



Stadt
Neumünster

Eckpunkte Beteiligungsmanagement

Unterstützung der Steuerung und Kontrolle
städtischer Einrichtungen und Unternehmen



Impressum

Herausgeber:
Stadt Neumünster
Der Oberbürgermeister
Großflecken 59
24534 Neumünster

Fachdienst Haushalt und Finanzen
Abteilung Beteiligungen, Zentrales Controlling, Statistik

Telefon: 04321 942-2566
E-Mail: controlling@neumuenster.de

Redaktion: Fachdienst Haushalt und Finanzen

Stand: 08. Mai 2019

Gestaltung: schmidtundweber, büro für kommunikation und design, Kiel
Klimaneutraler Druck: Joost & Saxen Druckgesellschaft mbH, Kronshagen

ClimatePartner 
klimaneutral

Auflage: 100 Stück

Inhalt

I	Zusammenfassung	5
I.1	Ausgangslage und Ziele.....	6
I.2	Beteiligungssteuerung und -kontrolle	6
I.3	Beteiligungsmanagement	7
I.4	Organisation	8
I.5	Umsetzung	8
I.6	Personal	8
II	Ausgangslage und Zielsetzungen	9
III	Beteiligungssteuerung und -kontrolle	13
III.1	Städtische Gremien	15
III.2	Gemeindliche Vertreter in den Beteiligungen.....	15
IV	Beteiligungsmanagement	17
IV.1	Beteiligungsverwaltung	19
IV.1.A	Führen der Stammakte.....	19
IV.1.B	Sicherstellung formaler Rechtmäßigkeit.....	20
IV.1.C	Entwickeln und Überwachen übergeordneter Standards	20
IV.2	Beteiligungscontrolling	22
IV.2.	A Operatives Beteiligungscontrolling.....	22
IV.2.	B Strategisches Beteiligungscontrolling.....	23
IV.3	Mandatsbetreuung	24
V	Auskunfts- und Berichtspflichten	25
V.1	Städtische Gremien und Vertreter in den Beteiligungen	26
V.2	Beteiligungen und Beteiligungsmanagement	26
V.3	Weitere Auskunftspflichten	26
VI	Organisation des Beteiligungsmanagements	27
VI.1	Ankoppelung an den Oberbürgermeister als Stabsstelle.....	28
VI.2	Abteilung im Fachdienst Haushalt und Finanzen	29
VI.3	Eigen- und Regiebetrieb	29
VI.4	Organisation des Beteiligungsmanagements in Neumünster.....	30
VII	Umsetzung	31
VIII	Personal	33

I. Zusammenfassung



I.1 Ausgangslage und Ziele

Die Beteiligungen der Stadt Neumünster bedürfen einer wirksamen Steuerung und Kontrolle nach dokumentiertem Ausrichtungswillen der Ratsversammlung bzw. des Hauptausschusses.

Für die Steuerungsunterstützung der Selbstverwaltung und deren Vertreterinnen und Vertreter in den Beteiligungsgremien ist innerhalb der Verwaltung ein Beteiligungsmanagement mit den Aufgabenblöcken Verwaltung, Controlling und Mandatsbetreuung aufzubauen.

Dies ist sowohl normierter Lösungsansatz des Gemeindefinanzrechts als auch Forderung des Antrags der Selbstverwaltung B-8 „Beteiligungsmanagement“ aus der Sitzung der Ratsversammlung vom 11.12.2018 im Rahmen der Haushaltsberatung.

Zum Zweck gemeinschaftlich getragener Rahmenbedingungen für den Aufbau des Beteiligungsmanagements innerhalb der Verwaltung und den Verbindungen zur Selbstverwaltung sowie den Beteiligungen dient vorliegendes Eckpunktepapier, dass

- die Beteiligungssteuerung als Teilaspekt einer Gesamtsteuerung des „Konzerns Stadt Neumünster“ interpretiert,
- das Rollenverständnis, die Befugnisse und Zuständigkeiten beteiligter Akteure beschreibt,
- wesentliche Aufgabenaspekte skizziert und
- aus Umsetzungsleitlinien folgend

eine begründete personelle Ausstattung benennt.

Die folgenden Ausführungen gelten für alle Beteiligungen der Stadt Neumünster. Zur besseren Verständlichkeit werden an einigen Stellen nur die Begrifflichkeiten für die GmbH wie Gesellschafter, Aufsichtsrat oder Geschäftsführung verwendet. Diese Ausführungen gelten entsprechend auch für andere Formen der städtischen Beteiligungen, z. B. die Anstalten des öffentlichen Rechts, bei denen jeweils auf den Anstaltsträger, Verwaltungsrat und Vorstand abzustellen ist.

I.2 Beteiligungssteuerung und -kontrolle

Die Stadt Neumünster ist nach § 109a Abs. 1 Satz 1 GO zur wirksamen Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen verpflichtet.

Die Ratsversammlung ist oberstes Willensbildungsorgan. Sie trifft insoweit auch die Entscheidungen für die Beteiligungen, sofern diese Entscheidungsbefugnis nicht von Gesetzes wegen (insbesondere § 45b Abs. 4 GO) oder im Rahmen der Hauptsatzung auf den Hauptausschuss übertragen ist. Die Selbstverwaltung entscheidet insbesondere über die strategische Ausrichtung, Art, Umfang und Organisationsform der Aufgaben und übt im wesentlichen Gesellschafterfunktion aus.

Die rechtswirksame Umsetzung des steuernden (Gesellschafter) und kontrollierenden (Aufsichtsrat) Einflusses der Stadt Neumünster erfolgt durch die nach § 104 Abs. 1 GO in die Beteiligungen entsandten gemeindlichen Vertreter. Die gemeindlichen Vertreter sind nach § 25 Abs. 1 GO an die Weisungen der zuständigen städtischen Gremien gebunden.

Die Geschäftsführung ist kein gemeindlicher Vertreter i. S. d. § 104 GO, sie wird nicht entsandt, sondern wirkt direkt im Kreis der Beteiligung durch Anstellungsvertrag. Der Geschäftsführung kommt eine (operative) Ausführungsfunktion des durch die Gesellschaftervertreter umgesetzten Willens der Stadt Neumünster, kontrolliert durch den Aufsichtsrat, zu.

I.3 Beteiligungsmanagement

Das Beteiligungsmanagement innerhalb der Verwaltung leistet nach § 109a GO Steuerungsunterstützung für städtische Gremien, die gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen und die Verwaltungsführung.

In die Steuerungs- und Kontrollverantwortungen und diesbezügliche Befugnisse der städtischen Gremien und der gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen wird dadurch nicht eingegriffen.

Zum Zwecke wirksamer Aufgabenwahrnehmung sind die Mitarbeiter/innen des Beteiligungsmanagements zu Sitzungsteilnahme in Beteiligungsgremien und umfassender Unterlageneinsicht befugt. Die konsequente und lückenlose Informationsversorgung ist zentrale Voraussetzung für die Sicherstellung der Informationsrechte des Gesellschafters und somit auch als zentraler Bestandteil der Gesellschafterrechte anzusehen.

Funktional gliedert sich das Beteiligungsmanagement in die Aufgabenblöcke Verwaltung, Controlling und Mandatsbetreuung, wobei die Mandatsbetreuung letztlich als für Mandatsträger aufbereitete Ergebnisse der Steuerungsunterstützung aufzufassen ist.

Die Beteiligungsverwaltung stellt mit ihrer informations- und rechtmäßigkeitssichernden Funktion die Basis für die Steuerungsunterstützung dar. Sie definiert und überwacht Standards für Prozesse und Instrumente und legt damit die Grundlagen für die Zusammenarbeit beteiligter Akteure. Die Beteiligungsverwaltung ist Informationslieferant für das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung.

Das operative Beteiligungscontrolling unterstützt die unterjährige Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen. In Quartals-, Status- und Entwicklungsberichten (Standardberichtswesen) werden beteiligte Akteure adressatengerecht über den Verlauf der Erreichung von Sach- und Finanzziele aus den Wirtschaftsplänen informiert und mit entsprechenden Hinweisen für ihre Aufgabenwahrnehmung unterstützt.

Das strategische Beteiligungscontrolling sichert die mittel- und langfristige Steuerung der Beteiligungen insbesondere durch Prozessbegleitung bei der Fortschreibung von strategischen Zielen der Beteiligungen nach dem dokumentierten Ausrichtungswillen der Stadt Neumünster. Ausbaustufe könnte sodann eine Integration von Kernhaushalts- und Beteiligungssteuerung im Sinne eines ganzheitlichen Stadtentwicklungsansatzes (ISEK-Zielsystem, zuletzt fortgeschrieben mit Beschluss der Ratsversammlung am 27.03.2018, 1192/2013/DS) instrumentell und prozessual synchronisiert und zu einer „Konzernsteuerung“ sein.

