

Prüfbericht Nr. 2/2014

Prüfbericht „Beteiligungsmanagement“

Einleitung

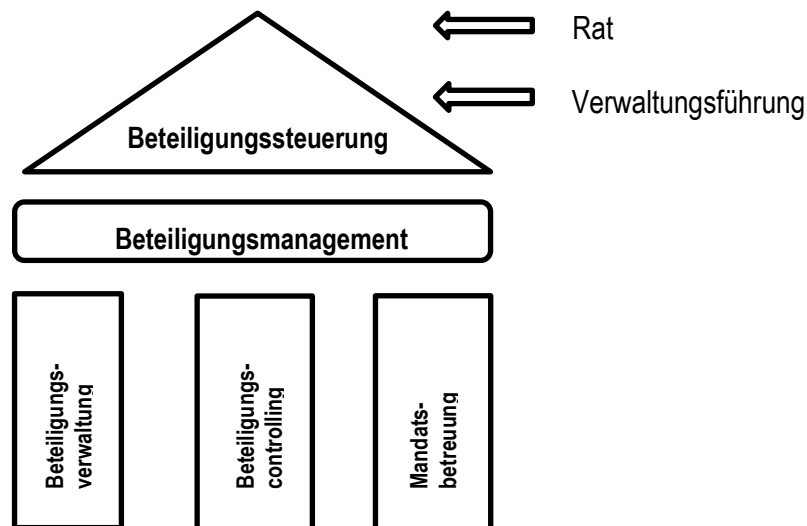
In den zu definierenden und festzusetzenden Zielen in Verbindung mit der Angabe von Kennzahlen im Haushaltsplan der Gemeinde wurde im Produktbereich „Rechnungsprüfung“ für das Jahr 2014 die Prüfung des Beteiligungsmanagements vorgegeben. Die Fertigung des Prüfberichtes sollte bis zum Ablauf des Jahres 2014 erfolgen. Dieser Verpflichtung soll mit diesem Bericht, welcher unter Hinzuziehung und Auswertung des Berichtes 3/2012 „Steuerung kommunaler Beteiligungen“ der KGSt gefertigt wurde, nachgekommen werden.

Nach den nachfolgend aufgeführten Bestimmungen im 11. Teil der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) wird der Kommune das Recht auf wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung eingeräumt.

- § 107 *Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung*
- § 107 a *Zulässigkeit energiewirtschaftlicher Betätigung*
- § 108 *Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts*
- § 108 a *Arbeitnehmermitbestimmung in fakultativen Aufsichtsräten*
- § 109 *Wirtschaftsgrundsätze*
- § 110 *Verbot des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung*
- § 111 *Veräußerung von Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen*
- § 112 *Informations- und Prüfungsrechte*
- § 113 *Vertretung der Gemeinde in Unternehmen oder Einrichtungen*
- § 114 *Eigenbetriebe*
- § 114 a *Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts*
- § 115 *Anzeige*

Nach diesen Bestimmungen kann sich die Gemeinde im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich in einer Organisationsform ohne eigene Rechtspersönlichkeit (z.B. Eigenbetrieb) bzw. in einer rechtlich selbständigen Organisationsform (z.B. GmbH, Zweckverband, Anstalt des öffentlichen Rechts, AG) betätigen.

Ziel der durchgeführten Prüfung war das Beteiligungsmanagement. Zur Abgrenzung der in diesem Zusammenhang häufig auftauchenden Begrifflichkeiten sollen diese nachfolgend zunächst erörtert werden:



Die **Beteiligungssteuerung** ist danach als Oberbegriff zu sehen. Sie beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgaben:

