

Sitzungsvorlage DS 2013/020/1

Hauptamt
Thomas Oberhofer
(Stand: 21.01.2013)

Mitwirkung:
Stadtkämmerei

Aktenzeichen:

Verwaltungs- und Kulturausschuss

nicht öffentlich am 21.01.2013

Gemeinderat

öffentlich am 28.01.2013

Kommunales Beteiligungsmanagement

- Aufbau und Organisation
- Änderung der Hauptsatzung

Beschlussvorschlag:

1. Der Gemeinderat stimmt dem stufenweisen Aufbau des Beteiligungsmanagements zu.
2. Die Beteiligungsangelegenheiten werden dem Verwaltungs- und Kulturausschuss zugewiesen; die Satzung zur Änderung der Hauptsatzung wird entsprechend Anlage 5 beschlossen.

Sachverhalt:

Die Stadt Ravensburg hat ihre Organisationsformen in den vergangenen Jahren laufend weiterentwickelt. Durch die Gründung von Zweckverbänden, Eigenbetrieben, Eigengesellschaften, Beteiligungsgesellschaften, Stiftungen und von einem eingetragenen Verein konnten zahlreiche öffentliche Aufgaben gemeindeübergreifend organisiert, effektiv wahrgenommen und unternehmerisch neu gestaltet werden. Die Beteiligungsunternehmen tragen entscheidend zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, aber auch zur Finanzkraft der Stadt bei.

Mit der Neuordnung der Stadtkämmerei (s. GR-Beschluss vom 26.09.2011, DS 311/2011) wurde das Thema Beteiligungsmanagement kommunaler Beteiligungen erneut aufgegriffen. Es bestand Einigkeit, dass eine Abteilung "Beteiligungsverwaltung" gegründet werden und bei der Stadtkämmerei angesiedelt werden soll. Die Beteiligungsverwaltung solle das Management der Beteiligungen neu organisieren, das Berichtswesen über die Beteiligungen verbessern sowie das Controlling derselben verstärken. Dabei wurde zugesagt, das Profil des Beteiligungsmanagements gemeinsam mit dem Gremium auszuarbeiten bzw. abzustimmen.

Über die Vorstellungen der Verwaltung zum Aufbau eines wirkungsvollen Beteiligungsmanagements innerhalb der Abteilung der Stadtkämmerei wird berichtet.

1. **Städt. Beteiligungen**

Die Stadt Ravensburg ist bisher vor allem an folgenden Organisationen beteiligt (jeweiliges Jahr der Gründung):

- Abwasserzweckverband Mariatal (1962)
- Stadtwerke Ravensburg, Gründung Eigenbetrieb (1973)
- Oberschwaben Klinik gGmbH (1996)
- Technische Werke Schussental GmbH & Co KG (2000)
- Eigenbetrieb Betriebshof Ravensburg, Gründung (2000)
- OberschwabenHallen GmbH (2002)

Neben den Beteiligungen bestehen kommunale Stiftungen, für die die Stadt Ravensburg eine Patronatserklärung abgegeben hat.

- Stiftung Heilig-Geist-Spital (1997)
- Stiftung Bruderhaus (1998)

Eine Übersicht der städt. Beteiligungen ergibt sich aus **Anlage 1** und dem jährlichen städt. Beteiligungsbericht.

Die Beteiligungen sind bisher den jeweils fachlich berührten Dezernaten zugeordnet; die Dezernenten nehmen die Interessen der Stadt gegenüber den Beteiligungen wahr. Zur heutigen Organisationsstruktur vgl. **Anlage 2**.

Die Beteiligungsunternehmen werden jeweils von einer Geschäftsleitung geführt; wesentliche Entscheidungen treffen die eingerichteten Gremien (z. B. Aufsichtsräte).

2. Weiterentwicklung und Elemente eines städt. Beteiligungsmanagements

In den vergangenen Jahren ist nicht nur die Zahl der städt. Beteiligungen, sondern auch ihre Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung und die Finanzsituation der Stadt stark gewachsen. Die Einflussnahme auf die Beteiligungsgesellschaften ist deshalb eine wichtige Aufgabe der Dezernenten und der jeweils berufenen Gremien, in denen die Fraktionen des Gemeinderats vertreten sind.

Bestimmte Entscheidungen der Beteiligungsgesellschaften sind gesetzlich der Gesellschafterversammlung vorbehalten; dies sind z. B. gemäß § 103a GemO die Jahresabschlüsse, die Ergebnisverwendung und die Änderung von Unternehmensverträgen. Vertreter der Stadt in der Gesellschafterversammlung ist der Oberbürgermeister; er hat vor seiner Entscheidung eine Weisung des Gemeinderats einzuholen.

Der jährliche Beteiligungsbericht (§ 105 GemO) dient dazu, Transparenz zu schaffen und die Entwicklung der verschiedenen Beteiligungen darzustellen.