Adressatengerecht aufbereitete Ergebnisse der Beteiligungsverwaltung und des Beteiligungscontrollings sind zentraler Bestandteil der Mandatsbetreuung. Neben dem Standardberichtswesen wird in Sachstandsberichten über die Entwicklung besonderer Geschäftsvorgänge informiert. Ergänzend können Turnusgespräche den standardisierten schriftlichen Informationsgehalt zwischen den beteiligten Akteuren sichern. Ein einheitlicher Informationsstand wird über die Bereitstellung von Handakten mit allen wesentlichen Stamm- und Bewegungsdaten sowie Checklisten zur Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen Beteiligung dokumentiert. Eine fachinhaltliche Unterstützung zu beteiligungsspezifischen Einzelthemen wird gegebenenfalls durch Hinzuziehung externer Expertise gewährleistet. Die Organisation von Angeboten zur Qualifizierung und Fortbildung ergänzen das Aufgabenportfolio der Mandatsbetreuung.

I.4 Organisation

Mögliche Organisationsmodelle werden im Rahmen des Eckpunkteziels „Aufbau einer Konzernsteuerung“ abgewogen.

Die potentiellen Vorteile der Organisation als Stabsstelle oder auch als Eigen- bzw. Regiebetrieb werden bereits durch spezielle Normen zum Aufgabenkomplex „Beteiligungen“ im Rahmen des Gemeindefinanzrechts erreicht.

Die Integration des Zentralen Controllings des Kernhaushalts sowie die Nutzung bereits etablierter und bewährter Instrumente und Prozesse sprechen daher für die Organisation in einer Abteilung des Fachdienstes Haushalt und Finanzen.

I.5 Umsetzung

Die Etablierung des Beteiligungsmanagements im Sinne dieses Eckpunktepapiers ist nicht in einem Schritt umzusetzen. Anzustreben ist eine sukzessive Vorgehensweise, die Aufgabenwahrnehmung, Prozesse und Strukturen sowie erforderlichen Personalbedarf Zug um Zug weiterentwickelt. Dies führt zu einer stufenweisen, auf gesammelten Erfahrungen basierenden gesteigerten Qualität der Aufgabenwahrnehmung.

I.6 Personal

Die vollständige Implementierung des beschriebenen Aufgabenspektrums wird voraussichtlich vier weitere Planstellen erfordern.

Schrittweises Vorgehen, auch zur Sammlung belastbarer Erfahrungen, ermöglicht die Bereitstellung von zunächst zwei zusätzlichen Planstellen einer Sachbearbeiterin/eines Sachbearbeiters der zweiten Laufbahngruppe, erstes Einstiegsamt (ehemaliger gehobener Dienst) der Besoldungsgruppe A 11 bzw. einer/eines vergleichbaren Beschäftigten. Durch diese Stellen werden im Rahmen der internen Geschäftsverteilung die Tätigkeiten mit strukturgebendem Charakter und mit Ergebnissen für die Mandatsbetreuung besonders aufgegriffen. Gemachte Erfahrungen nach Personalbereitstellung führen dann je nach Zeitpunkt der tatsächlichen Besetzung der Stellen frühestens im Rahmen der Beratung des Stellenplans für den Haushalt 2021/2022 zu begründetem Ausbau des Personalbedarfs.

II. Ausgangslage und Zielsetzungen

Eckpunkte

- Über 50 % Daseinsvorsorgeleistungen für die Stadt Neumünster werden in Beteiligungen wahrgenommen.
- Der „Konzern Stadt Neumünster“ verantwortet ein Bilanzvolumen von rd. 1 Mrd. Euro und ein jährliches Aufwandsvolumen von rd. 0,7 Mrd. Euro.
- Die Steuerung der Kernverwaltung und der Beteiligungen sind daher als Teilaspekte einer Gesamtsteuerung zu betrachten.
- Der Gesetzgeber fordert durch Novellierung des Gemeindegewirtschaftsrechts eine erweiterte, eigentümerorientierte Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen.
- Die Einführung eines Beteiligungsmanagements wird auch durch die Selbstverwaltung gefordert.
- Das Eckpunktepapier eint Aufgaben- und Rollenverständnis.
- Eine zu beschließende Beteiligungsrichtlinie gestaltet Verfahren und Instrumente im Rahmen einer vorliegenden Eckwertekonzeption aus.

Die Betätigung der Stadt Neumünster außerhalb der eigentlichen Kernverwaltung durch Beteiligungen an Unternehmen in der Rechtsform des privaten und öffentlichen Rechts ist stetig gewachsen. Beteiligungen im Sinne dieses Dokuments sind als aus der Kernverwaltung ausgegliederte Organisationseinheiten zu verstehen, die unabhängig von der Rechtsform kommunale Aufgaben übernehmen, ganz oder anteilig im Eigentum der Stadt Neumünster stehen und gegenüber denen Steuerungs- und Einwirkungsrechte und -pflichten bestehen. Das so definierte Beteiligungsportfolio umfasst 17 unmittelbare, 19 mittelbare und somit 36 steuerungserforderliche Einheiten.

Wenn im Dokument an einigen Stellen zur besseren Verständlichkeit die Begrifflichkeiten bezogen auf die GmbH Verwendung finden, sind auch die weiteren Organe und Mandatsträger der Beteiligungen anderer Rechtsformen wie z.B. GbR oder AÖR angesprochen.

Mit Vermögenswerten von rd. 0,5 Mrd. Euro (Kernhaushalt ebenfalls rd. 0,5 Mrd. Euro), gegenüberstehenden Verbindlichkeiten von rd. 0,4 Mrd. Euro (Kernhaushalt rd. 0,1 Mrd. Euro) und einem jährlichem Aufwandsvolumen von ebenfalls rd. 0,4 Mrd. Euro (Kernhaushalt rd. 0,3 Mrd. Euro) werden durch die Beteiligungen Aufgaben der Stadt Neumünster im Rahmen der Daseinsvorsorge zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks erbracht. Überschlägig monetär bewertet liegen knapp über 50 % des Aufgabenvolumens und damit auch des Steuerungsbedarfs in den ausgegliederten Einheiten, den Beteiligungen.

Die Steuerung und Einwirkung auf die Beteiligungen ist daher nicht unabhängig von der Steuerung der Kernverwaltung zu betrachten. Die Steuerungen der Kernverwaltung und der ausgegliederten Organisationseinheiten sind lediglich Teilaspekte einer Gesamtsteuerung der Stadt Neumünster. Hierbei stellt die Ausrichtung der einzelnen Beteiligung auf ihre Funktion in einem dem öffentlichen Zweck verpflichteten Gesamtkonzept kein Beschneiden unternehmerischer Spielräume, sondern die Sicherung der Interessen der Stadt Neumünster dar.

Der Gesetzgeber hat auf den steigenden Steuerungsbedarf reagiert: Am 29. Juli 2016 ist das Gesetz zur Stärkung der Kommunalwirtschaft vom 21. Juni 2016 in Kraft getreten. Damit einhergehend wurde auch die Gemeindeordnung (GO) hinsichtlich der Vorgaben zur wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligung von Gemeinden geändert. Das Gesetz hält die Kommunen dazu an, sich die zur wirksamen Steuerung und Kontrolle ihrer Unternehmen erforderlichen Rechte vorzubehalten und sie in den Gesellschaftsverträgen bzw. in den Satzungen ihrer Unternehmen zu verankern (siehe §§ 102, 106a GO).

Die Beteiligungen bedürfen der Steuerung und Kontrolle nach dokumentiertem Ausrichtungswillen der Stadt Neumünster. Dies erfordert eine Steuerungsunterstützung der städtischen Gremien und der Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde in Beteiligungen (folgend gemeindliche Vertreter) durch die Wahrnehmung eines Beteiligungsmanagements mit den wesentlichen Aufgabenblöcken Verwaltung, Controlling und Mandatsbetreuung.

Ein diese Aspekte im Kern aufgreifender Antrag der Selbstverwaltung B-8 „Beteiligungsmanagement“ für die Sitzung der Ratsversammlung vom 11.12.2018 im Rahmen der Haushaltsberatung wurde aufgrund des bereits in Bearbeitung befindlichen Eckpunktepapiers bis zur Ratsversammlung am 18.06.2019 zurückgestellt.

