober-)Bürgermeisterin beziehungsweise der (Ober-)Bürgermeister oder die Kämmerin bzw. Kämmerer vertreten sein.

- Das Beteiligungsmanagement ist der fachliche Berater der Verwaltungsspitze und der politischen Gremien. Es ist Ansprechpartner in allen Fragen der Steuerung der Beteiligungen. Das Beteiligungsmanagement schlägt Änderungen des Steuerungssystems vor. Es bereitet die Vorlagen für alle wesentlichen Entscheidungen des Rates und seiner Ausschüsse vor, die die städtischen Beteiligungen betreffen. Das Beteiligungsmanagement bereitet darüber hinaus die relevanten Informationen für den Rat und die Aufsichtsräte auf und analysiert diese. In Geschäftsführungsangelegenheiten berät das Beteiligungsmanagement die zuständigen Gremien in Bezug auf Bestellung, Vertragsgestaltung, Vertragslaufzeiten und Vergütungshöhe. Strategische Entscheidungen werden auf allen Ebenen mitbegleitet.

- Der Aufsichtsrat ist im Rahmen des Unternehmenszwecks und strategischer Gesellschafterentscheidungen den Interessen der Stadt als Eigentümerin verpflichtet. Er kontrolliert und berät die Geschäftsführung. Soweit nicht der Gesellschafterversammlung als Aufgabe zugewiesen, ist der Aufsichtsrat auch für die Genehmigung von strategischen Unternehmenskonzepten, und -planungen zuständig. Das Beteiligungsmanagement ist der Berater der Aufsichtsratsmitglieder, kommentiert die Aufsichtsratsvorlagen und gibt Empfehlungen zum Stimmverhalten ab. Das Beteiligungsmanagement nimmt in diesem Zusammenhang die Koordinationsfunktion der gesamtstädtischen Beteiligungssteuerung wahr. Der Aufsichtsrat wird in Angelegenheiten der Unternehmensplanung und Geschäftsführungsangelegenheiten durch das Beteiligungsmanagement ebenso wie in Zielvereinbarungsprozessen beraten.

- Die Geschäftsführungen der Beteiligungsunternehmen sind für das operative Geschäft verantwortlich. Dies umfasst den optimalen Ressourceneinsatz, vor allem der finanziellen Ressourcen, zur optimalen Zweckerreichung. Neben dem Aufsichtsrat in dessen gesellschaftsrechtlicher Funktion ist das Beteiligungsmanagement der erste Ansprechpartner in der Sphäre des Eigentümers. Strategische Entscheidungen und bedeutsame Geschäftsvorfälle werden mit dem Beteiligungsmanagement im Vorfeld abgestimmt und dem Aufsichtsrat und der Gesellschafte-versammlung rechtzeitig zur Entscheidung vorgelegt.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zu den Strategien und Handlungsempfehlungen, 12. September 2017, Kassel

1. Das Präsidium stellt fest, dass an die Steuerung kommunaler Unternehmen aufgrund der in den letzten Jahren gewandelten wirtschaftlichen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen erhöhte Anforderungen gestellt werden. Daher hat eine strategisch ausgerichtete Beteiligungssteuerung für die Städte nachdrücklich an Bedeutung gewonnen. Zu den wesentlichen Gesichtspunkten einer strategischen Beteiligungssteuerung gehören unter anderen:

