

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Stadt Emden

**Überprüfung des Beteiligungs-
managements**

Übersandt an

- Stadt Emden
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 14.10.2013

Az.: 6.1-10712-11-402000/2 (12)



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	3
2	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....	4
3	Erfolg der Beteiligungen.....	6
4	Qualitätskennzahlen	7
4.1	Vergleich der Qualitätskennzahlen.....	7
4.2	Qualitätskennzahlen Stadt Emden	9
5	Einzelfeststellungen	10
5.1	Steuerung der Beteiligungen.....	10
5.2	Einbindung des Beteiligungsmanagements.....	11
5.3	Überprüfung des Beteiligungsportfolios... ..	13
5.3.1	...unter strategischen Gesichtspunkten.....	13
5.3.2	...unter Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsaspekten	15
5.4	Nachschusspflicht bei der EMTG	16
5.5	Beteiligungsrichtlinie	17
5.6	Mandatsträgervorbereitung	18
5.7	Konsolidierter Gesamtabchluss	19
5.8	Prüfungsrechte für die überörtliche Kommunalprüfung.....	20

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Qualitätskennzahlen
Anlage 2 Beteiligungsportfolio

Abkürzungsverzeichnis

EMTG	Emden Marketing- und Tourismus GmbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HSK	Haushaltssicherungskonzept(e)
HVB	Hauptverwaltungsbeamter
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nds.	Niedersächsische(s)
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
RL	Richtlinie für das Beteiligungsmanagement bei der Stadt Emden
RPA	Rechnungsprüfungsamt

1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

Durch die Gründung von oder die Beteiligung an Unternehmen und Einrichtungen in einer rechtlich verselbstständigten Organisationsform erbringen Kommunen verstärkt Leistungen sowohl außerhalb der Verwaltungsorganisation als auch außerhalb der kommunalen Haushalte¹. Trotz der rechtlichen Verselbstständigung verbleibt die Aufgaben- und Finanzverantwortung weiterhin bei den Kommunen. Um dieser Verpflichtung gerecht zu werden, haben die Kommunen gemäß § 150 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG)² ihre Unternehmen und Einrichtungen sowie die Beteiligung an diesen im Sinne des von den Gesellschaften zu erfüllenden öffentlichen Zwecks zu koordinieren und zu überwachen. Diese Steuerungsfunktion beinhaltet zudem, dass die Unternehmen neben der Verfolgung öffentlicher Zwecke grundsätzlich auch Gewinne erzielen sollen. Zum Beteiligungsmanagement gehören die Beteiligungspolitik und -verwaltung, das Beteiligungscontrolling sowie die Mandatsträgerbetreuung³.

Ziel meiner Querschnittsprüfung des Beteiligungsmanagements der Städte Cuxhaven, Emden, Hameln, Lehrte, Lingen (Ems) und Neustadt am Rübenberge war es festzustellen, ob die genannten Kommunen im Zeitraum der Haushaltsjahre 2009 bis 2011⁴

- die Koordinierungs- und Überwachungsverpflichtung im erforderlichen Umfang wahrgenommen,
- Finanzmittelflüsse zwischen den Beteiligungen und ihren kommunalen Haushalten in ausreichender Form offengelegt und
- auf eine mögliche Gewinnerzielung ihrer aus dem Haushalt ausgegliederten Bereiche geachtet hatten oder ein Verzicht darauf nachvollziehbar war.

¹ Auf dem 8. Salzgitterkongress für Kommunal Finanzen am 14.04.2011 sprach Prof. Dr. Andreas Lasar von 1.200 verselbstständigten Aufgabenträgern in Niedersachsen außerhalb der Kernverwaltung mit 85.000 Beschäftigten, einer Bilanzsumme von ca. 34 Mrd. € und einer Verschuldung von über 11 Mrd. €.

² Die für den Prüfungszeitraum geltende Niedersächsische Gemeindeordnung wurde ab 01.11.2011 durch Gesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576) aufgehoben und durch das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz ersetzt. Die Regelungen des NKomVG zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen entsprechen den bis dato geltenden Vorschriften der NGO.

³ Thiele, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, Erl. Nr. 1 zu § 150.

⁴ Soweit erforderlich bezog ich andere Haushaltsjahre in die Prüfung ein.

Die ermittelten Qualitätskennzahlen stellen die Ergebnisse der Prüfung unter den zuvor ausgeführten Kriterien dar.

Die Kommunen sind verpflichtet, einen konsolidierten Gesamtabchluss zu erstellen. Gemäß Artikel 6 Abs. 7 des Gesetzes zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften⁵ ist der konsolidierte Gesamtabchluss erstmalig in 2013 für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, ist eine Vielzahl von Vorarbeiten erforderlich. Ob diese im erforderlichen Umfang erledigt wurden, war ebenfalls Gegenstand meiner Prüfung.

Die Prüfung fand in der Zeit vom 23.05.2012 bis zum 06.02.2013 statt. Ich erläuterte zum Abschluss der örtlichen Erhebungen die Ergebnisse meiner Prüfung. Dabei erörterte Empfehlungen zu nachrangigen Fragen berücksichtigte ich in dieser Prüfungsmitteilung nicht.

Darüber hinaus führte ich am 05.09.2013 mit der Stadt Emden ein Erörterungsgespräch zum Entwurf der Prüfungsmitteilung. Eine schriftliche Stellungnahme der Stadt erfolgte am 27.09.2013.

2 **Kurzfassung der Prüfungsergebnisse**

- Die Stadt Emden hatte ihre Mehrheitsbeteiligungen und deren Organe so ausgerichtet, dass sie die ihr nach § 150 NKomVG obliegenden Steuerungsaufgaben wahrnehmen konnte **(5.1)**.
- Innerhalb der Kernverwaltung waren die mit dem Beteiligungsmanagement verbundenen Aufgaben im Vorstandsbüro angesiedelt. Dessen personelle Ausstattung eignete sich, die Entscheidungsträger aus Rat und Verwaltung bei der Steuerung der Beteiligungen umfangreich zu unterstützen. Mit der Weiterentwicklung und Fortschreibung des Beteiligungscontrollings könnte die Steuerung optimiert werden.