Die bisherige Aufgabenwahrnehmung ist neu zu bewerten und an beschriebenen Parametern auszurichten.

Die beschriebenen Eckpunkte dienen als Grundlage für die Einführung einer wirksamen Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen durch sukzessives Umsetzen eines Beteiligungsmanagements mit den Aufgabenblöcken Verwaltung, Controlling und Mandatsbetreuung. Sie verfolgen den Zweck, Standards und Festlegungen zu einen, um

- den Informationsfluss zwischen den Beteiligungen, der Verwaltung und der Selbstverwaltung zu gewährleisten,
- die Zusammenarbeit zwischen der Selbstverwaltung, den gemeindlichen Vertretern in den Beteiligungen, der Geschäftsführung sowie der Verwaltung zu unterstützen und insbesondere
- die Einflussnahme der Stadt Neumünster auf ihre Beteiligungen nachhaltig her- und sodann sicherzustellen sowie
- die Steuerung der Beteiligungen und des Kernhaushaltes zu einer Gesamtsteuerung der Stadt Neumünster im Sinne einer „Konzernsteuerung“ auszubauen.

Es gilt, ein gemeinsames Verständnis für die zukünftige Aufgabenausrichtung und Aufgabenzuordnung im Themenfeld Beteiligungen zu erzeugen. Dadurch wird eine Grundlage für einzuführende Instrumente und Prozesse geschaffen. Die vorliegenden Eckpunkte ersetzen insbesondere nicht eine zu beschließende Beteiligungsrichtlinie zur Verfahrens- und Instrumentenstandardisierung (z. B. Ausgestaltung des Berichtswesens, Durchführung von Turnusgesprächen, Verfahren zur Aufstellung der Wirtschaftsplanung und des Jahresabschlusses, Beteiligungserweiterung und -veräußerung) zwischen beteiligten Akteuren. Die Beteiligungsrichtlinie richtet sich dabei an den Eckpunkten dieser Konzeption aus.

Einer Begriffsabgrenzung folgend werden unter Einbezug beteiligter Akteure der Beteiligungssteuerung und dem Beteiligungsmanagement Aufgabenaspekte zugeordnet und beschrieben. Verschiedene organisatorische Ausgestaltungen werden abgewogen, der präferierten erforderliche Personalressourcen begründet zugeordnet. Im Rahmen der Beschreibung der Umsetzungsleitlinien werden der Aufgabenausweitung sowohl zeitliche Aspekte als auch begründete Reihenfolgen in der Einführung einzelner Bausteine transparent. Im Vorgriff detaillierterer Ausarbeitungen werden einzelne Informations- und Steuerungsinstrumente grundkonfiguriert, um diese zeitnah zur Anwendung zu bringen (quick wins). Die Voranstellung essentieller Eckpunkte ermöglicht eine cursorische Betrachtung vorliegender Konzeption.

III. Beteiligungssteuerung und -kontrolle

Eckpunkte

- Die Stadt Neumünster ist nach § 109a Abs. 1 Satz 1 GO zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen verpflichtet.
- Diese Aufgabe obliegt der Ratsversammlung bzw. dem Hauptausschuss.
- Die rechtswirksame Umsetzung des steuernden (Gesellschafter) und kontrollierenden (Aufsichtsrat) Einflusses erfolgt durch die nach § 104 Abs. 1 GO in die Beteiligungen entsandten gemeindlichen Vertreter.
- Die gemeindlichen Vertreter sind nach § 25 Abs. 1 GO an die Weisungen der zuständigen städtischen Gremien gebunden.

Die Beteiligungssteuerung ist Aufgabe der städtischen Gremien und der gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen. Wesentliche Aufgabe ist die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion durch die städtischen Gremien und deren Umsetzung durch die gemeindlichen Vertreter in den Gesellschaftsgremien. Die Selbstverwaltung ist oberstes Willensbildungsorgan – auch für die Beteiligungen. SIE entscheidet insbesondere über die strategische Ausrichtung, Art, Umfang und Organisationsform der Aufgaben und übt Gesellschafterfunktion aus.

Der Begriff „Beteiligungssteuerung“ ist somit als Oberbegriff für alle Funktionen, die mit der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen zusammenhängen, weit zu fassen. Im Sinne dieser Konzeption beinhaltet Beteiligungssteuerung insbesondere

- die Entscheidung kommunaler Strategien, die durch eine Beteiligung erfüllt werden sollen,
- Entscheidungen über die Gründung, den Erwerb, den Verkauf,
- Entscheidungen über wesentliche Änderungen von Unternehmensgegenständen,
- den Beschluss genereller Standards wie beispielsweise einer Beteiligungsrichtlinie,
- die Einrichtung und den Einsatz von Instrumenten und Organisationseinheiten, die zur Erfüllung der o. g. Punkte nötig sind,
- die Kontrolle der Erreichung der Stadt Neumünster.

III.1 Städtische Gremien

Konkret ist die Stadt Neumünster nach § 109a Abs. 1 Satz 1 GO zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen verpflichtet. Die Beteiligungssteuerung wird entsprechend der Zuständigkeit von der Ratsversammlung bzw. vom Hauptausschuss wahrgenommen (§ 27 Abs. 1 Satz 2, § 28 Satz 1 Nr. 17 bis 20, 26 und 27, § 45b Abs. 4, § 102 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO, § 13 Absatz 3 und 6 der Hauptsatzung).

Es ist sicherzustellen, dass mit der wirtschaftlichen Betätigung ein öffentlicher Zweck verfolgt wird (§ 107 Satz 1 GO). Im Rahmen der Erfüllung des öffentlichen Zwecks hat die Selbstverwaltung angemessenen Einfluss zu nehmen, indem sie ihren Beteiligungen (strategische) Ziele vorgibt und deren Einhaltung kontrolliert (§ 27 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28 Satz 1 Nr. 27, § 45b Abs. 4 GO). (Strategische) Ziele sind Sach- und Finanzziele. Sachziele der Unternehmensgegenstände aus den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen müssen dem öffentlichen Zweck dienen, der die Einrichtung bzw. das wirtschaftliche Unternehmen rechtfertigt (§ 101 Abs. 1 Nr. 1 GO). Finanzziele der Wirtschaftspläne sollen sicherstellen, dass die (finanzielle) Leistungsfähigkeit der Stadt Neumünster und der Beteiligung gewahrt bleibt (§ 101 Abs. 1 Nr. 2 GO).

Ferner hat die Ratsversammlung nach § 28 Satz 1 Nr. 17 und Nr. 18c GO über wesentliche Änderung der Gesellschaftsverträge und Satzungen (Strukturentscheidungen) ihrer Beteiligungen zu befinden.

III.2 Gemeindliche Vertreter in den Beteiligungen

Um ihren steuernden und kontrollierenden Einfluss in einer Beteiligung rechtswirksam ausüben zu können (z. B. einen Gesellschafter- oder Aufsichtsratsbeschluss zu fassen, die Struktur des Berichtswesens festzulegen), müssen sich die städtischen Gremien gemeindlicher Vertreter bedienen und diese nach § 104 Abs. 1 GO in die Beteiligungen entsenden.

Im Rahmen der Steuerung und Kontrolle städtischer Beteiligungen ist der Hauptausschuss befugt, den gemeindlichen Vertreterinnen und Vertretern in den Beteiligungen Weisungen zu erteilen (§ 25 Abs. 1 GO).

Während die städtischen Gremien die Steuerungs- und Kontrollfunktion kommunalrechtlich wahrzunehmen haben, kommt den gemeindlichen Vertretern in den Beteiligungen die gesellschaftsrechtliche Umsetzungsfunktion zu. Hierbei nehmen die Gesellschaftervertreter die Umsetzung der Steuerungsfunktion und die Mitglieder des Aufsichtsrats die Umsetzung der Kontrollfunktion wahr.

Die Geschäftsführung ist kein gemeindlicher Vertreter i. S. d. § 104 GO, sie wird nicht entsandt, sondern wirkt direkt im Kreis der Beteiligung durch Anstellungsvertrag. Die Geschäftsführung ist grundsätzlich zur gerichtlichen und außergerichtlichen Vertretung der Beteiligung berechtigt. Beschränkungen ergeben sich aus dem zu Grunde liegenden Gesellschaftsvertrag und ggf. aus den Beschlüssen der Gesellschafter, zu deren Umsetzung die Geschäftsführung verpflichtet ist. Insoweit kommt der Geschäftsführung eine Ausführungsfunktion des durch die Gesellschaftervertreter umgesetzten Gesellschafterwillens, kontrolliert durch den Aufsichtsrat, zu.

