



Richtlinie über das Beteiligungscontrolling der Stadt Bamberg

(Beteiligungsrichtlinie)

Beschlossen in der Vollsitzung des Stadtrates am 29.06.2011

Inhaltsverzeichnis

1	Präambel	3
2	Geltungsbereich	5
3	Grundsätzliche Aufgaben und Kompetenzen der beteiligten Akteure.....	6
3.1	Vorbemerkung	6
3.2	Eigentümerebene	6
3.2.1	Stadtrat.....	6
3.2.2	Oberbürgermeister	7
3.2.3	Beteiligungscontrolling.....	8
3.3	Beteiligungsebene.....	9
3.3.1	Gesellschafterversammlung	9
3.3.2	Aufsichtsrat	10
3.3.3	Geschäftsführung	13
3.4	Externe Ebene	14
3.4.1	Kommunalaufsicht.....	14
3.4.2	Jahresabschluss und Jahresabschlussprüfung.....	15
3.4.3	Finanzverwaltung und steuerliche Außenprüfungen	16
3.5	Interne Ebene.....	16
3.5.1	Zusammenarbeit mit der Kernverwaltung	16
3.5.2	Rechnungsprüfungsamt	17
4	Prozesse und Berichtswesen	18
4.1	Grundsätze.....	18
4.2	Beteiligungsbericht	18
4.3	Quartalsbericht.....	18
4.4	Zielvereinbarungen	19
5	Schlussbemerkungen	20
5.1	Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie.....	20

1 PRÄAMBEL

Im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung haben die Kommunen grundsätzlich die Möglichkeit, ihre vielfältigen öffentlichen Aufgaben auch durch Unternehmen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form zu erfüllen.¹

Der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune sind jedoch Grenzen gesetzt, die sich vorrangig aus den kommunalrechtlichen Vorschriften, insbesondere den Art. 86 ff. der Bayerischen Gemeindeordnung (BayGO) ergeben. Demnach hat die Kommune als Unternehmer sicherzustellen, dass ihre Unternehmen in erster Linie öffentliche Zwecke verfolgen und nicht alleine der Gewinnerzielung dienen.² Die Kommune kann ihren Unternehmen daher nicht mehr Aufgaben und Rechte übertragen, als ihr selbst im Rahmen ihrer originären Aufgabenerfüllung zustehen.

Trotz der vorrangigen Erfüllung öffentlicher Zwecke dürfen betriebswirtschaftliche Aspekte in kommunalen Unternehmen nicht außer Acht gelassen werden. Die Kommune ist sogar verpflichtet, eine Unternehmensführung zu gewährleisten, die sich an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiert.³ Wirtschaftlichkeit in diesem Sinne bedeutet jedoch auch, dass Aspekte wie Zuverlässigkeit und Qualität der Aufgabenerfüllung zwingend berücksichtigt werden müssen.⁴

Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens kommunaler wirtschaftlicher Betätigung erbringt die Stadt Bamberg zunehmend eine Vielzahl ihrer Leistungen für die Bürger außerhalb der allgemeinen Verwaltung in organisatorisch oder auch rechtlich selbständigen Wirtschaftsbetrieben - den Beteiligungsunternehmen.

¹ Zentrale verfassungsrechtliche Grundlage für die kommunale Wirtschaftsbeschäftigung ist Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, wonach den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Selbstverwaltungsgarantie umfasst das grundsätzliche Recht der Kommunen, sich eigenwirtschaftlich zu betätigen. Die Grenzen des kommunalen Wirtschaftsrechts werden dabei insbesondere durch die jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer formuliert.

² Es besteht kein allgemeines Verbot der Gewinnerzielung. Verboten ist lediglich jede unternehmerische Tätigkeit, die ausschließlich der Gewinnerzielung dient. Eine mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung verbundene „Gewinnmitnahme“ wird demnach als zulässig angesehen. Vgl. Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zu den bayerischen Kommunalgesetzen, Rn 28 zu Art. 87 BayGO.

³ Vgl. Art. 95 Abs. 1 BayGO.

⁴ Vgl. Hölzl/Hien, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Anm. 2.5 zu Art. 87 BayGO.

Für ihre Beteiligungsunternehmen erwächst der Kommune nach Maßgabe von Art. 95 Abs. 1 BayGO eine fortwährende Verpflichtung, insbesondere die öffentliche Zweckbindung, die bei der Errichtung der Unternehmen zugrunde gelegt wurde, zu überwachen und gegebenenfalls auch durchzusetzen.⁵ Die hierfür notwendige Steuerungs- und Überwachungsfunktion kann dabei nur durch Einrichtung einer dem Umfang der Beteiligungen angemessenen Beteiligungsverwaltung bzw. eines Beteiligungscontrollings wahrgenommen werden.⁶

Die Stadt Bamberg hat bereits im Jahr 2003 aufgrund der stetig wachsenden Zahl von Beteiligungsunternehmen und deren zunehmend wirtschaftlicher Bedeutung das Sachgebiet Beteiligungscontrolling (BTC) eingerichtet.⁷ Das BTC soll dabei als Schnittstelle zwischen der Stadtverwaltung und den Beteiligungsunternehmen fungieren, um im Interesse des Eigentümers Stadt die Einhaltung der grundlegenden Zielvorgaben sowie die finanzielle Situation und die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen zu überwachen.

Diese Richtlinie formuliert nunmehr die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Stadt als Eigentümer und den Beteiligungsunternehmen, zeigt die Aufgaben und Kompetenzen der beteiligten Akteure auf, und soll so eine effiziente und erfolgreiche Aufgabenerfüllung gewährleisten. Alle beteiligten Akteure sind dabei aufgerufen, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vertrauensvoll zum Wohle der Stadt zusammenzuarbeiten.