⁵ Gesetz vom 15.11.2005 (Nds. GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.05.2006 (Nds. GVBl. S. 203).

Das Beteiligungsmanagement war nicht in alle Prozesse seines Aufgabenbereichs eingebunden. Entscheidungen für Aufsichtsräte vorzubereiten, oblag nicht regelmäßig seiner Mitwirkung.

Allein aus Gründen des frühzeitigen Informationsaustausches wäre es zielführend, dass das Beteiligungsmanagement nicht nur im Aufsichtsrat beim Klinikum Emden gGmbH als Gastmitglied fungiert, sondern auch an den anderen Sitzungen der Organe der übrigen Gesellschaften als Gast teilnehmen kann.

Um der gesetzlichen Steuerungsverantwortung gemäß § 150 NKomVG wesentlich besser nachkommen zu können, bedarf es Anstrengungen, die Bedeutung des Beteiligungsmanagements für den „Mutterkonzern Stadt Emden“ stärker herauszustellen (5.2).

- Die Stadt Emden nahm keine strategische Ausrichtung für ihr Gesamtportfolio vor. Die Nutzung der haushaltsrechtlichen Steuerungsinstrumente gemäß § 21 Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (GemHKVO)⁶ würde der Stadt die Möglichkeit eröffnen, kommunalpolitische Schwerpunkte nicht monetärer Art in einem Zielsystem abzubilden, um die Vorhaben dadurch besser steuern und den erreichten Wirkungsgrad der jeweiligen Zielsetzung aufzeigen zu können (5.3.1).

Eine dokumentierte Kontrolle des Beteiligungsportfolios der Stadt Emden fand nicht statt. Nur mit einer solchen Kontrolle kann die Stadt dem Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot des § 110 Abs. 2 NKomVG entsprechen und feststellen, ob der von den Unternehmen zu erfüllende öffentlichen Zweck deren Bestand rechtfertigt (5.3.2).

- An der Emden Marketing- und Tourismus GmbH (EMTG) war die Stadt Emden zu einem Drittel beteiligt. Sie trug aber das volle wirtschaftliche Risiko der Bilanzverlustübernahme und zahlte der Gesellschaft zudem einen jährlich wiederkehrenden Zuschuss in Höhe von 150.000 €.

Auf die Steuerung bzw. die Wirtschaftlichkeit der Gesellschaft hatte die Stadt aufgrund der Minderbeteiligung keinen maßgeblichen Einfluss.

⁶ Verordnung vom 22.12.2005 (Nds. GVBl. S. 458; 2006 S.441), zuletzt geändert durch Verordnung vom 01.02.2011 (Nds. GVBl. S. 31).

Die Stadt wird zu prüfen haben, wie sie den Vorgaben des § 137 Abs. 1 Nr. 4 und 6 NKomVG am Besten genügen kann **(5.4)**.

- Eine Stärkung der Position des Beteiligungsmanagements innerhalb der bestehenden Richtlinie für das Beteiligungsmanagement (RL)⁷ sowie eine inhaltliche Aktualisierung der RL unter Berücksichtigung von verbindlichen Terminen, Mitwirkungstatbeständen sowie Verantwortlichkeiten ist geeignet, die koordinierende und überwachende Tätigkeit des Beteiligungsmanagements gemäß 150 NKomVG zu optimieren. Die RL sollte daher baldmöglichst weiter entwickelt werden. Außerdem müsste die RL für die Beteiligungen rechtlich bindend werden **(5.5)**.
- Die Vorgaben zur Mandatsbetreuung in der RL für das Beteiligungsmanagement entsprachen nicht der Verwaltungspraxis. Zum Beispiel erfolgte keine schriftliche, automatisierte Information und Aufbereitung der Unterlagen für alle Mandatsträger.

Die Mandatsträger sollten das zur Wahrnehmung kommunaler Interessen gemäß § 138 Abs. 1 S.2 NKomVG erforderliche Wissen auch mittels regelmäßiger Fortbildungen erwerben dürfen **(5.6)**.

- Die Stadt Emden wird die zeitliche Vorgabe zur Erstellung des konsolidierten Gesamtabchlusses im Vergleich der geprüften Kommunen am ehesten erreichen können **(5.7)**.
- Die vorgelegten Gesellschaftsverträge enthielten keine Prüfrechte für die überörtliche Kommunalprüfung **(5.8)**.

3 Erfolg der Beteiligungen

Unternehmen sollen einen Ertrag für den kommunalen Haushalt abwerfen, soweit dies nach dem zu erfüllenden öffentlichen Zweck möglich ist⁸. Ob und inwieweit die Kommunen einen Ertrag erwirtschaften konnten, ist der folgenden Abbildung zu entnehmen. Darin wird das in den Beteiligungen gebundene Kapital der Kommunen (anteiliges Stammkapital) dem im Haushalt entstandenen jährli-

⁷ Richtlinie für das Beteiligungsmanagement bei der Stadt Emden vom 31.03.2009, zuletzt geändert am 07.03.2011.

chen Erfolg gegenübergestellt. Grundlage waren die von den Kommunen selbst ermittelten jährlichen Einnahmen und Ausgaben ihrer Beteiligungen⁹.