IV. Beteiligungsmanagement

Eckpunkte

- Das Beteiligungsmanagement innerhalb der Verwaltung leistet Steuerungsunterstützung für städtische Gremien, die gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen und die Verwaltungsführung.
- Funktional gliedert es sich in die Aufgabenblöcke Verwaltung, Controlling und Mandatsbetreuung.
- Mitarbeiter/innen des Beteiligungsmanagements sind zu Sitzungsteilnahme in Beteiligungsgremien und umfassender Unterlageneinsicht befugt.
- In die Steuerungs- und Kontrollverantwortungen und diesbezügliche Befugnisse der städtischen Gremien und der gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen wird dadurch nicht eingegriffen.
- Die Steuerungsunterstützung erfolgt nach einheitlichen Gesichtspunkten und dem Ausrichtungswillen der Stadt Neumünster.

Der Begriff des Beteiligungsmanagements im Sinne dieser Konzeption bezeichnet die Abteilung oder Einheit, die die Verwaltungsführung, städtische Gremien sowie die gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen in ihrer Steuerungs- und Kontrollverantwortung unterstützt und hierfür eine Steuerungsunterstützung unter einheitlichen Gesichtspunkten nach dokumentiertem Ausrichtungswillen der Stadt Neumünster sichert. Es umfasst die Funktionen der Beteiligungsverwaltung, des Beteiligungscontrollings und der Mandatsbetreuung.

Das Beteiligungsmanagement ist als Teil der durch den Oberbürgermeister nach § 65 Abs. 1 Satz 1 GO zu leitenden Verwaltung nach § 109a Abs. 1 Satz 2 GO einzurichten. Die Zuständigkeit der städtischen Gremien für die Steuerung und Kontrolle und deren gemeindlicher Vertreter zur Umsetzung der Einflussnahme in den Beteiligungen bleiben davon unberührt.

Als Voraussetzung zur Aufgabenerfüllung sind der Oberbürgermeister als gesetzlicher Vertreter selbst oder die mit diesen Aufgaben durch den Oberbürgermeister nach § 65 Abs. 1 Satz 1 GO betrauten zuständigen Beschäftigten in nicht mitbestimmten Gesellschaften zur Sitzungsteilnahme befugt und dürfen sich in allen Beteiligungen jederzeit über alle Angelegenheiten informieren und Unterlagen einsehen (§ 109a Abs. 2 GO).

Der Beteiligungsverwaltung kommt eine administrative Funktion zu. Alle Unterlagen und Informationen zu den Beteiligungen werden in Beteiligungsakten zentral verwaltet. Hinzu treten Aufgaben zur Gewährleistung formaler Rechtmäßigkeit und weitere Verwaltungsaufgaben.

Durch das Beteiligungscontrolling wird dieser Prozess begleitet. Dem Beteiligungscontrolling kommt eine unterstützende Funktion zu, indem entsprechende Analysen und Sachverhaltsdarstellungen und -bewertungen insbesondere im Rahmen des unterjährigen Berichtswesens vorgenommen werden (operativer Ansatz). Beteiligungsstrategien sollen mit den ISEK-Zielen des Kernhaushaltes zu einer Gesamtstrategie verbunden und zu einer „Konzernsteuerung“ ausgebaut werden (strategischer Ansatz).

Die Organisation von Fort- und Weiterbildungsangeboten für gemeindliche Vertreter in den Beteiligungen ergänzend, wird die einheitliche, mit Hinweisen zur jeweiligen Aufgabenwahrnehmung aufbereitete Informationsversorgung der städtischen Gremien und deren gemeindlicher Vertreter in den Beteiligungen unter der Funktion Mandatsbetreuung zusammengefasst.

IV.1 Beteiligungsverwaltung

Eckpunkte

- Die Beteiligungsverwaltung stellt mit ihrer informations- und rechtmäßigkeitssichernden Funktion die Basis für das Beteiligungsmanagement dar.
- Die Beteiligungsverwaltung definiert instrumentelle und Verfahrensstandards für die Zusammenarbeit zwischen städtischen Gremien, deren gemeindlicher Vertreter in den Beteiligungen, der Verwaltungsführung und dem Beteiligungsmanagement.
- Die Beteiligungsverwaltung ist Informationslieferant für das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung.

Die Beteiligungsverwaltung schafft durch

- Informationssicherung,
- Dokumentationsfunktion,
- Sicherung der formalen Rechtmäßigkeiten und
- Etablierung und Überwachung von Standards für Verfahren und Instrumente

die Basis für eine qualifizierte Beteiligungssteuerung und -kontrolle.

In ihr werden administrative Aufgaben gebündelt. Sie erzeugt Transparenz, sichert Verfahrensabläufe und die formale Rechtmäßigkeit. Die Entwicklung und Überwachung von Standards und Richtlinien in Instrumenten und Verfahren erhöht die Rechtssicherheit und einheitliche Informationsversorgung aller Beteiligten. Sie fungiert als Informationssicherung und -basis für die Aufgabenbestandteile Controlling und Mandatsbetreuung. Die konsequente und lückenlose Informationsversorgung der Beteiligungsverwaltung ist Voraussetzung für die Sicherstellung der Informationsrechte des Gesellschafters und ist somit auch als zentraler Bestandteil der Gesellschafterrechte anzusehen.

IV.1.A Führen der Stammakte

Eine Kernaufgabe der Beteiligungsverwaltung ist das Führen einer Stammakte je Beteiligung zur Schaffung einer transparenten Informationsbasis, die als Ausgangspunkt für alle weiteren Aufgaben im Rahmen des Beteiligungsmanagements dient. Die Stammakte erfasst die wesentlichen Stamm- und Bewegungsdaten sämtlicher Beteiligungen systematisiert, insbesondere

- Satzungen, Gesellschaftsverträge,
- Geschäftsordnungen für Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat,
- die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien inkl. der Historie,
- Handelsregisterauszüge,
- Wirtschaftspläne,
- Jahresabschlüsse und Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer/Rechnungsprüfung,
- wichtige Unternehmensverträge (z.B. Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge, Betrauungsakte),
- Sitzungsunterlagen und Protokolle zu Aufsichtsrats-/Verwaltungsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen,
- Gutachten und wesentliche Dokumentationen von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, Rechtsanwälten und sonstigen externen Beratern sowie
- die Archivierung von Grundlagendokumenten, wenn möglich in elektronischer Form, mit dem Ziel, dass diese Dokumente auch in Folgejahren stets abrufbar und einsehbar sind (Digitalisierung).

IV.1.B Sicherstellung formaler Rechtmäßigkeit

Allgemein stellt die Beteiligungsverwaltung die formale Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns in ausgliederten Organisationseinheiten sicher. Neben Erfordernisse, die beispielsweise das Handelsgesetzbuch (HGB) oder das Aktien- sowie das GmbH-Gesetz an die Beteiligungen stellt, treten ergänzend öffentlich-rechtliche Vorschriften in Form von EU-Beihilfenrecht, Vergaberecht, Gemeindeordnung, Eigenbetriebsverordnung oder Satzungen. Beispiele für formale Anforderungen dieser Art sind insbesondere:

- Überwachung der Einhaltung von Auskunfts- und Berichtspflichten
- Einhaltung der Termine für die Erstellung von Wirtschaftsplan und Jahresabschluss
- ordnungsgemäße Feststellung von Jahresabschluss und Entlastung von Geschäftsleitung und Aufsichtsgremium
- Einhaltung der Informationspflichten gegenüber Aufsichtsgremium, Gesellschafter, städtischen Gremien und Rechtsaufsicht
- Durchführung kommunalrechtlich geforderter Anzeigeverfahren
- anlassbezogene Prüfung der Einhaltung der Schrankentrias (öffentliche Zwecksetzung eines kommunalen Unternehmens, Subsidiaritätsklausel, angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune)
- Vorbereitung und Ausführung von kommunalen Gremienbeschlüssen
- Vorbereitung und Durchführungskontrolle von Weisungen an die Vertreter in den Gesellschafterversammlungen oder Aufsichtsräten
- Abwicklung der direkten finanziellen Transaktionen mit dem kommunalen Haushalt
- Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge und Satzungen entsprechend kommunalwirtschaftsrechtlicher Anforderungen
- Unterstützung bei der Errichtung, Übernahme, Unterhaltung, wesentlichen Erweiterung oder unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung von Unternehmen oder deren Verschmelzung oder Umwandlung

IV.1.C Entwickeln und Überwachen übergeordneter Standards

Neben der Vereinheitlichung von Regularien für einzelne Beteiligungen ist die Setzung übergeordneter Standards zum Thema Beteiligungen erforderlich. Hierdurch gewinnt das Thema Beteiligungssteuerung an Bedeutung, da hier eine Auseinandersetzung der städtischen Gremien mit den organisationspolitischen Aspekten in den einzelnen Beteiligungen erfolgt, die für alle Beteiligungen zu einen sind. Diese übergeordneten Richtlinien, Standards und Checklisten

- sichern eine einheitliche Sachbearbeitung,
- steigern die Qualität der Bearbeitung,
- ermöglichen die Vollständigkeit der Aufgabenerledigung und
- sichern die Informationen für Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung.