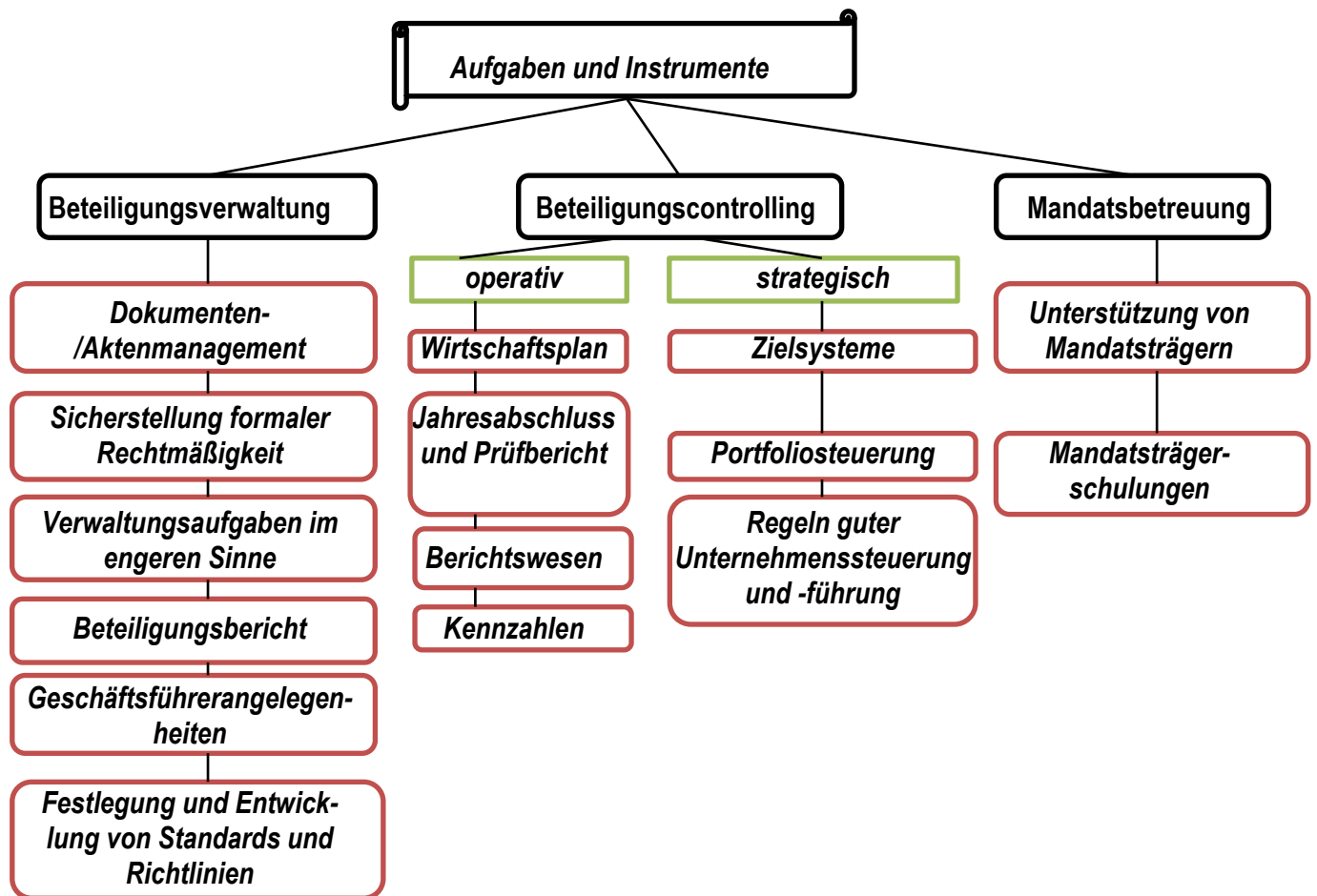
- Entscheidungen über die Gründung, den Erwerb, den Verkauf, Rechtsformänderungen oder andere das Beteiligungsportfolio betreffenden Maßnahmen als Ausdruck kommunaler Organisations- und Beteiligungspolitik.
- Die Festlegung von kommunalen Strategien und Zielen, die durch eine Beteiligung erfüllt werden sollen und deren Abstimmung mit den strategischen kommunalen Gesamtzielen und damit einhergehend die Festlegung des Umfangs der kommunalen Daseinsvorsorge.
- Die Gestaltung von Unternehmensverträgen, genereller Kodizes und Standards wie sie beispielsweise ein Public Corporate Governance Kodex oder eine Beteiligungsrichtlinie darstellen.
- Die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktionen durch die zuständigen kommunalen Gremien (insbesondere Rat, Verwaltungsführung) und deren Umsetzung in den Gesellschaftsgremien (Gesellschafterversammlung; Hauptversammlung).
- Die Einrichtung und der Einsatz von Instrumenten und Organisationseinheiten, die zur Erfüllung der o.g. Punkte nötig sind.