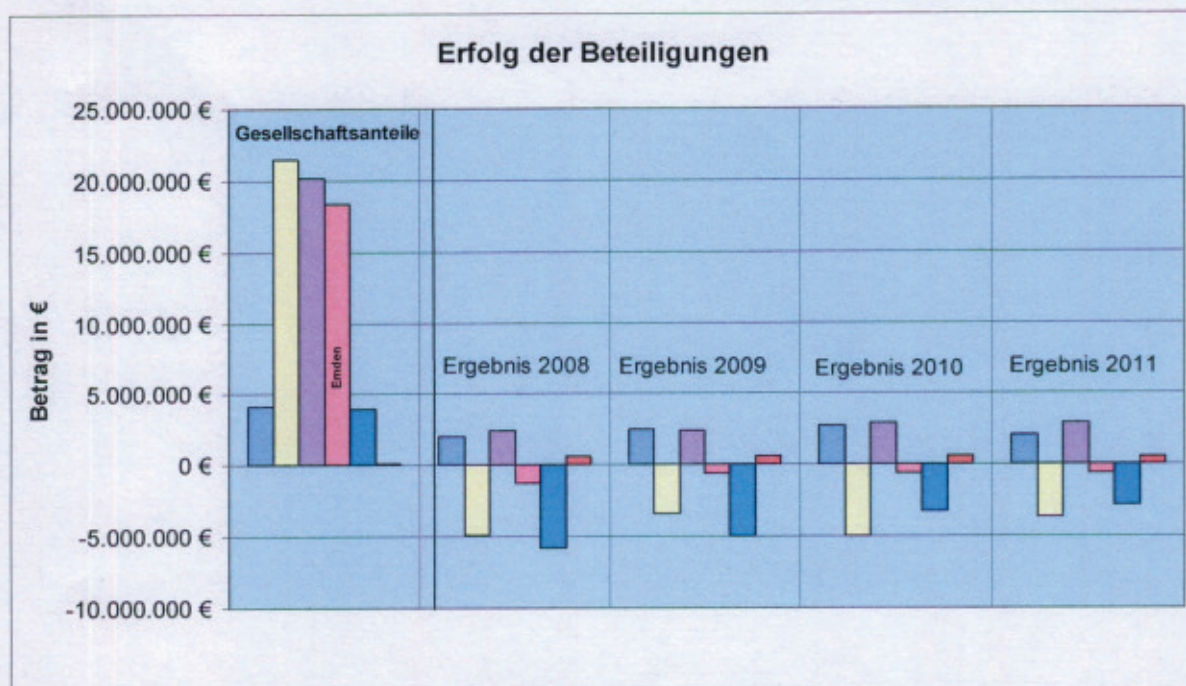


Abbildung 1: Erfolge der Beteiligungen in den Jahren 2008 bis 2011

Einen Ertrag für den Haushalt konnten im Gesamtbetrachtungszeitraum von 2008 bis 2011 drei der sechs untersuchten Kommunen erwirtschaften. Die Stadt Emden generierte bei einem Stammkapital i. H. v. 18.315.000 € im v. g. Zeitraum ein Defizit aus ihren Beteiligungen von ca. 3.209.000 €. Dieser vergleichsweise hohe Verlust entstand im Wesentlichen durch Zahlungen an die Gesellschaften Klinikum Emden gGmbH, EMTG, Ostfriesland Tourismus GmbH und der Verkehrsregion Nahverkehr Ems-Jade.

4 Qualitätskennzahlen

4.1 Vergleich der Qualitätskennzahlen

Bei der Frage, ob die Kommunen den gesetzlichen Auftrag, die Beteiligungen zu koordinieren und zu überwachen, erfüllen konnten, gewichtete und bewertete ich die im nachfolgenden Vergleich dazu dargestellten Prüffelder. Dabei bezog ich

⁸ § 149 Abs. 1 NKomVG.

⁹ Die Ergebnisse der Sparkassen sind aufgrund ihres besonderen Status nicht enthalten. Alle Städte lieferten Ist-Zahlen auf der Basis einer Betrachtung von Debitoren und Kreditoren aus dem Finanzverfahren.

den konsolidierten Gesamtabchluss als weiteres Prüffeld mit ein. Die geprüften Fragen zu den einzelnen Themengebieten ergeben sich aus der Anlage 1.