Die Stadt Ravensburg hat ihre Verpflichtungen aus der Beteiligung an Unternehmen, aber auch ihre Interessen an der Entwicklung dieser Beteiligungen bisher intensiv wahrgenommen. Die sehr unterschiedlichen öffentlichen Aufgaben, die von Beteiligungsunternehmen wahrgenommen werden, erfordern sehr detaillierte Fachkenntnisse, die in den einzelnen Dezernaten der Verwaltung und ihren Ämtern vorgehalten werden. Die jeweiligen Gremien (Aufsichtsräte, Stiftungsräte, Ausschüsse) sind intensiv in die Arbeit der Beteiligungsunternehmen eingebunden.

Ein zentrales Beteiligungsmanagement, in dem die Daten der verschiedenen Beteiligungsunternehmen zusammengefasst, Berichte ausgewertet, Gesellschafterentscheidungen vorbereitet werden, wurde aber bisher nicht eingerichtet. Die Verwaltung schlägt vor, das kommunale Beteiligungsmanagement der Stadt daher nach folgenden Gesichtspunkten thematisch neu zu ordnen (**Anlage 3**):

Beteiligungssteuerung

Beteiligungsmanagement mit
Beteiligungsverwaltung
Beteiligungscontrolling und
Betreuung Mandatsträger.

2.1 **Beteiligungssteuerung**

Die **Beteiligungssteuerung** ist Aufgabe des Gemeinderats und der Verwaltungsführung. Bestandteil der Beteiligungssteuerung sind organisationspolitische Überlegungen, Entwicklung strategischer Unternehmensziele und Überwachung der Umsetzung, Abgleich mit den gesamtstädtischen Zielen, kurz gesagt: die Wahrnehmung der **Gesellschafterfunktion**.

2.2 **Beteiligungsmanagement (Anlage 4)**

Das **Beteiligungsmanagement** (Aufgabe der Verwaltung) dient der Beteiligungssteuerung durch Ergebnisvorbereitung, -unterstützung, -durchführung und -kontrolle. Dazu gehören im Wesentlichen

die Beteiligungsverwaltung,
das Beteiligungscontrolling sowie
die Mandatsbetreuung.

Die **Beteiligungsverwaltung** bündelt alle administrativen Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Beteiligungen. Bei der Beteiligungsverwaltung werden alle Unterlagen und Informationen zu den Beteiligungen zentral verwaltet und die formale Rechtmäßigkeit (z.B. Kontrolle rechtzeitige Vorlage Jahresabschlüsse usw.) überwacht. Weitere Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist auch die Erstellung der regelmäßigen jährlichen rückblickenden Beteiligungsberichte. Ziel einer Beteiligungsverwaltung ist der Aufbau eines zentralen Dokumenten- und Informationsarchivs zu allen Beteiligungen der Stadt. Dies schließt neben wirtschaftlichen Vorgängen (Bilanzen etc.) auch ein Vertragsarchiv mit ein. Beispielhafte Aufgaben:

- a) Überwachung der Einhaltung der Termine für die Erstellung von Wirtschaftsplan und Jahresabschluss
- b) Zusammenführung, Archivierung und Pflege wichtiger Unternehmensverträge, Gutachten etc..
- c) Überwachung eines unterjährigen Berichtswesens
- d) Abwicklung der direkten finanziellen Transaktionen mit dem Kommunalhaushalt
- e) Erstellen Beteiligungsbericht

Aufgaben des **Beteiligungscontrolling** ist die Unterstützung der Beteiligungssteuerung durch die Entwicklung und Erstellung eines laufenden Berichtswesens, die Erstellung und Auswertung von Kennzahlen, das Auswerten des Wirtschaftsplans, der Jahresabschlüsse und Prüfberichte. Das Beteiligungscontrolling hat insoweit unterstützende Funktion, indem entsprechende Analysen und Sachverhaltsbewertungen zu einzelnen Beteiligungen vorgenommen werden.

Das operative Beteiligungscontrolling unterstützt vor allem die kurzfristige Steuerung der Beteiligungen. Es nutzt Instrumentarien der Planung, der Informationsgewinnung und der betriebswirtschaftlichen Analyse, um den für die Beteiligungssteuerung verantwortlichen Mandatsträger über die aktuelle Lage

der Beteiligungen zu berichten. Beteiligungscontrolling nimmt eine steuerungsunterstützende Funktion ein.

Weiterer Teil des Beteiligungsmanagements ist die **Mandatsbetreuung**. Sie unterstützt die Mandatsträger kommunaler Gremien in fachlicher Hinsicht in dem die Ergebnisse des operativen Beteiligungscontrollings den Mandatsträgern erläutert werden. Ebenso organisiert das Beteiligungsmanagement bei Bedarf zentrale Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen zu einschlägigen Themen kommunaler Beteiligungen. Beispielhafte Aufgaben:

- a) Beratung der Mandatsträger zu formalen Fragen der Aufsichtsrats-tätigkeit
- b) Sichtung und Kommentierung von Sitzungsvorlagen bei Bedarf