Das **Beteiligungsmanagement** arbeitet der Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung, -unterstützung, -durchführung und -kontrolle zu. Es umfasst im Wesentlichen die Funktionen der *Beteiligungsverwaltung*, des *Beteiligungscontrollings* und der *Mandatsbetreuung*. Sie nimmt daher unterstützende Funktionen für die Beteiligungssteuerung dar.

In der **Beteiligungsverwaltung** werden alle Unterlagen und Informationen zu den Beteiligungen in Beteiligungsakten zentral verwaltet. Hinzu treten Aufgaben zur Gewährleistung formaler Rechtmäßigkeit und weiterer Verwaltungsaufgaben.

Das **Beteiligungscontrolling** begleitet diesen Prozess. Dem Beteiligungscontrolling kommt unterstützende Funktion zu, indem entsprechende Analysen und Sachverhaltsdarstellungen vorgenommen werden.

Die Informationsversorgung und Beratung kommunaler Vertreter in den Aufsichtsgremien der Beteiligungen (z.B. Aufsichtsrat), aber auch die Informationsversorgung und Beratung kommunaler Vertreter in den kommunalen Gremien zu Themen, welche die kommunalen Beteiligungen betreffen, wird unter der **Mandatsbetreuung** zusammengefasst.



Steuerungs- und Kontrollinstrumente

Instrumente für die laufende Steuerung und Kontrolle sind die Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Geschäftsberichte bzw. Lageberichte und sonstige Berichte (z.B. Vorlagen für den Aufsichtsrat oder die Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung).

Sämtliche Vorlagen an die Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung und den Aufsichtsrat der Beteiligungsunternehmen sollten dem Beteiligungsmanagement (und der örtlichen Rechnungsprüfung) im Vorfeld der Sitzung zur Verfügung gestellt werden, um dem Beteiligungsmanagement die Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen.

Gehören der Gemeinde mittelbar oder unmittelbar Anteile an einem Unternehmen oder einer Einrichtung in einer Rechtsform des privaten Rechts in dem nach § 53 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) bezeichneten Umfang (Mehrheit der Anteile oder mindestens 25 %, wenn ihr gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile gehört), so soll sie gem. § 112 GO NRW die Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG ausüben und darauf hinwirken, dass ihr die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse (Einsichtsrecht der örtlichen Rechnungsprüfung bei Betätigungsprüfungen) eingeräumt werden.

Nach § 53 Abs. 1 HGrG können die Gebietskörperschaften verlangen, dass die Beteiligungsunternehmen

- im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt,
- die Abschlussprüfer beauftragen, in ihrem Bericht auch darzustellen:

- Die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft.
 - Verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren.
 - Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages.
- den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer und gegebenenfalls auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlussprüfer übersenden.

Betätigungsprüfung

Nach § 103 Abs. 2 GO NRW kann der Rat der örtlichen Rechnungsprüfung weitere Aufgaben übertragen. Hier- von hat der Rat Gebrauch gemacht und im Zuge der Neufassung der Rechnungsprüfungsordnung in § 5 der ört- lichen Rechnungsprüfung u.a.