⁵ Vgl. auch das Rundschreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren an die Regierungen und Bezirke vom 21.09.2009. Demnach sind die Erfüllung des öffentlichen Zwecks und die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Kommune maßgebliche Kriterien auch für den laufenden Betrieb kommunaler Unternehmen.

⁶ Vgl. ebenda. Die Kommune ist sogar zur Einrichtung einer angemessenen Beteiligungsverwaltung verpflichtet.

⁷ Vgl. Grundlagenbeschluss des Stadtrates zur Einrichtung eines Beteiligungscontrollings vom 22.10.2003.

2 GELTUNGSBEREICH

Diese Richtlinie gilt für alle Beteiligungen der Stadt Bamberg, d.h. für alle privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen, an denen die Stadt Bamberg beteiligt ist, sowie sinngemäß für alle Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, Anstalten des öffentlichen Rechts, Zweckverbände und Stiftungen, soweit sie einen Wirtschaftsbetrieb unterhalten und keine übergreifenden Regelungen entgegenstehen.

Für Unternehmen, die mehrheitlich im Eigentum der Stadt stehen bzw. an denen die Stadt mehrheitlich beteiligt ist (Mehrheitsbeteiligungen), gilt diese Richtlinie uneingeschränkt. Bei Unternehmen, die nicht mehrheitlich im Eigentum der Stadt stehen bzw. an denen die Stadt nur eine Minderheitsbeteiligung hält (Minderheitsbeteiligungen), ist die Anwendung dieser Richtlinie zumindest anzustreben.⁸ Dies gilt insbesondere dann, wenn ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zustehen.

Da eine Vielzahl der Beteiligungen in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) geführt wird, sind die weiteren Formulierungen und Begriffe auf diese Rechtsform abgestimmt. Sie gelten jedoch sinngemäß auch für alle anderen Rechtsformen städtischer Beteiligungen.

⁸ Insbesondere bei privatrechtlichen Minderheitsbeteiligungen kann die Stadt Bamberg bestimmte, in dieser Richtlinie aufgeführte Rechte nicht von sich aus geltend machen. In einem solchen Fall soll sie zumindest darauf hinwirken, dass ihr diese Rechte in der Unternehmenssatzung eingeräumt werden. Vgl. auch die entsprechenden Regelungen in Art. 93 Abs. 2, Art. 94 Abs. 2 sowie Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BayGO. Gesellschaften, bei denen die Stadt Bamberg zwar die Mehrheit der Anteile hält, jedoch nicht über das satzungsmäßige Durchgriffsrecht verfügt, zählen in diesem Sinne zu den Minderheitsbeteiligungen.

3 GRUNDSÄTZLICHE AUFGABEN UND KOMPETENZEN DER BETEILIGTEN AKTEURE

3.1 Vorbemerkung

Bei allen Sachverhalten gilt der Grundsatz, dass dem Wohle der Stadt Bamberg Vorrang vor Partikularinteressen einzuräumen ist. Bei der Verfolgung der öffentlichen Zwecke sind seitens der Beteiligungsunternehmen stets auch die Interessen der Stadt Bamberg im Sinne eines Gesamtkonzerns zu beachten. Dies bedeutet, dass bei der Beurteilung von Entscheidungsalternativen jeweils die Wirkung auf den gesamten „Konzern Stadt Bamberg“ zu berücksichtigen ist.⁹ Sind an den Beteiligungsunternehmen außenstehende Minderheitsgesellschafter beteiligt, so sollen diese im Zeichen eines partnerschaftlichen und vertrauensvollen Miteinanders in die Entscheidungsfindung eingebunden werden.

3.2 Eigentümerebene

3.2.1 Stadtrat

Der Stadtrat übt die Rolle des Gesellschafters der Beteiligungen der Stadt aus. Er trifft alle wesentlichen Eigentümerentscheidungen und bestimmt die strategischen Handlungsfelder. Deren operative Umsetzung ist grundsätzlich Angelegenheit der Geschäftsführung. Das Weisungsrecht des Gesellschafters bleibt hiervon unberührt.

Zu den wesentlichen Eigentümerentscheidungen gehören insbesondere die Errichtung, Übernahme und wesentliche Erweiterung von Beteiligungen sowie die Änderung der Rechtsform oder der Aufgaben.

Die strategischen Handlungsfelder der Beteiligungen werden durch den Stadtrat vorgegeben, z.B. in Form von Zielvereinbarungen für einen mittelfristigen Zeitraum. Ein Anpassungsbedarf der Zielvereinbarungen wird fortlaufend, mindestens jedoch einmal im Jahr überprüft. Über die Zielerreichung der Beteiligungen berichten die Geschäftsführer dem Stadtrat regelmäßig nach Ablauf eines jeden Geschäftsjahres.

⁹ Beispielsweise kann es vorkommen, dass eine bestimmte Entscheidung Nachteile für ein Beteiligungsunternehmen mit sich bringt, jedoch insgesamt betrachtet Vorteile für den Konzern Stadt. Insofern sollte möglichst immer eine umfassende Würdigung der Gesamtwirkung einer Entscheidung erfolgen. Auch sind die langfristigen Wirkungen einer Maßnahme bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Dem Stadtrat in seiner Gesamtheit steht in seiner Funktion als Gesellschafter ein umfassendes Informations- und Auskunftsrecht gemäß § 51a GmbHG zu. Anfragen und Anträge von einzelnen Stadtratsmitgliedern bzw. Fraktionen an die Geschäftsführer der städtischen Beteiligungen dürfen von den Geschäftsführern direkt beantwortet werden, soweit dies nicht grundsätzliche Angelegenheiten der Beteiligungen betrifft. Das BTC ist hiervon durch das Beteiligungsunternehmen zu informieren. In Angelegenheiten, welche die Gesellschaft grundsätzlich betreffen, die also insbesondere Auswirkungen auf die strategische und finanzielle Ausrichtung der Gesellschaft haben, ist die Anfrage direkt an den Oberbürgermeister zu richten, der die weitere Bearbeitung koordiniert.