Die Gesellschaftsverträge und die Beteiligungsrichtlinie als zwei wesentliche Instrumente zur Umsetzung übergeordneter Standards werden kurz skizziert, wobei im Rahmen der Umsetzung den Gesellschaftsverträgen der zeitliche Vorrang vor der Beteiligungsrichtlinie eingeräumt wird. Erst feststehenden Regelungen in den Gesellschaftsverträgen können konkretisierende Inhalte im Rahmen der Beteiligungsrichtlinie folgen.

Gesellschaftsverträge

Für alle Gesellschaftsverträge wird eine Standardisierung vorgenommen, gleiche Regelungsinhalte werden gleichzeitig geregelt. Neben der Umsetzung gesetzlicher Anforderungen des Gemeindefinanzrechts, wie beispielsweise Regelungen zum sog. Transparenzgesetz und zum gemeindlichen Entscheide- und Weisungsrecht, werden auch selbstbestimmte Regelungen zur Vereinheitlichung von Verfahren und Instrumenten eingebracht. So wird beispielsweise das Besetzungsverfahren für die Aufsichtsräte aller Beteiligungen ebenso gleichlautend umgesetzt wie Regelungen zur Wirtschaftsplanung und zum Berichtswesen. Als Basis für gesetzliche und selbstbestimmte Inhalte dient der Mustergesellschaftsvertrag des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration (MILI). Begründete Abweichungen und Ergänzungen vom Mustergesellschaftsvertrag werden immer für alle Beteiligungen vorgenommen. Die Möglichkeit zur Einbringung beteiligungsspezifischer Tatbestände bleibt unberührt.

Beteiligungsrichtlinie

Die Beteiligungsrichtlinie konzentriert sich, auf gesetzlichen und gesellschaftsvertraglichen Regelungen basierend, darauf, beteiligten Akteuren ihre jeweilige Rolle in der Beteiligungssteuerung und Kontrolle (Selbstverwaltung) und im Beteiligungsmanagement (Verwaltung) transparent zu machen und diese durch Verfahren und Instrumente in Anwendung zu bringen.

Soweit nicht bereits gesellschaftsvertraglich geregelt, konkretisiert die Beteiligungsrichtlinie in folgenden Aspekten:

- Zuständigkeiten, Aufgaben, Rechte und Pflichten aller Beteiligten
- Ausgestaltung der Steuerung und Kontrollen, inkl. der eingesetzten Instrumente und Verfahrensweisen
- organisatorische Struktur von Beteiligungssteuerung und Struktur inkl. Zuständigkeiten
- Verfahrensregelungen für Gründung, Änderung, Auflösung, Verkauf von Gesellschaften
- Erstellung von Vorlagen für Gremiensitzungen
- Erstellung von Wirtschaftsplänen
- Berichtswesen
- Erstellung des Jahresabschlusses
- Erstellung des Gesamtabschlusses
- Durchführung von Turnusgesprächen

Abweichungen von Regelungstatbeständen der Beteiligungsrichtlinie sollen von beteiligten Akteuren in sog. Entsprechenserklärungen begründet werden. Zur Vorbereitung dieser (jährlichen) Erklärungen werden durch das Beteiligungsmanagement alle erforderlichen inhaltlichen Grundlagen als Prüflisten erstellt.

Wurden alle Empfehlungen eingehalten, genügt es, dies mit einem Satz zu erklären, ebenfalls anhand einer Mustererklärung des Beteiligungsmanagements.

IV.2 Beteiligungscontrolling

Eckpunkte

- Das operative Beteiligungscontrolling unterstützt die unterjährige Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen.
- Quartals-, Status- und Entwicklungsberichte informieren beteiligte Akteure über den Verlauf der Erreichung von Sach- und Finanzziele aus den Wirtschaftsplänen der Beteiligungen.
- Das strategische Beteiligungscontrolling sichert die mittel- und langfristige Steuerung der Beteiligungen insbesondere durch Entwicklung, Integration und Fortschreibung der Sach- und Finanzziele der Beteiligungen in das ISEK-Zielsystem (zuletzt fortgeschrieben mit Beschluss der Ratsversammlung am 27.03.2018 1192/2013/DS).
- Kernhaushalts- und Beteiligungssteuerung werden im Sinne eines ganzheitlichen Stadtentwicklungsansatzes instrumentell und prozessual synchronisiert (Konzernsteuerung).

Das Beteiligungscontrolling erhält Informationen und verdichtet diese zielorientiert für die jeweiligen Funktionsträger. Durch das Beteiligungscontrolling soll insbesondere erreicht werden, dass die Beteiligungen die von der Stadt Neumünster mit der Beteiligung verbundenen Sach- und Finanzziele umsetzen. Das setzt die Festlegung übergeordneter Politikziele unter Integration der Beteiligungsperspektive in den Prozess der integrierten Stadtentwicklung (ISEK) voraus (**strategischer Ansatz**). Die Umsetzung der Sach- und Finanzziele wird über ein entsprechend gestaltetes Berichtswesen prozessbegleitend kontrolliert und im Rahmen der Mandatsbetreuung für beteiligte Akteure aufbereitet (**operativer Ansatz**).

IV.2.A Operatives Beteiligungscontrolling

Das operative Beteiligungscontrolling unterstützt die kurzfristige Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen, indem über die aktuelle Lage der Beteiligungen berichtet wird. Die entsprechenden Berichte werden Hinweise zur aktiven zielgerichteten Wahrnehmung der Steuerungs- und Kontrollfunktion enthalten (Aspekt der Mandatsbetreuung).

Das operative Beteiligungscontrolling baut dabei wesentlich auf folgenden Berichtstypen auf:

Quartalsberichte

Sie sollen in Form von Plan-/Ist-/Prognose-Analysen einen Überblick über die Einhaltung insbesondere der Finanzziele der Wirtschaftsplanung geben. Zum Zweck der Vergleichbarkeit wird für alle Beteiligungen ein einheitliches Schema Verwendung finden. Die Quartalsberichte folgen dabei der Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnung nach § 275 HGB Abs. 2 und werden mit Angaben zu Investitionsvolumina und Kreditaufnahmen ergänzt. Posten, die für bestimmte Beteiligungen (z. B. FEK) von Bedeutung sind, können als Unterpositionen oder zusätzlicher Punkt aufgenommen werden. Für alle Positionen werden zuzüglich zum Plan des Wirtschaftsjahres und dem Ergebnis des Vorjahres die jeweils kumulierten Istwerte zum Quartalsende mit den entsprechenden Vorjahreswerten bereitgestellt. Zudem enthält jeder Quartalsbericht eine Prognose auf das Jahresende auch für die Investitionsvolumina und Kreditaufnahmen. Ein Abweichen der Prognose vom Planwert (Plan-Prognose-Abweichung) oder vom Vorjahresergebnis (Vorjahr-Prognose-Abweichung) von mehr als 20% löst eine schriftliche Erläuterungspflicht der Gesellschaft im jeweiligen Quartalsbericht aus, gegebenenfalls auf Einladung ergänzt um eine persönliche Berichterstattung im Hauptausschuss.

In Ergänzung bisheriger Praxis wird in Umsetzung des § 13 Abs. 6 der Hauptsatzung der Stadt Neumünster auch für das IV. Quartal ein Bericht durch die Beteiligungen erstellt. Wesentliche Abweichungen und Entwicklungen der Prognose des III. Quartals zum Jahresergebnis werden somit standardisiert über den Bericht zum IV. Quartal sichtbar und eine Informationslücke für beteiligte Akteure von einem

halben Jahr und mehr (Bericht III. Quartal bis zum testierten Jahresabschluss) geschlossen. Hierbei ist bewusst, dass diese Prognose nicht den Wert des testierten Jahresabschlusses darstellen kann; diese stellt – wie auch in den Berichten I–III – das prognostizierte Jahresergebnis unter den jeweiligen zeitlichen und inhaltlichen Bedingungen dar.