- die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften und anderen Vereinigungen des privaten Rechts oder in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts gemäß § 114 a GO NRW (einschl. der Prüfung der Beteiligungsverwaltung) und
- die Buch- und Betriebsprüfung, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Dar- lehens oder sonst vorbehalten hat,

übertragen.

Derartige Prüfungen wurden bisher von der örtlichen Rechnungsprüfung noch nicht wahrgenommen.

Die Betätigungsprüfung untersucht das Verhalten der Kommune, nicht das Handeln der Gesellschaft selbst. Sie untersucht, wie viel Einblick die Gemeinde in ihre Unternehmen hat und mit welchem Erfolg sie ihre Beteiligun- gen betreibt. Letztlich gilt es zu erkennen, ob die Gemeinde einen ihrer Rechtsstellung zum Unternehmen ent- sprechenden Einfluss nimmt oder nehmen kann.

Während die Sachlage bei der wirtschaftlichen Betätigung in Form eines Eigenbetriebes unproblematisch mög- lich ist, gestaltet sich die Sachlage bei der wirtschaftlichen Betätigung in Form des privaten Rechts schwieriger. In diesen Fällen ergibt sich aus den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften keine Prüfmöglichkeit. Im Normalfall wird sich die Prüfung auf das Handeln der Gemeinde als Gesellschafterin beschränken, wobei sich alles um die Frage dreht, ob die Vertreter im Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung die Interessen der Gemeinde, wie sie sich aus den Beschlüssen des Rates ergeben, vertreten haben.

Die Betätigungsprüfung ist daher keine Prüfung des Unternehmens, sondern der Stadt selbst.

Vorgenommene Prüfungshandlungen

Die Prüfung des „Beteiligungsmanagements“ wurde auf den Zeitraum des Haushaltsjahres 2013 bezogen. Dabei musste zuerst eine Vorauswahl der Beteiligungen vorgenommen werden, auf welche sich die Prüfung beziehen sollte.

Danach bezog sich die Prüfung zunächst auf folgende Unternehmen:

Versorgungsunternehmen, Verkehr und ÖPNV

- EWW Energie- und Wasserversorgung GmbH
- RWE Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke AG
- Verband der kommunalen RWE-Aktionäre GmbH
- RWE Holding AG
- Städtisches Wasserwerk Eschweiler GmbH
- *Verbandswasserwerk Aldenhoven GmbH*
- *Zweckverband Aachener Verkehrsverbund*
- Flugplatz Aachen-Merzbrück GmbH FAM
- *Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG ASEAG*

Wohnungsbau und Wirtschaftsförderung

- Gemeinnützige WohnungsbauGesellschaft für die StädteRegion Aachen
- Wohnungsgenossenschaft e.G. Eschweiler
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft StädteRegion Aachen mbH
- Gründerzentrum GeTeCe Eschweiler-Gewerbe-Technologie-Center Eschweiler GmbH
- Strukturförderungsgesellschaft Eschweiler mbH & Co. KG
- Strukturförderung Eschweiler Verwaltungs-GmbH

Sonstige

- WBE Wirtschaftsbetriebe Eschweiler GmbH
- *Müllverbrennungsanlage (MVA) Weisweiler GmbH & Co KG*
- *Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung*
- *RegioEntsorgung AÖR*
- AÖR Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler –BKJ-
- Entwicklungsgesellschaft Indeland mbH
- Freizeitzentrum Blaustein-See GmbH
- regio IT GmbH

Die kursiv dargestellten Gesellschaften *Zweckverband Aachener Verkehrsverbund*, *Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG ASEAG*, *Müllverbrennungsanlage (MVA) Weisweiler GmbH & Co KG*, *Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung* und *RegioEntsorgung AÖR* wurden danach nicht näher betrachtet, da es sich nicht um Beteiligungen im eigentlichen Sinne handelt. Ebenso verhält es sich bei der *Verbandswasserwerk Aldenhoven GmbH*, zu der nur eine mittelbare Beteiligung besteht.