3.2.2 Oberbürgermeister

Der Oberbürgermeister vertritt die Stadt nach Art. 93 Abs. 1 BayGO in der Gesellschafterversammlung einer unmittelbaren Beteiligung.¹⁰ Er bedarf zur Stimmabgabe in der Gesellschafterversammlung grundsätzlich einer Ermächtigung durch den Stadtrat.¹¹

In Angelegenheiten, die keines Beschlusses der Gesellschafterversammlung bedürfen und keine grundsätzliche Bedeutung für die Beteiligungen haben, entscheidet der Oberbürgermeister in eigener Zuständigkeit.¹²

Bei unwesentlichen Beteiligungen kann der Stadtrat den Oberbürgermeister widerruflich ermächtigen, alle Angelegenheiten in eigener Zuständigkeit zu entscheiden.¹³

Der Oberbürgermeister ist Vorsitzender in den Aufsichtsräten der Beteiligungen. Mit Zustimmung des Oberbürgermeisters kann der Stadtrat widerruflich auch eine andere Person als Vorsitzenden bestimmen; dies ist in der Satzung festzulegen.

¹⁰ Der Vertretungsanspruch des Oberbürgermeisters nach außen ergibt sich auch aus Art. 38 BayGO. Die Vertretung in mittelbaren Beteiligungen richtet sich nach den einschlägigen Rechtsvorschriften. Im Falle einer GmbH vertritt der Geschäftsführer nach § 35 GmbHG die Gesellschaft in der Gesellschafterversammlung einer Tochtergesellschaft.

¹¹ Vgl. Bauer/Böhle/Ecker, Kommentar zu den bayerischen Kommunalgesetzen, Rn 13 zu Art. 93 BayGO.

¹² Vgl. Art. 37 Abs. 1 BayGO.

¹³ Mögliche Kriterien für die Wesentlichkeit können z.B. Art und Umfang des verwalteten Vermögens und der Geschäftstätigkeit sowie die Anzahl der beschäftigten Personen sein. Vgl. hierzu auch die in § 267 HGB umschriebenen Größenklassen.

Das Informations- und Auskunftsrecht gemäß § 51a GmbHG steht dem Oberbürgermeister als Vertreter der Stadt in seiner Funktion als Gesellschafter analog den Ausführungen zum Stadtrat als Ganzes ebenfalls zu.

3.2.3 Beteiligungscontrolling

Das Beteiligungscontrolling berät und unterstützt den Stadtrat und den Oberbürgermeister in allen Angelegenheiten der Beteiligungen. Es koordiniert hierzu den für die Steuerung der Beteiligungen nötigen Informationsfluss und stellt dem Gesellschafter Stadt alle wesentlichen Informationen zur Verfügung. Ferner kommuniziert das Beteiligungscontrolling die Anforderungen des Gesellschafter Stadt an die Beteiligungen und überwacht deren Umsetzung.

Im Rahmen seiner Aufgaben unterstützt das BTC den Oberbürgermeister als Aufsichtsratsvorsitzenden u.a. bei der Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen. Dies erfolgt insbesondere durch die Sichtung, Kontrolle und Kommentierung der Sitzungsvorlagen, Abstimmung der Vorlagen mit der Geschäftsführung, die Kontrolle der Beschlüsse sowie die Teilnahme an den Sitzungen der Aufsichtsgremien.

Kann - im Einzelfall - bei der Abstimmung zwischen der Geschäftsführung einer Beteiligung und dem BTC kein Einvernehmen erzielt werden, so wird der Oberbürgermeister als Aufsichtsratsvorsitzender und Vertreter des Gesellschafter Stadt eine Entscheidung herbeiführen.

Des Weiteren obliegt dem BTC u.a. die Vorbereitung der konzeptionellen Entwicklung, Pflege sowie Überwachung der Standards zur Beteiligungssteuerung und -verwaltung. Dies gilt insbesondere für

- a) das Berichtswesen (z.B. Quartalsberichte, Beteiligungsbericht),
- b) den Zielvereinbarungsprozess,
- c) die Wirtschaftspläne,
- d) die Durchführung und Beauftragung der Jahresabschlussprüfungen,
- e) die vertraglichen Rahmenbedingungen auf Geschäftsführerebene (z.B. Erarbeitung von Geschäftsführerverträgen und einer Vergütungspolitik auf Konzernebene),
- f) wesentliche Unternehmensverträge (z.B. Gesellschaftsverträge, Ergebnisabführungsverträge, Geschäftsbesorgungsverträge, etc.).

Zur Erfüllung seiner Aufgaben werden dem Beteiligungscontrolling Auskunfts- und Einsichtsrechte gegenüber den Beteiligungen analog § 51a GmbHG eingeräumt. Darüber hinaus sind

die Geschäftsführer verpflichtet, das Beteiligungscontrolling bei der Erfüllung seiner Aufgaben vollumfänglich und unverzüglich zu unterstützen.