2.3 **Grenzen des Beteiligungsmanagements**

Gutes Beteiligungsmanagement bedeutet auch Balance: Balance zwischen größtmöglicher Managementfreiheit der Beteiligungen, die ja mit den Ausgliederungen ausdrücklich erwünscht waren und einen Mindestmaß an Steuerung auf der anderen Seite. Das Beteiligungsmanagement kann und darf nicht in das operative Geschäft der Beteiligungen hineinreichen, operative Entscheidungen der Unternehmen bleiben ausnahmslos der Unternehmensleitung überlassen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Unternehmen, die im Wettbewerb stehen unternehmerischer Freiheiten brauchen um im Markt bestehen zu können. Zielvereinbarungen und Berichtswesen durch die Beteiligungsverwaltung helfen den Entscheidungsträgern, die adäquate kommunale Leistungserfüllung durch die Beteiligungen zu überprüfen und sicherzustellen. Zu berücksichtigen ist auch, dass Aufsichtsräte dem Unternehmensinteresse verpflichtet sind und bei ihrer Tätigkeit gesellschaftsrechtlichen Pflichten (z.B. Verschwiegenheit) unterliegen. Dieselbe Verpflichtung gilt auch für die Beteiligungsverwaltung.

Beteiligungsmanagement kann aus Sicht der Verwaltung NICHT:

- a) die strategischen Entscheidungen zur Ausrichtung einer Beteiligung beurteilen. Es ist nicht Sache der Beteiligungssteuerung, die Zielausrichtung einzelner Geschäftsfelder (Bsp.: Eigenveranstaltungen der OberschwabenHallen GmbH) zu beurteilen. Hierfür sind die Geschäftsführung und die aufsichtsführenden Gremien weiterhin zuständig!
- b) die Funktion der Aufsichtsräte übernehmen.
- c) die Entscheidungen der Geschäftsführung im laufenden Geschäft flankieren.
- d) die Geschäftspolitik der Beteiligungen inhaltlich bewerten!
Bsp.: Inhaltliche Bewertung einzelner Felder der Geschäftspolitik

2.4 **Weiterentwicklung des städtischen Beteiligungsmanagements**

Bei der Neuausrichtung der Stadtkämmerei wurde bereits entschieden, dass die Beteiligungen der Stadtverwaltung stärker zentral von einer Stelle aus betrachtet werden müssen, ohne dass die fachliche Beratung der bisherigen

Fachämter und der Dezenten allerdings untergeht. Eine Abteilung Beteiligungsmanagement wurde eingerichtet, bisherige Stellenanteile aus der Beteiligungsverwaltung dort angesiedelt. Seit dem Haushaltsplan 2010 wurde eine Stelle vorsorglich im Stellenplan der Stadtverwaltung aufgenommen, Personalkosten sind allerdings nicht finanziert.

Auch im Hinblick auf die derzeit vorhandene kritische Finanzsituation der Stadt mit den bestehenden Risiken schlägt die Verwaltung zunächst einen schrittweisen Aufbau und Weiterentwicklung eines Beteiligungsmanagements ab dem Jahr 2013 mit dem vorhandenen Personal vor. Die Beteiligungsverwaltung soll gestärkt werden, ein operatives Beteiligungscontrolling mit dem vorhandenen Personal als ein erster Schritt aufgebaut werden.

Mit der Aufgabe wird zunächst Frau Boneberger in der Sachbearbeitung betraut. Die Abteilungsleitung übernimmt im Aufbau der Abteilung zunächst der Stadtkämmerer, Herr Engele.

Schwerpunkt des Beteiligungsmanagements bilden aus Sicht der Verwaltung für 2013 zunächst:

- a) der schrittweise **Aufbau eines kennzahlengestützten regelmäßigen Berichtswesen** sein, um zeitnah über Entwicklungen in den Beteiligungen berichten zu können wie auch Gesellschafterentscheidungen fachlich und finanziell fundiert vorzubereiten.
- b) die **Einrichtung eines zentralen Dokumenten- / Aktenmanagements** bestehend aus der Zusammenführung, Archivierung und fortlaufender Pflege aller wichtigen Unternehmensverträge, Gutachten etc.. zur Schaffung einer transparenten Informationsbasis.

Über den Aufbaustand wird, auch mit Blick auf die im 1. Hj. anstehende Haushaltskonsolidierung, im 4. Quartal 2013 im Verwaltungs- und Kulturausschuss berichtet.

2.5 Zuständiges Gremium

Zuständiger Ausschuss für das Beteiligungsmanagement wird der Verwaltungs- und Kulturausschuss. Er erhält regelmäßige Berichte über die Situation der Beteiligungen (ggfls. Quartalsberichte) und berät Gesellschafterentscheidungen vor. Der Verwaltungs- und Kulturausschuss ist bisher schon für die Finanzen der Stadt zuständig. Ergänzend bietet sich an, das Beteiligungsmanagement daher diesem Ausschuss zuzuweisen.

Die Zuständigkeit beschließender Ausschüsse ist in der Hauptsatzung geregelt; um den Verwaltungsausschuss explizit als Ausschuss für das Beteiligungsmanagement zu benennen, ist eine Änderung der Hauptsatzung notwendig (**Anlage 5**).