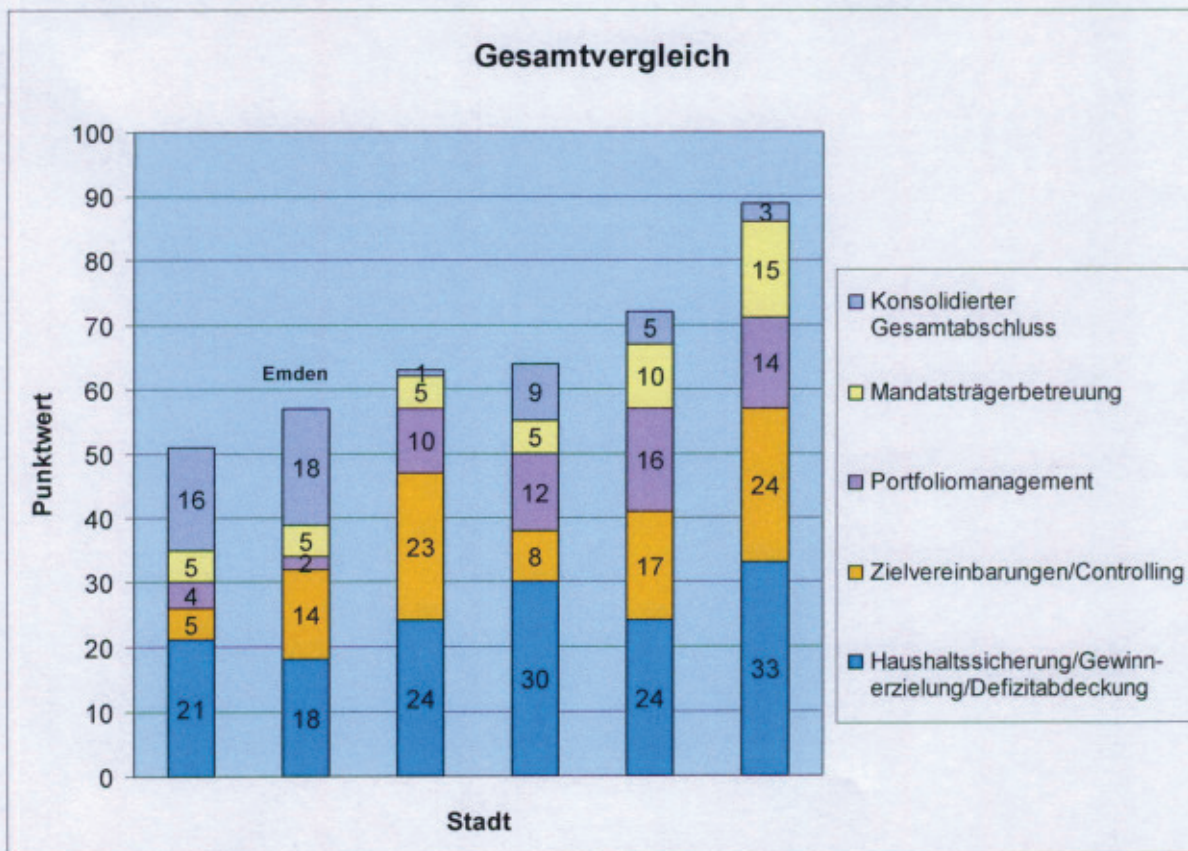


Abbildung 2: Vergleich der Bewertungen der Qualitätskennzahlen

Nach der Darstellung konnte keine der betrachteten Kommunen die maximale Punktzahl von 150¹⁰ erreichen. Eine Kommune lag deutlich vor den anderen untersuchten Städten. Sie erreichte das gute Ergebnis, ohne dass bei ihr nennenswerte Punkte für die Erstellung des konsolidierten Gesamtabchluss vergeben werden konnten.

Alle Städte zeigten, dass sie die von mir geprüften Verwaltungsbereiche optimieren können. Dabei war der festgestellte Bedarf individuell unterschiedlich. Die Stadt Emden hat im obigen Gesamtvergleich eine Bewertung im unteren Mittelfeld erhalten.

¹⁰ Siehe Anlage 1, der Optimalwert beträgt 150 Punkte.

4.2 Qualitätskennzahlen Stadt Emden

Die im Gesamtvergleich dargestellten Prüffelder ergeben in der individuellen Betrachtung der Stadt Emden folgendes Bild:

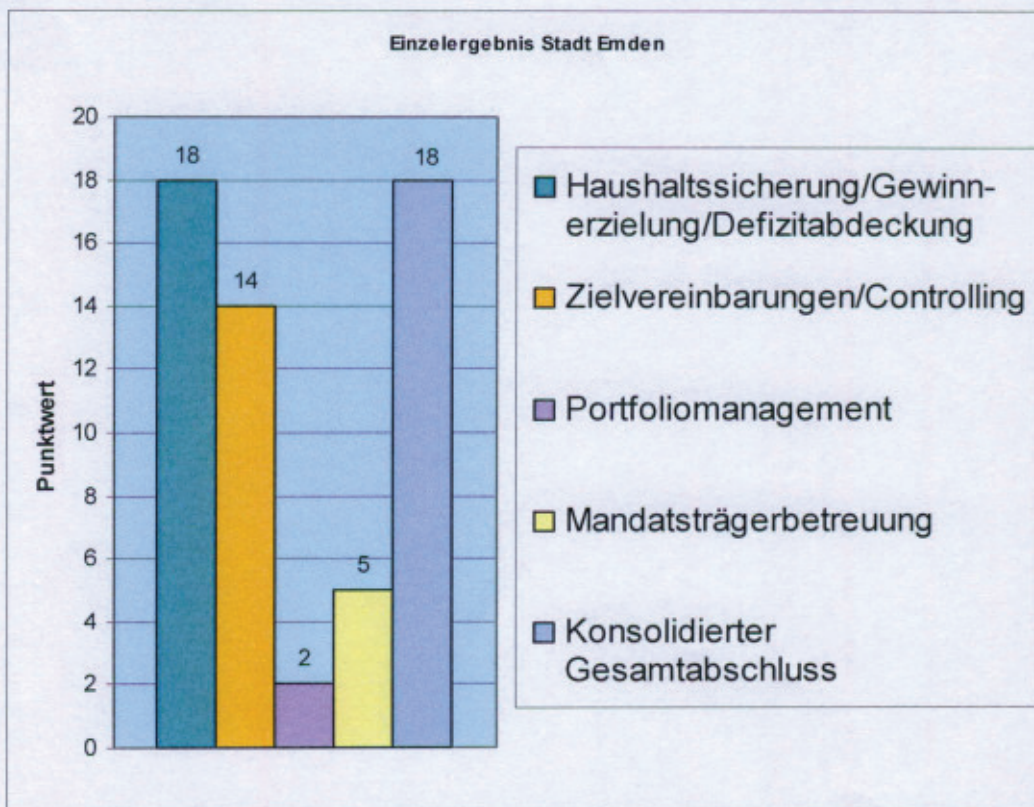


Abbildung 3: Ergebnis der Qualitätskennzahlen der Stadt Emden

Weitere Einzelheiten der in der Abbildung 3 dargestellten Ergebnisse ergeben sich aus den Einzelfeststellungen zu 5.1 bis 5.7. Die Gewichtung der jeweiligen Fragen ist der Anlage 1 zu entnehmen.

Im Vergleich mit den anderen an dieser Prüfung beteiligten Städten ist für die Stadt Emden folgendes festzuhalten:

Die Beteiligungsberichte enthielten insbesondere bei den wirtschaftlich starken Beteiligungen wertvolle Berichtsteile wie Lagebericht, Risiken und voraussichtliche Entwicklung.

Im Themenfeld „Zielvereinbarungen/Controlling“ hätte die Stadt Emden mehr Punkte erreichen können, wenn messbare Zielvereinbarungen implementiert worden wären.

Als Teil des Beteiligungsmanagements wurde das „Portfoliomanagement“ im Gesamtvergleich der geprüften Kommunen nur rudimentär wahrgenommen. Ich konnte weder eine regelmäßige Überprüfung noch eine strategische Ausrichtung des Portfolios feststellen.