   a) Die Stadt fungiert immer in einer Doppelfunktion, zum einen als Eigentümerin und zum anderen als Verantwortliche für die öffentliche Aufgabe, die auf das Unternehmen übertragen wurde. Als Eigentümerin ist die Stadt primär an Werterhalt bzw. Wertsteigerung und Wirtschaftlichkeit interessiert. Als Aufgabenverantwortliche ist die Stadt an der wirkungsvollen Umsetzung der übertragenen Aufgabe in hoher Qualität für ihre Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet. Die Stadt als Eigentümerin steuert ihre Beteiligungen daher mittels Zielvorgaben.
   b) Ein klares Regelwerk sollte die Grundlage einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen bilden.
   c) Strategische Beteiligungssteuerung setzt eine fortlaufende Übersicht zu den Risiken und Chancen in den Beteiligungsunternehmen voraus.
   d) Über ein Beteiligungscontrolling sollte vor allem der Blick auf die ganzheitliche Entwicklung des „Konzerns Stadt“ gerichtet werden. Ein solches strategisches Beteiligungscontrolling soll den Entscheidungsträgern als Instrument zur mittel- und langfristigen Steuerung des „Konzerns Stadt“ dienen. Das Beteiligungscontrolling gehört zu den Kernaufgaben des Beteiligungsmanagements.
   e) Eine hinreichende Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit den erforderlichen Ressourcen ist notwendig, um den Herausforderungen strategischer Beteiligungssteuerung gerecht werden zu können.
   f) Das Beihilfenrecht greift, ebenso wie das Vergaberecht *und Gemeindewirtschaftsrecht*, in immer weitere Bereiche der Kommunalwirtschaft ein. Steuerliche Fragestellungen haben in den vergangenen Jahren einen erheblichen Bedeutungszuwachs in der kommunalen Praxis erlangt.
   g) Ein rollenkonformes Verhalten aller Beteiligten an der gesamtstädtischen Beteiligungssteuerung erleichtert eine strategische Steuerung. Alle Prozesse sollten transparent und effizient unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Zusätzlich bedarf es einer kooperativen Zusammenarbeit aller Beteiligten unter Beachtung der vordefinierten Entscheidungsabläufe sowie der Einbindung der nach- bzw. vorgelagerten Ebenen.

2. Das Präsidium nimmt die Handreichung „Gute Unternehmenssteuerung“ zustimmend zur Kenntnis.

Herausgeber
Deutscher Städtetag

Erarbeitet von Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft Beteiligungsmanagement des Deutschen Städtetages:
- Klaus Besier, Amt des Oberbürgermeisters, Bonn
- Markus Böhm, Leiter Beteiligungsmanagement , Wiesbaden
- Stadtkämmerer Ulrich Kiedaisch, Ludwigsburg
- Jens Koch,Leiter Stabsstelle Beteiligungsverwaltung und -controlling, Magdeburg
- Lars Scheider, Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement, Frankfurt am Main
- Dr. Patrick Schwefer, Leiter Beteiligungsmanagement, Essen
- André Tegtmeier, Geschäftsführer BBVL, Leipzig
- Holger Ulbrich, Bereichsleiter Beteiligungsmanagement, Hannover

Unter Beteiligung von Mitgliedern des Finanzausschuss des Deutschen Städtetages:
- Stadtkämmerin Prof. Dr. Dörte Diemert, Duisburg
- Stadtkämmerer a.D. Prof. Dr. Marc Hansmann, Hannover
- Stadtkämmerin Gabriele C. Klug, Köln
- Erster Landesrat Dr. Georg Lunemann, Landschaftsverband Westfalen-Lippe
- Stadtkämmerer Harald Riedel, Nürnberg (Vorsitzender des Finanzausschusses)
- Erster Bürgermeister Christian Specht, Mannheim (stellv. Vorsitzender des Finanzausschusses)

Mitautorin und Mitautor der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages:
- Hauptreferentin Barbara Meißner
- Referent Dr. Stefan Ronnecker

Ansprechpartner in der Hauptgeschäftsstelle:
- Ständige Vertreterin des Hauptgeschäftsführers Beigeordnete Verena Göppert
- Beigeordneter Detlef Raphael

- Hauptreferentin Barbara Meißner, E-Mail: barbara.meissner@staedtetag.de
- Hauptreferentin Dr. Birgit Frischmuth, E-Mail: birgit.frischmuth@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-315-0

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, September 2017

Hauptgeschäftsstelle Berlin, Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin, Tel. 030 37711-0, Fax 030 37711-139
Hauptgeschäftsstelle Köln, Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln, Tel. 0221 3771-0, Fax 0221 3771-128
Internet: www.staedtetag.de, E-Mail: post@staedtetag.de