Die Geschäftsführer unterrichten selbständig und rechtzeitig das Beteiligungscontrolling über alle wirtschaftlichen, finanziellen, rechtlichen und organisatorischen Vorgänge in den Beteiligungen, die für die Stadt Bamberg von wesentlicher Bedeutung sind bzw. eine wesentliche Änderung grundlegender Sachverhalte in Bezug auf die Beteiligungsunternehmen darstellen. Hierzu zählen beispielsweise die Gründung oder wesentliche Erweiterung einer Tochtergesellschaft, Abschluss oder wesentliche Änderung wichtiger Unternehmensverträge, die Wirtschaftsplanung und wesentliche Änderung derselben, Erstellung des Jahresabschlusses, Beginn und Ende der Jahresabschlussprüfung, Fertigstellung des Prüfungsberichtes, wesentliche Prüfungsfeststellungen, etc.

3.3 Beteiligungsebene

3.3.1 Gesellschafterversammlung

Die Gesellschafterversammlung ist das oberste Entscheidungsorgan der Beteiligung. Liegt keine Alleingesellschafterstellung vor, so muss sichergestellt sein, dass sich die Stimmverteilung innerhalb der Gesellschafterversammlung nach der Höhe der Beteiligung am Stammkapital bemisst.¹⁴

Der Oberbürgermeister als Vertreter der Stadt ist bei seinen Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung an Weisungen des Stadtrates gebunden. Er kann bei unwesentlichen Beteiligungen in eigener Zuständigkeit entscheiden, sofern der Stadtrat ihn hierzu ermächtigt hat. In Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden, kann der Oberbürgermeister Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung auch ohne vorherige Ermächtigung durch den Stadtrat treffen. Hiervon hat er dem Stadtrat in seiner nächsten Sitzung Kenntnis zu geben.¹⁵

Der Beschlussfassung durch die Gesellschafterversammlung bedürfen zumindest:

- a) Feststellung des Jahresabschlusses und Verwendung des Ergebnisses,
- b) Entlastung des Aufsichtsrates,
- c) Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung sowie die Eckpunkte der Geschäftsführerverträge¹⁶,
- d) Abschluss, Änderung und Beendigung von Unternehmensverträgen¹⁷,

¹⁴ Vgl. Art. 92 Abs. 1 BayGO.

¹⁵ Vgl. Art. 37 Abs. 3 BayGO.

¹⁶ Auch im Verlängerungsfall.

- e) Errichtung, Übernahme, wesentliche Erweiterung sowie Veräußerung von Unternehmen, Teilen von Unternehmen und sonstigen Beteiligungen¹⁸,
- f) Ausübung der Stimmrechte durch den Geschäftsführer in den Gesellschafterversammlungen der mittelbaren Tochtergesellschaften und Beteiligungen,¹⁹
- g) Aufnahme neuer Geschäftsfelder, Erweiterung oder Aufgabe bestehender Geschäftsfelder,
- h) Auflösung der Gesellschaft.

Jedem Gesellschafter steht ein Informations- und Auskunftsrecht gemäß § 51a GmbHG über Angelegenheiten der Gesellschaft durch den Geschäftsführer zu.²⁰

3.3.2 Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat stellt das Kontrollorgan der Gesellschaft dar. Er berät und überwacht die Geschäftsführung. Dabei berücksichtigt er die Interessen der Gesellschafter vor dem Hintergrund der Erfüllung des öffentlichen Zweckes.²¹

Sofern der Aufsichtsrat nicht zwingend vorgeschrieben ist, soll bei wesentlichen Beteiligungen zumindest ein fakultativer Aufsichtsrat eingerichtet werden. Der Aufsichtsrat gibt sich auf Grundlage des Gesellschaftsvertrages eine Geschäftsordnung.

Bei Mehrheitsbeteiligungen ist i.d.R. der Oberbürgermeister Vorsitzender des Aufsichtsrates. Mit Zustimmung des Oberbürgermeisters kann der Stadtrat widerruflich auch eine andere Person als Vorsitzenden bestimmen; Entsprechendes ist in der Satzung der Beteiligung festzulegen.

Die Berufung und Abberufung der von der Stadt entsandten Aufsichtsratsmitglieder erfolgt durch Stadtratsbeschluss.

¹⁷ Insbesondere Gewinnabführungs- oder Beherrschungsverträge gem. § 291 AktG.

¹⁸ Vgl. Art 96 BayGO.

¹⁹ Erst diese Regelung ermöglicht der Stadt ein Durchgriffsrecht auf die Beschlüsse in den Gesellschafterversammlungen der mittelbaren Beteiligungen.

²⁰ Vgl. Wurzel/Schraml/Becker: Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, S. 152.

²¹ Das Unternehmensinteresse steht im Vordergrund, ist jedoch i.d.R. mit dem gemeinschaftlichen Interesse der Gesellschafter identisch. Vgl. BGHZ 95, 330; Wurzel/Schraml/Becker: Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, S. 153.

Soweit rechtlich zulässig, behält sich der Stadtrat ein Weisungsrecht gegenüber den aus seiner Mitte entsandten Mitgliedern in den Aufsichtsgremien der Beteiligungen vor.²²

Die jeweils für das Geschäftsfeld der Beteiligungen zuständigen Referenten der Stadt sollen dem Aufsichtsrat zumindest als ständige beratende Mitglieder ohne Stimmrecht angehören. Ergeben sich aus der Tätigkeit der Beteiligung wesentliche Auswirkungen auf den städtischen Haushalt, soll der Finanzreferent reguläres Mitglied des Aufsichtsrates sein.

Die Entsendung von externen Fachleuten, die nicht dem Stadtrat angehören, in die Aufsichtsgremien der Beteiligungen ist nur unter Wahrung des angemessenen Einflusses der Stadt analog Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayGO zulässig.