Eine umfängliche und strukturierte Mandatsträgerbetreuung wie bei den im Ranking vorderen beiden Kommunen fand in Emden nicht statt.

5 Einzelfeststellungen

5.1 Steuerung der Beteiligungen

Die Stadt Emden verfügte über ein im Vergleich mit anderen Kommunen dieser Größenordnung umfangreiches Beteiligungsportfolio.

Die Übersicht über die Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts einschließlich mittelbarer Beteiligungen ist der Anlage 2 zu entnehmen.

Der Hauptverwaltungsbeamte (HVB) war als Vorsitzender und stimmberechtigtes Mitglied im Aufsichtsrat bei Mehrheitsgesellschaften (Wirtschaftsbetriebe Emden GmbH, Stadtwerke Emden GmbH, Flugplatz Emden GmbH, GEWOBA GmbH Emden, AAFÖG GmbH Emden sowie Rettungsdienst DRK / Stadt Emden GbR) als auch bei Gesellschaften mit einer Beteiligungsquote von unter 50 % (Technologiepool GmbH Emden, EMTG sowie GVZ-Emsland GmbH) vertreten. Ferner waren im Aufsichtsrat bei den vorgenannten Gesellschaften vom Verwaltungsvorstand als beratende Mitglieder der Erste Stadtrat sowie der Stadtbaurat tätig. Ratsmitglieder waren in sämtlichen Mehrheitsgesellschaften im Aufsichtsrat und, soweit vorhanden, in der Gesellschafterversammlung als Mandatsträger eingebunden.

Hiernach war die Stadt mittels der handelnden Akteure in der Lage, ihrer Steuerungsfunktion gemäß § 150 NKomVG nachzukommen.

5.2 Einbindung des Beteiligungsmanagements

Die Einrichtung des zentralen Beteiligungsmanagements war Ausfluss einer Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) der Stadt Emden. Im Jahre 2006 schlug das RPA vor, die zur damaligen Zeit dezentral organisierte Beteiligungsverwaltung zu reorganisieren.

Zum Zeitpunkt meiner Prüfung hatte die Stadt das den Verwaltungsvorstand und den Rat unterstützende Beteiligungsmanagement als Stabsstelle dem Vorstandsbüro zugeordnet. Letzteres bestand aus einem achtköpfigen Team sowie einem Leiter und war direkt dem Verwaltungsvorstand unterstellt. Das Vorstandsbüro in seiner Gesamtheit informierte und unterstützte den Vorstand in allen steuerungsrelevanten und fachbereichsübergreifenden Angelegenheiten. Sein Leiter stellte die Zusammenarbeit wie folgt dar: Er habe an den wöchentlich Sitzungen des Verwaltungsvorstandes teilgenommen. In dieser Funktion habe er insofern eine kommunikative „Scharnierfunktion“ ausgeübt, als er Informationen von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in die Vorstandssitzungen transportierte und dort erhaltene relevante Informationen der Sachbearbeitung zugeführt habe. Mittels dieser Verfahrensweise sei das Beteiligungsmanagement in die inhaltlichen Diskussionen der Aufsichtsratsmitglieder eingebunden gewesen.

Substantielle schriftliche Informationen aus diesen Vorstandssitzungen für das Beteiligungsmanagement konnten mir nicht vorgelegt werden. Das Beteiligungsmanagement selbst konnte nur vereinzelt Arbeitsvermerke nachweisen, die strukturelle oder andere steuerungsunterstützende Vorschläge zum Inhalt hatten. Die Aktenauswertung ergab u. a., dass das Beteiligungsmanagement nicht in alle Prozesse eingebunden war. Insbesondere bereitete es Entscheidungen für die Aufsichtsräte nicht regelmäßig mit vor.

Gleichwohl bleibt festzustellen, dass mit der Einrichtung des Beteiligungsmanagements die Voraussetzungen gegeben waren, um als Teil des Vorstandsbüros die Entscheidungsträger aus Rat und Verwaltung bei der Steuerung der Beteiligungen umfassend unterstützen zu können. In diesem Zusammenhang sollte allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass Sitzungsprotokolle oder andere schriftliche Festlegungen zu transparenten Arbeitsaufträgen beitragen würden.

Damit die Kommune ihre Unternehmen gemäß § 150 NKomVG besser überwachen und koordinieren kann, ist es für die Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements von Vorteil, die Kompetenzzuordnungen zu schärfen und die Informationsgewinnung zu erleichtern. Hierzu stelle ich fest und rege an:

- Dem Beteiligungsmanagement sind sämtliche relevante Daten von den Gesellschaften und auch von den Verwaltungseinheiten rechtzeitig zugänglich zu machen, um vorausschauend auf zukünftige Herausforderungen mit aufbereiteten empfangenorientierten Informationen dienen zu können.
- Die Stadt sollte die Position des Beteiligungsmanagements als die federführende Stelle im Mutterkonzern Stadt Emden stärken. Diese Positionierung sollte gegenüber den Gesellschaften, den Mandatsträgern und hausintern kommuniziert werden. Die Stadt würde damit der Intention der RL für das Beteiligungsmanagement folgen. Hierin ist schriftlich fixiert¹¹, mittels eines Beteiligungscontrollings die städtischen Beteiligungen kostenbewusst und zielorientiert steuern und führen zu können.
- In Ratsvorlagen, die die Beteiligungen betreffen, sollte die Stadt neben dem RPA auch das Beteiligungsmanagement vorab einbeziehen und in den Vorlagen als zuständige Stelle innerhalb der Stadtverwaltung aufführen. Von daher bedauere ich, dass in der Ratsvorlage 15/1926 (2011) das Beteiligungsmanagement nicht konkret benannt wurde. Würde die Stadt Emden das Beteiligungsmanagement bei diesen Regelungsverfahren regelmäßig berücksichtigen, bestünde wesentlich besser die Möglichkeit i. S. der RL¹², die Einhaltung formaler Kriterien zu überwachen, Auswertungen vorzunehmen, Zielabweichungen festzustellen sowie die Mandatsbetreuung zu gewährleisten.
- Das Beteiligungsmanagement nahm als Gast an den Aufsichtsratssitzungen der MVZ Klinikum Emden gGmbH teil. Diese Teilnahme an derartigen Sitzungen ist für ein Beteiligungscontrolling sinnvoll und sollte auf die anderen Mehrheitsgesellschaften übertragen werden. Sie hat sich auch in anderen Kommunen bewährt. Kurze Informationswege schaffen Vertrauen. So bestünde die Möglichkeit, unmittelbar in den Sitzungen der Organe der Gesell-

¹¹ C. (Aufgaben), Abs. 3.