Statusberichte

Während es sich bei den Quartalsberichten um regelmäßige Berichterstattungen aller Beteiligungen unabhängig von der individuellen Unternehmenssituation handelt, liefern Statusberichte einzelner Beteiligungen individuelle und konzentrierte Informationen, die sich auf bestimmte Sachverhalte aus besonderen Geschäftslagen beziehen.

Statusberichte sind demnach ergänzend zu den Quartalsberichten dann zu erstellen, wenn Situationen im Geschäftsverlauf eintreten, die für eine Abarbeitung in regulären Quartalsberichten aus zeitlichen oder inhaltlichen Aspekten unzureichend erscheinen, z. B.

- Entwicklungsveränderungen wesentlicher Investitionsprojekte,
- besondere Entwicklungen einzelner Geschäftsfelder,
- Entwicklungsbegleitung besonderer Projekte,
- Eingehen neuer oder Veräußerungen von Beteiligungen,
- Veränderungen in den Rechtsverhältnissen der Tochtergesellschaften,
- besondere Geschäftsvorfälle,
- Vorgänge, die Statut und Organe der Beteiligungen betreffen,
- wesentliche, außerhalb der Wirtschaftsplanung stehende Vorgänge mit Ergebnis- oder Liquiditätsrelevanz.

Die Statusberichte ermöglichen dem Gesellschafter von diesen Gegenständen Kenntnis zu erlangen und den Beteiligungen, diese standardisiert zur Kenntnis zu geben. Dies ist umso wichtiger, als das für einige der oben dargestellten Tatbestände die Gemeindeordnung die Entscheidungsständigkeit den städtischen Gremien nach § 28 GO zuschreibt (z. B. Strukturentscheidungen der Beteiligungen oder des Konzerns).

Entwicklungsberichte

In Zeitreihen dokumentiert dienen ausgewählte Bilanz- und Ergebniskennzahlen zum Nachweis bedeutsamer Tendenzen über mehrere Jahre hinweg. Ebenso wird damit auch ermöglicht, die Planungsqualität der Beteiligungen aus der Sicht mehrerer Jahre zu dokumentieren. Datenquelle sind hier die Daten der testierten Jahresabschlüsse.

Insbesondere der Schuldendeckungsgrad (Bonität) und die Eigenkapitalquote (Stabilität) werden zum Nachweis einer potentiellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Beteiligung dokumentiert und systematisch beobachtet.

Die Entwicklungsberichte werden jährlich ergänzt, mit Hinweisen für die Mandatsträger versehen und verdichtet für die städtischen Gremien aufbereitet.

IV.2.B Strategisches Beteiligungscontrolling

Nach § 28 Satz 1 Nr. 27 GO entscheidet die Gemeindevertretung über die Ziele und Grundsätze wirtschaftlicher Betätigung und privatrechtlicher Beteiligungen, sofern sie die Entscheidung nicht auf den Hauptausschuss übertragen hat. Das strategische Beteiligungscontrolling unterstützt die Selbstverwaltung bei benannter Steuerungsaufgabe.

In der Praxis begegnet man dem Umstand, dass aufgrund mangelnder Prozesse und Instrumente zur Gesamtsteuerung einer Kommune die Beteiligungen eigene Strategien zur Unternehmensentwicklung aufstellen, die sich von den städtischen Zielen zum Teil unterscheiden können.

Dem strategischen Beteiligungscontrolling kommt somit die Aufgabe zu, die Anbindung der Beteiligungen an die kommunale Willensbildung zu sichern.

Die Erarbeitung und Durchführung eines Zielvereinbarungsprozesses unter Berücksichtigung der Ziele und der Prozesse der Kernverwaltung stellt eine Schlüsselfunktion für eine Steuerungsunterstützung nach Ausrichtung des Willens der Stadt Neumünster dar.

Konkret soll die Umsetzung prozessual und instrumentell durch Integration und Fortschreibung der Sach- und Finanzziele der Beteiligungen in das ISEK-Zielsystem (zuletzt für den Kernhaushalt fortgeschrieben mit Beschluss der Ratsversammlung am 27.03.2018 1192/2013/DS) erfolgen. So lägen dann im zweijährigen Zyklus im ersten Quartal Ziele und Schlüsselmaßnahmen als Grundlage für die Haushaltsplanung der Kernverwaltung und für die Wirtschaftsplanung der Beteiligungen fest.

Kernhaushalts- und Beteiligungssteuerung werden im Sinne eines ganzheitlichen Stadtentwicklungsansatzes im Sinne einer „Konzernsteuerung“ instrumentell und prozessual synchronisiert.

IV.3 Mandatsbetreuung

Mandatsträger sind im Rahmen ihrer Zuständigkeit Mitglieder der städtischen Gremien und die gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen. Primäre Aufgabe dieses Personenkreises ist die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion (städtische Gremien) und deren Umsetzung in den Gesellschaftsgremien (gemeindliche Vertreter). Hierbei wird dieser Personenkreis durch das Beteiligungsmanagement unterstützt. Die Mandatsbetreuung ist demnach als Ergebnis der Steuerungsunterstützungsleistung des Beteiligungsmanagements zu verstehen. Basierend auf den Informationen der Beteiligungsverwaltung und des Beteiligungscontrollings werden im Rahmen der Mandatsbetreuung die städtischen Gremien und die gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen in ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktion unterstützt. Alle an die Mandatsträger gerichteten Informationen und Ergebnisse aus den Bereichen Beteiligungsverwaltung und -controlling werden dort beschrieben. An dieser Stelle werden lediglich ergänzende, besondere Aspekte hervorgehoben.

Ein Aspekt in Ergänzung bisheriger Aufgabenwahrnehmung und zur Qualitätssteigerung und -sicherung ist die Erzielung eines einheitlichen Informationsstandes. Eine „Handakte Beteiligung“ soll dies unterstützend gewährleisten. Ähnlich wie die Stammakten der Beteiligungsverwaltung enthält sie Stamm- und Bewegungsdaten der jeweiligen Beteiligung für die jeweiligen Mandatsträger, beispielsweise Beschlüsse städtischer Gremien, Unternehmensstammdaten, Sitzungsunterlagen und Protokolle, Quartals-, Status- und Entwicklungsberichte sowie periodische Sachstandsberichte zur chronologischen Übersicht über den Verlauf wichtiger Geschäftslagen.

Weiterhin wird das Beteiligungsmanagement Angebote zur Qualifizierung und Fortbildung der gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen anbieten (§ 109a Abs. 3 Nr. 3 GO). Zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben sollten diese über diejenigen betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Kenntnisse verfügen, die es braucht, um regulär anfallende Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe sachgerecht beurteilen zu können. Insbesondere werden Themen der Aufgaben, Pflichten und Haftungsfragen behandelt und ergänzt um Fortbildungen zur Analyse von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen sowie ggf. fachspezifischen Themen.

Regelmäßige kennzahlenbasierte Analysen z. B. zu Quartalsberichten, Wirtschaftsplänen und wesentlichen Einzelthemen werden durch das Beteiligungsmanagement mit schriftlichen Hinweisen zur Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung versehen.

Potentielle Turnusgespräche können den standardisierten schriftlichen Informationsgehalt zwischen den beteiligten Akteuren ergänzen und sichern. Routine- oder Turnusgespräche sollen für verschiedene Periodenabstände und Akteure festgeschrieben werden. Die Gespräche folgen jeweils gleichen Schemata und beziehen Routine- und Sonderthemen ein. Als Diskussionsbasis bieten sich die im Zeitablauf einheitlich aufbereiteten Informationen aus dem Berichtswesen für die verschiedenen Gesprächsebenen an. Vorstellbar wären Gespräche zur Wirtschaftsplanung, zu wesentlichen Finanz- und Leistungsdaten, zur Beteiligungsstrategie oder zu Sonderthemen aufgrund besonderer Geschäftslage. Die Behandlung der Quartals-, Status- und Entwicklungsberichte im Hauptausschuss unter möglicher Beteiligung der jeweiligen Geschäftsführung und des Aufsichtsratsvorsitzes bleibt unberührt.