Das BTC ist berechtigt an allen Sitzungen des Aufsichtsrates beratend teilzunehmen. Die Tagesordnung, Sitzungsvorträge und Beschlussanträge der Aufsichtsratssitzungen sind frühzeitig vor Versand der Sitzungsunterlagen mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden oder in dessen Auftrag mit dem BTC abzustimmen.

Der Beschlussfassung bzw. Zustimmung durch den Aufsichtsrat bedürfen zumindest – soweit nicht Angelegenheit der Gesellschafterversammlung – folgende Angelegenheiten:

- a) Genehmigung des Wirtschaftsplans,
- b) Entlastung der Geschäftsführung,
- c) Geschäftsordnung für die Geschäftsführung,
- d) Erteilung und Widerruf von Prokuren,
- e) Wahl und Beauftragung des Abschlussprüfers,
- f) Geltendmachung von Ersatzansprüchen gegenüber den Geschäftsführern,
- g) Gewährung von Darlehen an die Geschäftsführer, Prokuristen und deren Angehörige.

Grundsätzlich sind die Sitzungen und Beratungen des Aufsichtsrates nicht öffentlich. Hierdurch soll zum einen der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Aufsichtsratsmitglieder Informationen erlangen, die im Interesse der Gesellschaft einer vertraulichen Behandlung bedürfen. Dies ist u.a. zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für die Gesellschaft vonnöten. Zum anderen soll hierdurch das schützenswerte Interesse der Aufsichts-

²² Jenes Weisungsrecht ist nur bei Vorliegen eines fakultativen Aufsichtsrates möglich, da hier im Gegensatz zum obligatorischen Aufsichtsrat Abweichungen vom Aktienrecht gemäß § 52 Abs. 1 GmbHG vertraglich vereinbart werden können.

ratsmitglieder an der Nichtöffentlichkeit gewahrt werden, damit der Aufsichtsrat seine Kontrollfunktion ohne Einflüsse von außen wahrnehmen kann.²³

Die Aufsichtsräte unterliegen grundsätzlich der Verschwiegenheitspflicht.²⁴ Bei Vorliegen eines fakultativen Aufsichtsrates kann die Verschwiegenheitspflicht durch entsprechende Regelungen in der Satzung gelockert werden. In diesem Fall soll dem Aufsichtsratsvorsitzenden die Möglichkeit eingeräumt werden, die Tagesordnungspunkte in öffentliche (Teil 1) und nicht-öffentliche (Teil 2) Sachverhalte einzuteilen. Über öffentliche Sachverhalte in diesem Sinne dürfen die Aufsichtsratsmitglieder auch externen Adressaten, z.B. der Presse, berichten.

Nicht-öffentlich sind jedoch in jedem Falle Angelegenheiten, die ein schutzwürdiges Interesse der Gesellschaft darstellen. Dies sind u.a. vertrauliche Angelegenheiten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, wie z.B. unternehmensinterne Abläufe, Strategien, Kalkulationen, Vergabeentscheidungen, betriebswirtschaftliche Entscheidungen sowie alle Protokolle der Sitzungen des Aufsichtsrates, soweit sie den nicht-öffentlichen Teil betreffen. Darüber hinaus sind ebenfalls schutzwürdige Interessen Dritter zu beachten, wenn beispielsweise persönlichkeitsbezogene Daten im Rahmen der Aufsichtsratssitzung behandelt werden. In den genannten Fällen kann vom Grundsatz der Verschwiegenheitspflicht nicht abgewichen werden.²⁵

Die von der Stadt in den Aufsichtsrat entsandten Mitglieder haben die Stadt frühzeitig über alle wichtigen Angelegenheiten zu unterrichten und auf Verlangen Auskunft zu erteilen.²⁶ Hinsichtlich dieser Berichte unterliegen die Aufsichtsratsmitglieder keiner Verschwiegenheitspflicht.²⁷ Dies gilt ebenso für Berichte der Aufsichtsratsmitglieder an den Stadtrat oder einzelne Stadtratsmitglieder.²⁸

²³ Dies ergibt sich aus § 109 AktG. Für den fakultativen Aufsichtsrat einer GmbH ist nach herrschender Meinung diese Regelung des Aktiengesetzes entsprechend anzuwenden. Eine entsprechende Rechtsauffassung vertritt auch das Bayerische Innenministerium in seinem Schreiben an den Bayerischen Städtetag vom 07.07.2006, worin auch auf das Urteil des BayVGh vom 08.05.2006 abgestellt wird.

²⁴ Vgl. §§ 116, 93 Abs. 1 S. 2 AktG i.V.m. § 52 Abs. 1 GmbHG.

²⁵ Vgl. Urteil des BayVGh vom 08.05.2006.

²⁶ Vgl. Art. 93 Abs. 2 BayGO.

²⁷ Vgl. § 394 AktG.

²⁸ Die Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder einer GmbH betrifft nur den Kreis gesellschaftsfremder Dritter, nicht jedoch im Innenverhältnis das oberste Organ der Gesellschaft, die Gesellschafterversammlung. Damit diese ihre Steuerungsfunktion ausüben kann, muss zwischen

Die Berichtsempfänger haben über vertrauliche Angaben und Geheimnisse des Beteiligungsunternehmens Stillschweigen zu bewahren.²⁹ Dies bedeutet u.a., dass schutzwürdige Sachverhalte in einem nicht-öffentlichen Rahmen, z.B. im nicht-öffentlichen Teil einer Stadtrats- oder Senatssitzung, zu behandeln sind. Im Zweifel ist ein schutzwürdiges Interesse anzunehmen.