¹² Siehe z. B. C. (Aufgaben), Abs. 2, D. (Inhalte), Abs. 1. oder 7.2, Abs. 1.

schaften fachliche Informationen von den jeweiligen Ansprechpartnern zu erhalten.

Die Stadt stellt dazu dar, dass sie meine Ausführungen als Ansporn der Stadt Emden und der handelnden Personen in den Gesellschaften, diesen Anregungen zukünftig im Sinne einer Verbesserung der Überwachungs- und Koordinierungsaufgabe der Stadt Emden nachzukommen, verstehe. Insbesondere die Teilnahme des Beteiligungsmanagements an den Organsitzungen der städtischen Eigenesellschaften in Verbindung mit einer frühzeitigen Bereitstellung aller relevanten Daten und Schriftstücke ermögliche eine Intensivierung der Mandatsbetreuung auch über die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes des Stadt Emden hinaus.

5.3 Überprüfung des Beteiligungsportfolios...

5.3.1 ...unter strategischen Gesichtspunkten

Eine strategische Ausrichtung für das Gesamtportfolio konnte ich den vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen. Das Vorstandsbüro teilte mir dazu mit, dass der Verwaltungsvorstand Überlegungen zum Gesamtportfolio im Rahmen seiner Sitzungen behandelt habe, jedoch ohne die betreffenden Tagesordnungspunkte für eine weitergehende Bearbeitung kontinuierlich protokolliert zu haben.

Der Rat hatte keine strategischen Ziele als Grundlage für Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des Beteiligungsportfolios beschlossen. Ein darauf basierendes Zielvereinbarungssystem auch für die Beteiligungen existierte deshalb nicht.

Eine strategische Ausrichtung für das Gesamtportfolio halte ich aus folgenden Gründen für notwendig:

Mit dem „Neuen Kommunalen Rechnungswesen“ (NKR) hat der Gesetzgeber nicht nur die Doppik, sondern primär ein Steuerungssystem eingeführt, das dazu dient, mit einem Zielsystem, Produkten und Kennzahlen zu steuern und kommunalpolitisch Schwerpunkte zu setzen. Das betrifft die Kernverwaltung und gilt ebenso für die Beteiligungen. Auch nicht monetäre Zielsetzungen - wie Bildung, Familien, kinder- und jugendfreundliche Stadt, Stadtsanierung/-entwicklung,

Stadt im Grünen, seniorenrechte Stadt oder auch Tourismus - können von den Entscheidungsträgern den Gesellschaften zugeordnet werden.

Die haushaltsrechtlichen Steuerungsinstrumente des § 21 GemHKVO zu nutzen, würde der Stadt Emden helfen, die Ergebnisse der gebildeten nicht monetären Schwerpunkte bei den Beteiligungen darzustellen und auch den erreichten Wirkungsgrad der jeweiligen Zielsetzung aufzuzeigen.

Der im Rahmen der örtlichen Erhebungen vorgelegte Auszug „Produkt Beteiligungen - Budgetbuch 2012“ zeigte mit seinen Detailinformationen auf, dass die Verwaltung vom Haushaltsplan her die formalen Voraussetzungen für die Umsetzung von Steuerungsaktivitäten nach dem NKR geschaffen hatte. Die in der Beschreibung des Produktes „Beteiligungen“ genannten spezifischen Ziele waren aufgelistet. Sie wären zukünftig in ein Zielsystem einzubinden und dann in die Gesellschaften zu tragen. Diese Zielsetzungen nicht monetärer Art wären mittels Kennzahlen über ein Beteiligungscontrolling auswertbar, so dass diese Auswertungen dem Rat und dem Verwaltungsvorstand zeitnah zur Verfügung stehen würden.

Ein finanztechnisch unterstütztes Steuern der strategischen Zielsetzungen setzt voraus, dass das Beteiligungscontrolling weiter ausgebaut würde. Mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten könnten unterjährig konkrete Entscheidungsgrundlagen für Unternehmensoptimierungen, Neustrukturierungen oder Rekommunalisierungen erarbeitet werden.

Analysen des Gesamtportfolios würden es ermöglichen, aufgrund der Vorarbeiten des Beteiligungsmanagements über Veränderungen bei den Leistungsangeboten der Gesellschaften sowohl unter rein wirtschaftlichen als auch unter dem Gesichtspunkt strategischer Zielsetzungen nachzudenken, zu beraten und zu entscheiden.

Die Weisungsbeschlüsse des Rates der Stadt Emden, dass die Geschäftsführer der Eigengesellschaften ab dem 01.01.2011 wichtige Mitwirkungspflichten gegenüber der Stadt Emden als Eigentümerin der Gesellschaften zu erfüllen haben, sehe ich in diesem Zusammenhang als wichtigen Schritt für den weiteren Aufbau von Datengrundlagen an, um mit ihrer Hilfe strategisch zu steuern.

In diesem Zusammenhang weist die Stadt in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass seit vielen Jahren für den Kernhaushalt ein standardisiertes Berichtswesen erstellt werde und die Eigengesellschaften der Stadt Emden seit 2013 auf der Grundlage eines Weisungsbeschlusses des Rates mit Wirkung auf die Geschäftsführer der Gesellschaften in dieses Berichtswesen mit eingebunden würden.