Das Beteiligungsmanagement ist in Zusammenarbeit mit dem Fachdienst Recht mit Personal mit betriebswirtschaftlichen und juristischen Kenntnissen ausgestattet. Eine umfangreiche, dem Beteiligungsportfolio entsprechende Fachexpertise ist in den jeweiligen Beteiligungen insbesondere durch die Funktion der Geschäftsführung gewährleistet. In Einzelfällen, zum Beispiel im Vorfeld von Strukturentscheidungen zur Aufnahme oder wesentlichen Veränderungen von Geschäftsfeldern, kann das Beteiligungsmanagement durch Hinzuziehung externer Beratung beispielsweise Handlungsalternativen aufzeigen lassen und somit die Mandatsträger auch fachinhaltlich unterstützen.

V. Auskunfts- und Berichtspflichten

V.1 Städtische Gremien und gemeindliche Vertreter in den Beteiligungen

Um den Informationsfluss zwischen den gemeindlichen Vertretern in Beteiligungen und den städtischen Gremien standardisiert zu gewährleisten, regelt § 104 Absatz 1 Satz 3 GO eine (reaktive) Auskunftspflicht auf Verlangen und eine (aktive) Berichtspflicht gegenüber der Stadt Neumünster. Somit haben die städtischen Gremien und der Oberbürgermeister das Recht, von den gemeindlichen Vertretern Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu verlangen, und es besteht darüber hinaus eine Berichtspflicht über (alle wesentlichen) Angelegenheiten der Gesellschaft. Eine direkte Berichts- oder Auskunftspflicht der Geschäftsführung gegenüber den städtischen Gremien besteht nicht. Jedoch ist die Geschäftsführung jedem Gesellschafter nach § 51a GmbH-Gesetz auskunftspflichtig. Geltend gemacht wird dieses Auskunftsrecht durch die Vertreter der Stadt Neumünster in den Gesellschafterversammlungen der Beteiligungen oder durch den Oberbürgermeister als gesetzlichem Vertreter der Stadt. Eine Auskunfts- oder Berichtsbefugnis der Geschäftsführung gegenüber den städtischen Gremien oder einzelnen Ratsmitgliedern besteht jedoch. Ein Standardtagesordnungspunkt im Hauptausschuss „Mittelungen der gemeindlichen Vertreter aus den Beteiligungen“ ermöglicht es, der Berichtspflicht nachzukommen. Die Kenntnis von Sachlagen allein im Kreise der gemeindlichen Vertreter erfüllt nicht die Anforderungen der Berichtspflichten nach § 104 GO.

V.2 Beteiligungen und Beteiligungsmanagement

Nach § 109a Absatz 2 GO steht dem Beteiligungsmanagement ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht zu. Es darf sich, soweit andere Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, jederzeit über Angelegenheiten der Beteiligungen informieren und Unterlagen einsehen.

Hierdurch nimmt das Beteiligungsmanagement faktisch das Auskunfts- und Einsichtsrecht des Gesellschafters nach § 51a GmbH-Gesetz wahr, wonach die Geschäftsführer jedem Gesellschafter auf Verlangen unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und

die Einsicht der Bücher und Schriften zu gestatten haben. Dieser gesellschaftsrechtliche Auskunfts- und Einsichtsanspruch kann durch einen Beschluss in der Gesellschafterversammlung gegenüber der Geschäftsführung durchgesetzt werden, da die Geschäftsführung an die Weisungen der Gesellschafter gebunden ist. Der Hauptausschuss kann den Vertretern der Stadt Neumünster in der Gesellschafterversammlung nach § 25 Absatz 1 GO entsprechende Weisungen erteilen.

Die Wahrnehmung dieser Kernbefugnis sichert die Aufgabenerfüllung des Beteiligungsmanagements; Verwaltungs-, Controlling- und Mandatsbetreuungsaufgaben basieren in ihrer Qualität auf den umfassenden und zeitnahen Auskünften der Beteiligungen gegenüber dem Beteiligungsmanagement.

So sind beispielsweise in Ergänzung bisheriger Praxis die Ladungen zu Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsratssitzungen, inklusive der Tagesordnungen, Beschlussvorlagen nebst Anlagen sowie im Nachgang der Sitzungen die Abschriften der Niederschriften neben den Organmitgliedern der Gesellschaft dem Beteiligungsmanagement in selber Form zuzuleiten.

V.3 Weitere Auskunftspflichten

Im Rahmen des Kontrollrechts nach § 30 GO hat der Oberbürgermeister einzelnen Ratsmitgliedern grundsätzlich in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten und zu allen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf Verlangen Auskunft zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren.

Gleiches gilt nach § 36 Absatz 2 GO gegenüber der Ratsversammlung in ihren Sitzungen. Hier ist der Oberbürgermeister ebenfalls in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten und zu allen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung grundsätzlich auf Verlangen auskunftsverpflichtet.

VI. Organisation des Beteiligungsmanagements



Eckpunkte

- Mögliche Organisationsmodelle werden im Rahmen des Eckpunkteziels „Aufbau einer Konzernsteuerung“ abgewogen.
- Potentielle Vorteile der Organisation als Stabsstelle oder als Eigen- bzw. Regiebetrieb werden bereits durch spezielle Regelungen zum Aufgabenkomplex „Beteiligungen“ im Rahmen des Gemeindefachdienstes erreicht.
- Die Integration des Zentralen Controlling des Kernhaushalts sowie die Nutzung etablierter Instrumente und Prozesse sprechen für die Organisation in einer Abteilung des Fachdienstes Haushalt und Finanzen.

Grundsätzlich kann das Beteiligungsmanagement durch Organisationseinheiten innerhalb der Kernverwaltung oder durch externe Organisationseinheiten wahrgenommen werden. Verwaltungsinterne Ansiedlungen können dezentral bei den Fachdiensten oder zentral bei einer Querschnittseinheit erfolgen. Den Eckpunkten für das Beteiligungsmanagement folgend, ist bei der Auswahl der passenden Lösung der Aufbau einer ganzheitlichen Steuerung der Beteiligungen als Teilaspekt einer Gesamtsteuerung der Stadt Neumünster (Konzernsteuerung) neben weiteren Kriterien wie der Größenordnung der Stadtverwaltung und ihrer Organisationsstruktur sowie die Größe des Beteiligungsportfolios zu berücksichtigen. Dieser Rahmengenbung entsprechend werden in Frage kommende Optionen dargestellt und abgewogen. Nicht in die Überlegungen einbezogen wird die Auslagerung an einen Dritten mit eigener Rechtspersönlichkeit – diese Organisation findet häufiger in Städten einer Größenordnung von über 200.000 Einwohnern sowie in Stadtstaaten Anwendung. Ebenso bleibt die Darstellung der Verteilung auf verschiedene Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung unberücksichtigt.

VI.1 Ankoppelung an den Oberbürgermeister als Stabsstelle

Die Arbeit des Beteiligungsmanagements hängt von der Unterstützung und dem politischen Willen der Führungsebene ab. Um eine größtmögliche Unterstützung der Führungsebene zu erhalten, bietet es sich gegebenenfalls an, das Beteiligungsmanagement und die Verwaltungsspitze eng aneinander zu binden. Die Steuerungsunterstützung wird so gebündelt. Zudem kann dadurch die Einbindung der Beteiligungsziele in das Zielsystem der Stadt Neumünster gut gelingen.

VI.2 Abteilung im Fachdienst Haushalt und Finanzen

Die Möglichkeit der Integration des Zentralen Controlling in eine Abteilung „Zentrales Controlling und Beteiligungsmanagement“ unterstützt prozessual und instrumentell den angestrebten Ausbau zur Konzernsteuerung. Das erforderliche finanz-, haushalts- und betriebswirtschaftliche und durch die Zusammenarbeit mit dem Fachdienst Recht juristische Fachwissen ist vorhanden und ermöglicht das Verarbeiten aus einer Hand, so beispielsweise auch die Erstellung und Bewertung des Gesamtabchlusses. Der Gesamtkomplex „Beteiligungen“ wird zusammen mit dem Kernhaushalt an einer Stelle konzentriert.

VI.3 Eigen- und Regiebetrieb

Eigen- und Regiebetriebe obliegen aus der Gemeindeordnung heraus spezifischen Regelungen zur Steuerung und Kontrolle, zum Berichtswesen und zur Weisungsgebundenheit. Die Beschäftigung mit einer dieser Organisationsformen erwächst somit aus dem Bedarf, für bestimmte Aufgabenbereiche spezifische, außerhalb der Kernverwaltungssteuerung stehende Möglichkeiten zu nutzen, um eine wirtschaftlichere und effektivere Aufgabenwahrnehmung zu erreichen.