Prüfung der Beteiligungsverwaltung

Die Prüfung der Beteiligungsverwaltung beschäftigt sich mit der Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung. Sie umfasst im Wesentlichen administrative Tätigkeiten.

Die Hinzuziehung von einzelnen Akten gestaltete sich insofern als schwierig, da diese nicht an zentraler Stelle vorgehalten wurden. Ein Großteil der Vorgänge befand sich im Bereich der Abteilung 102 (Zentrale Dienste und Ratsbüro) sowie der Abteilung 200 (Geschäftsbuchführung und Anlagenbuchhaltung). Aber auch in anderen Fachbereichen, sofern diese mit der Tätigkeit der Gesellschaft tangiert waren, hielten Unterlagen vor. Teilweise wurden auch Akten zu den gleichen Gesellschaften parallel geführt.

Die Akten sollten grundsätzlich das Gründungsdokument, Einladungen zu Gesellschafterversammlungen, Verwaltungsratssitzungen pp., die entsprechenden Niederschriften zu den Sitzungen, die Jahresabschlüsse mit den

erforderlichen Anlagen sowie alle für die Gesellschaft relevanten weiteren Unterlagen enthalten. Dies war in der überwiegenden Zahl der eingesehenen Unterlagen nicht der Fall. Insbesondere, wenn Ratsmitglieder als Vertreter in entsprechende Gremien gesandt werden, finden sich weder Einladungen noch Niederschriften der Gremiensitzungen in den städt. Unterlagen.

Bei der Sichtung der Unterlagen wurde festgestellt, dass bei der Gründung der Strukturförderungsgesellschaft mbH & Co. KG seinerzeit die Kommanditeinlage der Stadt Eschweiler durch Einbringung bebauter Grundstücke geleistet wurde, welche in ihrem Wert die Kommanditeinlage um ca. 778.000,-- € überschritten. Diese „Überschreitung“ wurde 2001 zunächst für die Dauer von 10 Jahren als Kapitalrücklage eingestellt. Für den Rat hätte daher bereits eine Vorlage zur weiteren Entscheidung, wie diese „Kapitalrücklage“ weiter zu verwenden ist, gefertigt werden müssen.

Nach einem entsprechenden Hinweis wurden seitens des Fachamtes zwischenzeitlich diesbezüglich weitere Schritte eingeleitet.

Prüfung des Beteiligungscontrollings

Bei der Prüfung des Beteiligungscontrollings wird untersucht, ob sich die Beteiligungsverwaltung mit der Kontrolle des bisherigen Geschäftsgebarens befasst (z.B. Analyse der Jahresabschlüsse und Berichte der Wirtschaftsprüfer) als auch, ob die künftige Entwicklung der städtischen Gesellschaften geprüft wird (Wirtschaftspläne), um erforderlichenfalls rechtzeitig steuernd eingreifen zu können. Aufgabe des Beteiligungscontrollings wäre auch die Erstellung eines jährlichen Beteiligungsberichtes.

Wie bei der Prüfung der Beteiligungsverwaltung bereits ausgeführt, werden die Akten nicht an zentraler Stelle vorgehalten. Eine Betrachtung aller Beteiligungen im Sinne eines Beteiligungscontrollings konnte nicht festgestellt werden.

Prüfung der Mandatsbetreuung

Die Prüfung der Mandatsbetreuung beschränkt sich auf die Prüfung des Angebotes von Mandatsträgerschulungen bzw. unterstützenden Leistungen.

Für das Jahr 2013 konnten Angebote zur Schulung von Mandatsträgern bezogen auf ihre Tätigkeit in einem Gesellschaftsorgan nicht festgestellt werden. Unterstützende Leistungen werden seitens der Abteilung 102 (Zentrale Dienste und Ratsbüro) insofern geleistet, als an sie gerichtete Fragen der Mandatsträger geklärt werden.