Die zu steuernden Gesellschaften mit ihren komplexen Strukturen erfordern mit- hin eine verstärkte Integration in die gesamtstädtische Ausrichtung, um in den kommenden Jahren die beabsichtigten strategischen Ziele der Entscheidungs- träger wirkungsvoll umzusetzen.

Zusammenfassend rege ich an, dass die Stadt Emden aufgrund der stadt- und finanzpolitischen Dimension ihrer Gesellschaften ein Zielsystem mit einer darauf aufbauenden strategischen Ausrichtung implementiert und durch ein Beteili- gungscontrolling fachlich begleiten lässt.

Die Stadt teilt in ihrer Stellungnahme dazu mit, dass die strategische Ausrichtung des Beteiligungsportfolios aufgrund der Größe der Stadt Emden eine Dauerauf- gabe im Rahmen von verschiedensten Dienstbesprechungen des Verwaltungsvorstandes sei, ohne dass dieses explizit dokumentiert werde.

Ich kann diese Vorgehensweise insoweit nachvollziehen, als dass es sich um vor- oder nachbereitende Gespräche für die strategische Ausrichtung und dem damit verbundenen Steuerungssystem handelt. Soweit aber grundsätzliche Ent- scheidungen getroffen werden, die für Beteiligte Transparenz, Nachhaltigkeit und Nachvollziehbarkeit entfalten müssen, sollte die Schriftform gewählt werden.

5.3.2 ...unter Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsaspekten

Die Stadt Emden überprüfte ihr gesamtes Beteiligungsportfolio nicht regelmäßig, weder unter Wirtschaftlichkeitsaspekten noch unter Berücksichtigung des öffent- lichen Zwecks, dem die einzelne Beteiligung zu dienen hat.

Die Kommune hat ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Nach § 136 Abs. 1 NKomVG dürfen sich Kommunen wirtschaftlich betätigen, wenn u. a. ein öffentlicher Unternehmenszweck vorliegt. Dies bedeutet, dass eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen nur zulässig

ist, um das Wohl ihrer Einwohner im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge zu fördern.

Aus diesen Vorschriften folgt, dass nicht nur zum Zeitpunkt des Beginns einer wirtschaftlichen Betätigung die Vorgaben des § 136 NKomVG gelten. Die Kommune hat fortwährend darauf zu achten, dass ihre Beteiligungen unter Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsaspekten geführt werden. Sie hat insoweit regelmäßig zu überprüfen, ob Zuschüsse für Beteiligungen oder der Aufwand innerhalb der Verwaltung die Erfüllung des öffentlichen Zwecks rechtfertigen.

Im Übrigen weise ich darauf hin, dass gemäß § 151 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 NKomVG der Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen jährlich im Beteiligungsbericht anzugeben ist.

5.4 Nachschusspflicht bei der EMTG

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen legte mir die Verwaltung eine Übersicht über die Beteiligungen und die daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen auf die Kommune vor.

Die EMTG erhielt 150.000 € jährlich von der Stadt für ihre Aufgaben.

Die Stadt Emden war nur zu einem Drittel an der EMTG beteiligt, hatte sich aber gemäß § 14 des Gesellschaftsvertrages verpflichtet, die Verluste zu tragen. Die Nachschusspflicht bezog sich auf den Bilanzverlust in dem jeweils letzten Jahresabschluss. Der Bericht des RPA über die Abschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2010 stellte fest, dass der Jahresabschluss der EMTG in der Bilanz 2010 einen Bilanzverlust von 6.459 € auswies.

Zum Schutz der Kommunen beim Führen und Eingehen von Beteiligungen hat der Gesetzgeber in § 137 NKomVG geregelt, dass die Kommune sich nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten darf und sich einen angemessenen Einfluss zu sichern hat (Abs. 1 Nr. 4 und 6 der genannten Vorschrift).

Vor dem Hintergrund wird die Stadt zu prüfen haben, wie sie den gesetzlichen Vorgaben am Besten entsprechen kann.

Die Stadt führt in ihrer Stellungnahme aus, dass sie sich intensiv mit der Problematik Betriebskostenzuschuss / Nachschusspflicht vs. Beteiligungsverhältnis bei der Emden Marketing und Tourismus GmbH mit seinen Partnern beraten werde.

5.5 Beteiligungsrichtlinie

Die Stadt Emden besaß für das Beteiligungsmanagement eine RL mit formalen und inhaltlichen Vorgaben. Der HVB hatte sie in Form einer Arbeitsanweisung als bindend für das Beteiligungsmanagement erklärt. Im Geltungsbereich wurden auch die „Beteiligungen an Gesellschaften in der Privatrechtsform (z. B. GmbH)“ mit einbezogen.

Allerdings mangelte es der RL an Verbindlichkeit. Eine Vielzahl von „Soll-Formulierungen“ entwertete sie. Die Gesellschaften waren nicht verpflichtet, zwingend mitwirken zu müssen.

Beispiele hierfür seien nachfolgend zitiert:

- Der Entwurf der Wirtschafts- und Finanzplans *soll* mindestens vier Wochen vor der Beratung.....vorgelegt werden (1.1 Abs. 2 der RL).
- Die Zahlen der Erfolgs- und Vermögensplans *sollen* mindestens für folgende Zeiträume dargestellt werden.....(1.2 Abs.2 der RL).
- Dem Wirtschaftsplan *soll* eine fünfjährige mittelfristige Erfolgs- und Vermögensplanung beigelegt werden (1.2 Abs.4 der RL).
- Diese (Stellenübersicht) *soll* untergliedert nach Unternehmensbereichen, ebenfalls Angaben zu den unter (2) genannten Zeiträumen enthalten (1.2 Abs 5, Satz 2 der RL).
- Die Geschäftsführung *soll* dem Beteiligungsmanagement Halbjahresberichte vorlegen. Werden regelmäßig Berichte für einen kürzeren Zeitraum erstellt, so *sollen* auch diese dem Beteiligungsmanagement vorgelegt werden (3.1 Abs.1 der RL)
- Wesentliche Abweichungen *sollen* erläutert werden (3.1 Abs. 3 der RL).