Für die Aufgaben des Beteiligungsmanagements sind jedoch durch das Gemeindefinanzrecht entsprechend spezifische Regelungen getroffen worden, die es nunmehr umzusetzen gilt. Steuerungs- und Kontrollaufgaben der städtischen Gremien und der gemeindlichen Vertreter in den Beteiligungen sind ebenfalls kommunalverfassungsrechtlich definiert und finden ihre Verbindung in die Verwaltung durch die Regelungen zum Beteiligungsmanagement.

VI.4 Organisation des Beteiligungsmanagements in Neumünster

Den Eckpunkten dieser Konzeption entsprechend steht die ganzheitliche Steuerung der Beteiligungen als Teilaspekt einer Gesamtsteuerung der Stadt Neumünster im Vordergrund. Dementsprechend ist bei der Frage nach der angestrebten Lösung den Argumenten besonderes Gewicht beizumessen, die diesen Aspekt stützen. Auch ist von wichtiger Bedeutung, dass das Gemeindefinanzrecht spezifische Rahmenbedingungen normiert, um den beteiligten Akteuren ihre Rolle im Themenfeld „Beteiligungen“ zuzuweisen. Dem Beteiligungsmanagement innerhalb der Verwaltung kommt dabei eine steuerungsunterstützende Rolle für die Steuerungs- und Kontrollfunktion der städtischen Gremien zu.

Eine Organisation in Form eines Eigen- bzw. Regiebetriebs schließt sich aufgrund bereits vorhandener spezifischer kommunalverfassungsrechtlicher Regelungen für die Aufgabenfelder Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen durch städtische Gremien sowie die zugehörigen Regelungen zur Steuerungsunterstützung der Verwaltung (Beteiligungsmanagement) an. Das Aufgabenfeld „Beteiligungen“ ist bereits „spezialgesetzlich“ geregelt. Die diesbezüglichen Vorteile eigen- oder regiebetrieblicher Organisation treten nicht hervor; dem Umstand des potentiellen Aufbaus von Doppelstrukturen oder unklaren Zuständigkeiten muss zusätzlich begegnet werden. So beispielsweise, wenn ein Mitglied des Hauptausschusses sowohl Aufgaben als Gesellschaftervertreter, Aufsichtsratsmitglied als auch Werkausschussmitglied für einen Eigenbetrieb gegenüber der Werkleitung wahrnimmt. Es entsteht eine Mischung aus Zuständigkeiten im Bereich der Steuerung, der Kontrolle sowie der Steuerungsunterstützung.

Die Verwaltungsführung ist zum einen als Vorgesetzter des Beteiligungsmanagements und zum anderen durch ihre Rolle als Gesellschaftervertreter funktional eng mit dem Beteiligungsmanagement verbunden. Die Umsetzung der spezifischen Regelungen des Gemeindefinanzrechts bietet Gewähr für die Verzahnung von Verwaltungsführung und auch Selbstverwaltung mit dem Beteiligungsmanagement, also für einen Vorteil, den man sich ansonsten (vor Novellierung des Gemeindefinanzrechts) von einer organisatorisch engen Anbindung an die Verwaltungsspitze versprochen hat.

Die Vorteile einer organisatorischen Anbindung werden durch die funktionellen Verbindungen bereits erreicht und abgeschöpft, so dass die Vorteile der Abteilungslösung im Fachdienst Haushalt und Finanzen hervortreten.

Im Ergebnis wird das Beteiligungsmanagement zusammen mit dem Zentralen Controlling des Kernhaushalts in einer Abteilung des Fachdienstes Haushalt organisiert und zu einer Konzernsteuerung verknüpft.

VII. Umsetzung

Eckpunkte

- Die Komplexität des Aufgabenportfolios erfordert schrittweises Vorgehen.
- Die Beteiligungsverwaltung steht vor operativem und vor strategischem Controlling.

Die Etablierung eines Beteiligungsmanagements im Sinne dieser Eckpunktekonzption ist ein komplexes Vorhaben und ist daher nicht in einem Schritt zu vollziehen. Die Schaffung der Strukturen, die Ausweitung der Aufgabenwahrnehmung sowie die Einbringung von Prozessen und Instrumenten werden schrittweise vollzogen. Dies wird von den mehr verwaltenden, operativen Instrumenten hin zu den strategischen Instrumenten geschehen. Priorität haben die Bestandteile, die der Mandatsbetreuung und der Sicherstellung rechtlicher Anforderungen dienen. Damit einhergehend entwickelt sich auch der quantitative und qualitative Personalbedarf. Am Anfang steht die Entscheidung zur institutionellen Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements im Sinne dieser Eckpunkte.

Die Beteiligungsverwaltung stellt mit ihrer informations- und rechtmäßigkeitssichernden Funktion die Basis für das Beteiligungsmanagement dar. Sie definiert instrumentelle und Verfahrensstandards für die Zusammenarbeit zwischen städtischen Gremien, deren gemeindlichen Vertretern in den Beteiligungen, der Verwaltungsführung und dem Beteiligungsmanagement und ist Informationslieferant für das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung. Hieraus ergibt sich die Konsequenz einer prioritären Etablierung im Rahmen des Aufbaus des Beteiligungsmanagements.

Aufbauend auf den Standards zu Auskunfts- und Berichtspflichten wird das operative Beteiligungscontrolling ergänzt. Priorität wird dabei die Vereinheitlichung des unterjährigen Berichtswesens mit der Bereitstellung von Hinweisen zur Aufgabenwahrnehmung für Mandatsträger haben. Hervorzuheben sind hierbei standardisierte Erläuterungspflichten, persönliche Berichterstattung im Hauptausschuss auf gesonderte Einladung sowie der Einbezug von Berichtselementen zu Investitionen.

Das strategische Beteiligungscontrolling mit der Ausrichtung, die Kernhaushalts- und Beteiligungssteuerung im Sinne eines ganzheitlichen Stadtentwicklungsansatzes instrumentell und prozessual zusammenzuführen, ergänzt die eingeführten Bausteine der Beteiligungsverwaltung und des operativen Beteiligungscontrollings.

Durch die Ergänzung der Beteiligungsverwaltung und den Ausbau der operativen und folgend strategischen Controllingaufgaben verstärkt sich die Mandatsbetreuung im Zuge der Umsetzung.

VIII. Personal

VIII. PERSONAL

Nachfolgende Tabelle ordnet vorhandene Personalkapazitäten den beschriebenen Aufgabenbereichen zu. Im Vergleich zum Personalsoll ergibt sich sodann der entsprechende Bedarf. Detaillierte Ausführungen zu einzelnen

Aufgabenbestandteilen sind den vorgehend beschriebenen Gliederungspunkten zu entnehmen und werden hier nicht gesondert erläutert.

	Ist	Soll	Bedarf
Abteilungsleitung	1	1	0
Beteiligungsverwaltung	1	2	1
Stammakte			
Rechtmäßigkeit			
Standards			
Sonderthemen			
Mandatsbetreuung	0	1	1
Handakten			
Q & F			
fachliche Unterstützung			
Standardberichte			
Sachstandsberichte			
Turnusgespräche			
Beteiligungscontrolling	0	1,5	1,5
Operativ			
Strategisch			
HH-Controlling	2	2	0
Vorbericht			
ISEK-Ziele/SM			
Haushaltsbericht			
Sonderberichte			
Lagebericht			
Konzernsteuerung	0	0,5	0,5
ISEK-Integration			
Lagebericht			
Gesamtabschluss			
Summen	4	8	4

Um die vorgenannten Aufgaben zu implementieren und zu bewirtschaften, werden voraussichtlich vier weitere Planstellen benötigt. Im Rahmen der schrittweisen Umsetzung und zur Dokumentation belastbarer Erfahrungen sollen zunächst zwei zusätzliche Planstellen der zweiten Laufbahngruppe, erstes Einstiegsamt der Besoldungsgruppe A 11 bzw. einer/ eines vergleichbaren Beschäftigten bereitgestellt werden.

Durch diese Stellen werden im Rahmen der internen Geschäftsverteilung die Tätigkeiten mit strukturenbendem Charakter und mit Ergebnissen für die Mandatsbetreuung besonders aufgegriffen. Gemachte Erfahrungen nach Personalbereitstellung führen ggf. dann frühestens im Rahmen der Beratung des Stellenplans für den Haushalt 2021/2022 zu begründetem Ausbau des Personalbedarfs.