Dem Stadtrat in seiner Gesamtheit sowie dem Oberbürgermeister in der jeweiligen Funktion als Gesellschafter bleibt es selbstverständlich unbenommen, von ihren Informations- und Auskunftsrechten gemäß § 51a GmbHG Gebrauch zu machen.

3.3.3 Geschäftsführung

Die Geschäftsführung hat die Geschäfte der Gesellschaft nach Maßgabe der Gesetze, des Gesellschaftsvertrages, der Gesellschafterversammlung und gegebenenfalls des Aufsichtsrates zu führen. Sie setzt die strategischen Entscheidungen der Gesellschafterebene und der Aufsichtsgremien in operative Maßnahmen um und vertritt das Unternehmen nach außen.

Die Gesellschafterversammlung hat jederzeit das Recht, einzelne Entscheidungen an sich zu ziehen und die Geschäftsführung entsprechend anzuweisen.

Die Geschäftsführung erstellt rechtzeitig vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan. Dieser ist in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften aufzustellen und gliedert sich in einen Erfolgs- und Vermögensplan. Dem Wirtschaftsplan ist eine fünfjährige Finanzplanung sowie ein Stellenplan beizufügen.³⁰

Die Geschäftsführung sorgt für ein angemessenes Risikomanagement und -controlling. Sie informiert den Aufsichtsrat und das Beteiligungscontrolling regelmäßig, zeitnah und umfassend über die Geschäftsentwicklung, die Risikolage und das Risikomanagement sowie über sonstige Vorgänge von wesentlicher Bedeutung.

den Aufsichtsratsmitgliedern und den Mitgliedern des Stadtrates als zentralem Organ des Gesellschafters Stadt ein ungehemmter Informationsfluss gewährleistet sein. Dies gilt insbesondere im Falle eines fakultativen Aufsichtsrates. Vgl. hierzu z.B. Will, VerwArch. 2003, 248-266.

²⁹ Vgl. § 395 AktG.

³⁰ Die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sind nur in soweit anzuwenden, als übergeordnete rechtsformspezifische Regelungen zur Buchführung und Rechnungslegung dem nicht entgegenstehen. Beispielsweise sind für Krankenhausbetriebe vorrangig die Verordnungen über die Geschäftsführung kommunaler Krankenhäuser bzw. kommunaler Pflegeeinrichtungen anzuwenden.

Gemäß § 51a GmbHG hat die Geschäftsführung jedem Gesellschafter auf Verlangen unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und die Einsicht der Bücher und Schriften zu gestatten.³¹

Die Geschäftsführung nimmt an Stadtrats- und/ oder Senatssitzungen teil, sofern dies seitens des Stadtrates, des Oberbürgermeisters oder des BTC gewünscht wird.

Die Geschäftsführung hat die Beteiligungsrichtlinie zu beachten und das Beteiligungscontrolling bei der Erfüllung seiner Aufgaben vollumfänglich und unverzüglich zu unterstützen. Eine entsprechende Regelung ist in die Geschäftsführerverträge aufzunehmen.

3.4 Externe Ebene

3.4.1 Kommunalaufsicht

Entscheidungen der Stadt hinsichtlich der Errichtung, Übernahme und wesentlicher Erweiterung sowie Änderung der Rechtsform oder der Aufgaben gemeindlicher Unternehmen sind der Rechtsaufsichtsbehörde spätestens sechs Wochen vor Vollzug schriftlich anzuzeigen.³²

Bei geplanter Errichtung oder bei geplantem Erwerb von Beteiligungen ist das BTC frühzeitig einzubeziehen, und die für das Anzeigeverfahren relevanten Informationen sind dem BTC rechtzeitig durch das Beteiligungsunternehmen zur Kenntnis zu geben. Darüber hinaus verpflichten sich die Beteiligungsunternehmen, dem BTC alle grundlegenden Unterlagen des neu zu gründenden Unternehmens für die Beteiligungsverwaltung zur Verfügung zu stellen.

Die Kommunikation mit der Kommunalaufsicht, insbesondere oben genannte Anzeige, erfolgt durch das BTC.

Der Stadtrat wird frühzeitig und umfassend über die geplanten Aktivitäten und Änderungen seitens der Beteiligungen informiert.

³¹ Diese umfassenden Informationsrechte und Berichtspflichten sollen den Steuerungs- und Überwachungsgedanken unterstützen, der sich bei Tätigwerden einer Kommune insbesondere in Unternehmen der Privatrechtsform verpflichtend nach Art. 95 Abs. 1 BayGO ergibt. Vgl. hierzu auch das Rundschreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren an die Regierungen und Bezirke vom 21.09.2009: Demnach hat eine Kommune die Erfüllung des öffentlichen Zwecks und die Erhaltung der Leistungsfähigkeit auch für den laufenden Betrieb kommunaler Unternehmen zu überwachen.

³² Vgl. Art. 96 Abs. 1 BayGO.

3.4.2 Jahresabschluss und Jahresabschlussprüfung

Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs aufzustellen und zu prüfen.³³ Bei der Aufstellung des Jahresabschlusses sollen wesentliche bilanzpolitische Maßnahmen mit dem Oberbürgermeister als Vertreter des Gesellschafters Stadt oder in dessen Auftrag mit dem BTC abgestimmt werden.

Die Abschlussprüfung ist nach § 53 HGrG um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung sowie die Prüfung und Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschaft zu erweitern. Dies ist in der jeweiligen Satzung des Beteiligungsunternehmens zu verankern.