- Sofern dies bei der Gesellschaft sinnvoll ist, *soll* der Jahresabschluss eine Spartenrechnung enthalten. Die Sparten *sollen* ggf. mit dem Beteiligungsmanagement abgestimmt werden (4.5, Sätze 1 und 3 der RL).
- Der geprüfte Jahresabschluss *soll* dem Beteiligungsmanagement nach Beschlussempfehlung durch den Aufsichtsrat unverzüglich zugeleitet werden (4.8 Abs. 2 der RL).

Die Stadt gewährte den Mitwirkenden einen Freiraum, der das rechtzeitige Zusammenführen von Daten und weiteren Informationen unnötig erschwerte.

Darüber hinaus hatte die RL für die Beteiligungen keine rechtliche Bindung. Dies könnte durch Weisungsbeschlüsse oder verpflichtende Bestandteile in den Gesellschafterverträgen - wie bei anderen Kommunen - geschehen.

Die Stadt teilt dazu ihre Absicht mit, die Beteiligungsrichtlinie der Stadt Emden so neu zu fassen, dass eine verpflichtende Mitwirkung der Beteiligungen klaggestellt werde. Damit einhergehend habe sie die Absicht, dem Rat der Stadt Emden vorzuschlagen, die Beteiligungsrichtlinie auch gegenüber den Beteiligungen als rechtlich bindend zu erklären.

5.6 Mandatsträgervorbereitung

Nach Nr. 2 Abs. 1 der RL für das Beteiligungsmanagement umfasste die „Mandatsbetreuung“ die „Beratung und Unterstützung der im Rahmen der Beteiligungssteuerung handelnden Personen in allen Angelegenheiten der Beteiligung (Unterstützung in der Wahrnehmung der Eigentümerfunktion bzw. der Kontrollfunktion)“.

Abgesehen von der mir geschilderten mündlichen Beratung des Verwaltungsvorstands (5.2) konnte ich keine sonstigen Unterstützungsleistungen für die gewählten Vertreter der Kommune in den Organen der Beteiligungen im Sinne der RL feststellen. Eine schriftliche, automatisierte Information und Aufbereitung von Unterlagen für alle Mandatsträger erfolgte nicht. Diese vergleichende Prüfung zeigte auf, dass es in der Verwaltungspraxis in anderen Kommunen gelungene Beispiele für Beratungs- und Unterstützungsleistungen gegeben hatte.

Die Stadt Emden bot bezogen auf den Prüfungszeitraum 2009 bis 2011 keine Fortbildung zum Thema „Rechte, Pflichten und Haftung“ für den Personenkreis der Mandatsträger an. Soweit die Stadtwerke für ihre Aufsichtsratsmitglieder Fortbildungen organisiert haben, geschah dies, ohne sich zuvor mit dem Beteiligungsmanagement abgestimmt zu haben.

Die Vorgehensweise bei der Stadt Emden beinhaltet das Risiko, dass Mandatsträger nur erschwert die im Sinne des NKomVG¹³ geforderte Interessenvertretung der Kommune wahrnehmen können.

Ich rege an, im Rahmen einer Aufwertung des Beteiligungsmanagements die oben genannten Vorgaben der RL auch für die Mandatsträgerbetreuung offensiv mit Leben zu erfüllen.

Nach Beendigung der örtlichen Prüfung teilte die Stadt in ihrer schriftlichen Stellungnahme mit, dass sie letztmalig am 28.02.2012 ein ratsoffenes Seminar mit dem Thema: „Rechte und Pflichten im Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlungen“ durchgeführt habe. Darüber hinaus plane die Stadt Emden die Verbreitung eines regelmäßigen Newsletters für alle Mandatsträger, um einen kontinuierlichen Informationsfluss zu gewährleisten.

Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung wird der nunmehr eingeschlagene Weg der intensiveren Betreuung der Mandatsträger begrüßt.

5.7 Konsolidierter Gesamtabschluss

Die Stadt Emden hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch keine geprüfte Eröffnungsbilanz. Ihr Rechnungswesen hatte sie ab dem 01.01.2010 auf die Doppik umgestellt. Den Konsolidierungskreis hatte sie festgelegt und nach Information der Verwaltung die notwendigen Vorarbeiten für den konsolidierten Gesamtabschluss vorgenommen.

Der konsolidierte Gesamtabschluss ist gem Art. 6 Abs. 7 des Gesetzes zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften erstmalig verpflichtend im Jahr 2013 für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen.

¹³ § 138 Abs. 1 S. 2 NKomVG.

Bei dieser vergleichenden Prüfung wird die Stadt Emden nach den eingesehenen Unterlagen und erhaltenen Informationen diese gesetzliche Terminierung am ehesten erreichen können.

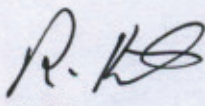
5.8 Prüfungsrechte für die überörtliche Kommunalprüfung

Die Stadt Emden schrieb in den von mir gesichteten Gesellschaftsverträgen keine Prüfrechte für die überörtliche Kommunalprüfung fest.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat nur Prüfungsrechte in einer Beteiligung, wenn diese nach § 1 Abs. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über die überörtliche Kommunalprüfung¹⁴ im Gesellschaftsvertrag eingeräumt werden. Nur unter dieser Voraussetzung ist die überörtliche Kommunalprüfung auch in der Lage, Hinweise über die reine Beteiligungsverwaltung hinaus zu geben.

Ich rege an, die Gesellschaftsverträge zu ergänzen. Auf die jetzt geltende Regelung des § 158 Abs. 2 und 3 NKomVG weise ich hin.

Die Stadt sagt zu, die Prüfrechte für die überörtliche Kommunalprüfung bei zukünftigen Änderungen der Gesellschafterverträge einzupflegen.



Höptner

¹⁴ Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 629).