Unterrichtungspflicht des Rates gem. § 113 Abs. 5 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Gem. § 113 Abs. 5 GO NRW haben die Vertreter der Gemeinde den Rat über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten. Die Unterrichtungspflicht besteht nur, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

Diese Problematik wurde in der Sitzung des Rates am 11.12.2013 mit der Vorlage 367/13 „Transparenz bei städt. Gesellschaften; Fraktionsübergreifender Antrag vom 12.03.2013“ aufgegriffen. Nach eingehender Diskussion wurde letztlich mehrheitlich folgender Beschluss gefasst:

„Aufgrund der bestehenden möglichen Haftungs- und Strafrechtsrisiken für die Mitglieder der Aufsichtsräte wird von einer Änderung der Gesellschaftsverträge mit dem Ziel der teilweisen Befreiung von der Verschwiegenheitspflicht insgesamt abgesehen.“

Im Jahr 2013 fanden insgesamt 6 Ratssitzungen statt. Nach Auswertung der Niederschriften zu diesen Sitzungen waren Wortmeldungen wie nachfolgend aufgeführt festzustellen:

Ratssitzungen 2013 (Wortmeldungen gem. § 113 Abs. 5 GO NRW)		
Datum	Thematik	Wortmeldung
30.01.2013	Keine Informationen	
13.03.2013	Entwicklungsgesellschaft Indeland GmbH	Bgm. Bertram
05.06.2013	Entwicklungsgesellschaft Indeland GmbH Zukunftsinitiative Aachener Raum e.V. (ZAR)	Bgm. Bertram
17.07.2013	Keine Informationen	
09.10.2013	Entwicklungsgesellschaft Indeland GmbH	Bgm. Bertram
11.12.2013	Keine Informationen	

Die Problematik Verschwiegenheitspflicht über Informationen aus Aufsichtsratssitzungen gegenüber der Mitteilungspflicht gem. § 113 Abs. 5 GO NRW wurde in der o.a. Vorlage 367/13 ausführlich erörtert und muss an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Es ist aber festzustellen, dass es in 2013 keine Wortmeldungen von Ratsmitgliedern über Angelegenheiten „von besonderer Bedeutung“ gab, die in Verwaltungsräten oder Gesellschafterversammlungen bekannt gegeben wurden.

Fazit

Aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes sollte die Beteiligungsverwaltung für alle städt. Beteiligungen zentral an einer Stelle erfolgen. Erst wenn diese Voraussetzung geschaffen ist, könnte ein Beteiligungscontrolling an gleicher Stelle aufgebaut werden.

Die Mandatsbetreuung hat sich im Bereich der Abt. 102 bewährt. Es ist darauf zu achten, dass der Bedarf an Schulungen und Informationen für Ratsmitglieder und Sachkundige Bürger zeitnah gedeckt wird.

Auf Ebene des Beteiligungsmanagements, welche das Bindeglied zwischen der Beteiligungssteuerung (Rat und Verwaltungsführung) und den unteren Ebenen (Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung) darstellt, sind insbesondere auch umfassende steuerliche Kenntnisse erforderlich.

Der Aufbau eines qualifiziert hochwertigen Beteiligungsmanagements ist daher aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes nur mit einer Personalaufstockung zu realisieren.

Erörterung der Prüfung

Gemäß § 12 Abs. 2 der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Eschweiler wird den geprüften Dienststellen Gelegenheit gegeben, Prüfungsfeststellungen mündlich zu klären, bevor Prüfberichte abgefasst werden. Mit Schreiben vom 12.08.2014 wurde der Prüfbericht daher im Entwurf Dez. I zur Kenntnis gegeben.

Prüfer: Herr Breuer

Rechnungsprüfungsamt
der Stadt Eschweiler

Verteiler:

Herrn Bürgermeister	10
Rechnungsprüfungsausschuss	20
SPD-Stadtratsfraktion	
CDU-Stadtratsfraktion	
FDP-Stadtratsfraktion	
Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen	
UWG-Stadtratsfraktion	
Stadtratsfraktion Die Linke	
Herrn RM Rudi E. Lennartz	
Dez. II	
Dez. III	