Die Wahl des Abschlussprüfers obliegt dem Aufsichtsrat oder der Gesellschafterversammlung (siehe hierzu auch 3.3.2 Entscheidungen des Aufsichtsrates). Dem Aufsichtsratsvorsitzenden steht das Vorschlagsrecht für die Bestellung des Abschlussprüfers zu. Das BTC wird im Vorfeld an der Auswahl des Abschlussprüfers bzw. der entsprechenden Sitzungsvorlage beratend beteiligt.

Vor Beginn der eigentlichen Prüfungstätigkeit ist ein Auftaktgespräch zwischen Geschäftsführung, Abschlussprüfer und BTC durchzuführen. Hierbei sind die Prüfungsschwerpunkte in Abstimmung mit dem BTC festzulegen.

Das BTC kann sich selbst ein Bild über die Prüfungstätigkeit des Abschlussprüfers machen. Über wesentliche Erkenntnisse, die der Abschlussprüfer im Rahmen seiner Abschlussprüfung gewonnen hat, ist das BTC in Form eines Management-Letters zu informieren. Dabei sind auch solche Beurteilungsergebnisse darzustellen, die nicht Eingang in den Prüfungsbericht finden, jedoch für den Gesellschafter, wie auch für den Aufsichtsrat oder die Geschäftsführung von Bedeutung sind. Darüber hinaus soll das BTC während der Prüfung frühzeitig über wesentliche Feststellungen unterrichtet werden.

Rechtzeitig vor Fertigstellung des Prüfungsberichtes erhält das BTC ein Entwurfsexemplar. Auf dieser Grundlage soll ein Schlussgespräch zwischen dem Abschlussprüfer und dem Aufsichtsratsvorsitzenden unter Beteiligung des BTC stattfinden.

³³ Vgl. Art 94 Abs. 1 Nr. 2 GO i.V.m. § 53 HGrG.

Der Abschlussprüfer nimmt an den Beratungen des Aufsichtsrats über den Jahresabschluss teil und berichtet über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung. Jedem Aufsichtsratsmitglied ist im Vorfeld der Beratungen ein Exemplar des Prüfungsberichtes zur Verfügung zu stellen.

Die Feststellung des Jahresabschlusses erfolgt durch die Gesellschafterversammlung auf Grundlage eines Ermächtigungsbeschlusses des Stadtrates. Im Rahmen dieses Stadtratsbeschlusses soll über die wesentlichen Feststellungen berichtet werden. Für Beteiligungen von untergeordneter Bedeutung kann der Stadtrat dem Oberbürgermeister eine Ermächtigung erteilen, über die Feststellung des Jahresabschlusses in eigener Zuständigkeit zu entscheiden.

Das Beteiligungsunternehmen soll den Abschlussprüfer bzw. die Abschlussprüfungsgesellschaft turnusgemäß, i.d.R. nach vier Jahren, wechseln.

3.4.3 Finanzverwaltung und steuerliche Außenprüfungen

Die Beteiligungsunternehmen haben steuerrechtliche Grundsatzfragen und steuerliche Gestaltungen von grundsätzlicher Bedeutung für den Konzern Stadt (z.B. Anträge auf verbindliche Auskunft, Rechtsbehelfe in Angelegenheiten von finanziellem Gewicht, Ergebnisabführungsverträge usw.) frühzeitig mit dem Beteiligungscontrolling abzustimmen.

Über steuerliche Außenprüfungen in den Beteiligungsunternehmen (z.B. turnusmäßige Prüfungen, Sonderprüfungen usw.) ist das Beteiligungscontrolling rechtzeitig zu unterrichten. Das BTC erhält den Prüfungsbericht und nimmt an den Schlussbesprechungen teil. Darüber hinaus soll das BTC bereits während der Prüfung frühzeitig über wesentliche Prüfungsfeststellungen informiert werden.

3.5 Interne Ebene

3.5.1 Zusammenarbeit mit der Kernverwaltung

Das Beteiligungscontrolling kann sich zur Erfüllung seiner Aufgaben jederzeit der Ämter der Stadtverwaltung bedienen. Diese haben die Arbeit des Beteiligungscontrollings vollumfänglich und unverzüglich zu unterstützen.

In fachlichen Angelegenheiten sind zunächst die jeweils zuständigen Ämter Ansprechpartner der Beteiligungsgesellschaften; das BTC kann bei Bedarf koordinieren und unterstützen.

3.5.2 Rechnungsprüfungsamt

Im Rahmen der Betätigungsprüfung³⁴ prüft das Rechnungsprüfungsamt (RPA), ob die Stadt ihre Steuerungs- und Überwachungsfunktion hinsichtlich der Unternehmen in Privatrechtsform ausfüllt und ob hierzu die erforderlichen Informationen beschafft und ausgewertet werden.³⁵ Adressat der Betätigungsprüfung ist das BTC.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben sollen dem RPA sowie dem überörtlichen Prüfungsorgan in der jeweiligen Satzung der Beteiligung sämtliche Informations- und Prüfungsrechte gemäß § 54 HGrG eingeräumt werden.

Das BTC unterstützt das RPA bei seiner Aufgabenerfüllung und hält hierzu alle für die Steuerung der Beteiligungen relevanten Informationen vor.

³⁴ Die Betätigung einer Gemeinde in Unternehmen der Privatrechtsform stellt eines der Prüfungsfelder der Rechnungsprüfung gemäß Art. 106 Abs. 4 BayGO dar (sog. Betätigungsprüfung).

³⁵ Vgl. hierzu Schulz/Wachsmuth/Zwick/Bauer/Mühlbauer/Oehler/Stanglmayr/Winkler, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Rn. 4 zu Art 106 BayGO.

4 PROZESSE UND BERICHTSWESEN

4.1 Grundsätze

Dem BTC obliegt die Vorbereitung der konzeptionellen Entwicklung, Pflege sowie Überwachung der Standards der Beteiligungssteuerung und der Beteiligungsverwaltung. Dies gilt insbesondere für folgende Berichte bzw. Prozesse:

4.2 Beteiligungsbericht

Entsprechend Art. 94 Abs. 3 BayGO erstellt das BTC einmal jährlich einen Bericht über die Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts, wenn der Stadt mindestens fünf Prozent der Anteile eines Unternehmens gehören.

Schwerpunkte der Berichterstattung sollen dabei Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks gem. Art. 87 BayGO, die Beteiligungsverhältnisse, die Zusammensetzung der Gesellschaftsorgane, die Bezüge der einzelnen Mitglieder des geschäftsführenden Unternehmensorgans gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 5 BayGO i.V.m. Abs. 3 Satz 5, die Ertragslage und die Kreditaufnahme sein.

Der Bericht ist nach Vorlage im Stadtrat jedermann öffentlich zugänglich zu machen.³⁶

4.3 Quartalsbericht

Die städtischen Beteiligungen haben vierteljährlich standardisierte Berichte vorzulegen.³⁷ Der Quartalsbericht soll die wirtschaftliche Entwicklung im abgelaufenen Zeitraum darstellen und eine Prognose über die weitere Entwicklung im laufenden Jahr sowie eine Aussage über die Umsetzung der vereinbarten Ziele beinhalten.

Die Berichte der Gesellschaften sind jeweils spätestens einen Monat nach Quartalsende an das BTC zu übersenden. Das BTC legt den Quartalsbericht der Stadt Bamberg jeweils spätestens in der zweiten regulären Sitzung des Finanzsenates nach Quartalsende vor.

³⁶ Vgl. Art. 94 Abs. 3 Satz 5 BayGO.

³⁷ Weiterführende Informationen über Inhalt und Aufbau des Quartalsberichtes der Stadt Bamberg sind zu finden im Dokument „Erläuterungen zum Quartalsbericht“.

4.4 Zielvereinbarungen

Es sind jährlich Zielvereinbarungen zwischen der Stadt Bamberg und ihren Beteiligungen zu treffen.

Zunächst werden hierbei Vorschläge für strategische Sachziele bzw. für deren Anpassung oder Ergänzung von den Geschäftsführern der Beteiligungsunternehmen durch das BTC abgefragt. Soweit möglich sollen die Ziele durch die Beteiligungen operationalisiert und deren wirtschaftliche Auswirkung beziffert werden. Die Vorschläge werden an die Sprecher des Finanzsenates weitergeleitet, so dass die Fraktionen Gelegenheit erhalten, zu diesen Stellung zu nehmen sowie eigene Vorschläge zu unterbreiten. Anschließend nehmen die Geschäftsführer wiederum zu den Anträgen der Fraktionen Stellung.

Danach werden die eingegangenen Vorschläge und Stellungnahmen gesammelt und im Einzelnen mit Herrn Oberbürgermeister, Herrn Bürgermeister, den Sprechern des Finanzsenates, den Geschäftsführern sowie dem BTC in einem geeigneten Rahmen, beispielsweise in einem Workshop, diskutiert und eine Vorauswahl bzw. Empfehlung strategischer Sachziele für den Stadtrat getroffen.

Auf Basis dieser Auswahl strategischer Sachziele sind die Beteiligungsunternehmen aufgefordert, ihre Wirtschaftspläne in Abstimmung mit dem BTC auszuarbeiten. Daraufhin erstellt das BTC das endgültige Zielvereinbarungsdokument. Dieses enthält aufbauend auf den strategischen Sachzielen auch die Grundzüge der Wirtschaftsplanung. Die Beschlussfassung über das Zielvereinbarungsdokument erfolgt durch den Stadtrat im Rahmen der Haushaltsberatungen. Parallel hierzu werden die strategischen Sachziele und die Wirtschaftspläne in den Aufsichtsgremien der Beteiligungsunternehmen verabschiedet.

Den Abschluss des Zielvereinbarungsprozesses bildet die Berichterstattung über die Zielerreichung des abgelaufenen Jahres. Hierbei ist von den Beteiligungsunternehmen die Zielerreichung soweit wie möglich zu quantifizieren und ausführlich zu beschreiben. Geplante Maßnahmen für das Folgejahr bzw. bis zur vollständigen Umsetzung des einzelnen Zieles sind ebenfalls auszuführen.

5 SCHLUSSBEMERKUNGEN

5.1 Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie

Frühere Beschlüsse zum Beteiligungscontrolling, die den Regelungen dieser Beteiligungsrichtlinie nicht entsprechen, verlieren mit Inkrafttreten dieser Beteiligungsrichtlinie ihre Gültigkeit.

Das BTC überwacht die Anwendung der Beteiligungsrichtlinie, insbesondere im Hinblick darauf, ob die Gesellschaftsverträge und Geschäftsordnungen, vor allem für die Geschäftsführung und für den Aufsichtsrat, den Grundsätzen dieser Richtlinie entsprechen. Bei Minderheitsbeteiligungen ist zumindest darauf hinzuwirken. Des Weiteren sind die Geschäftsprozesse in den Beteiligungsunternehmen gegebenenfalls an die Vorgaben dieser Richtlinie anzupassen.

Die Beteiligungsrichtlinie ist an sich verändernde Parameter anzupassen. Hierzu zählen u.a. etwaige Änderungen der gesetzlichen Vorschriften. Die Umsetzung einer entsprechenden Aktualisierung und Fortschreibung der Beteiligungsrichtlinie wird durch das BTC betreut.