Amt, Datum, Telefon

002 Büro Oberbürgermeister, 06.11.2012, 51-2004

Drucksachen-Nr.

4961/2009-2014

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Haupt- und Beteiligungsausschuss	15.11.2012	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Neustrukturierung des Beteiligungsmanagements

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Beteiligungsausschuss nimmt das Grobkonzept zur Zukunft des Beteiligungsmanagements zur Kenntnis. Er beauftragt den Oberbürgermeister, das Grobkonzept auszuarbeiten und die erforderlichen Schritte zur Umsetzung einzuleiten. Der Haupt- und Beteiligungsausschuss wird regelmäßig über den Umsetzungsstand informiert.

Begründung:

A. Heutiger Status quo

1. Relevanz der Beteiligungen für den Konzern Stadt

Der Konzern Stadt Bielefeld verfügt unmittelbar bzw. mittelbar über insgesamt 66 Beteiligungen in privater Rechtsform; die weitaus überwiegende Anzahl davon in Rechtsform der GmbH. 30 dieser Beteiligungen werden unmittelbar/mittelbar von der Stadt Bielefeld selbst gehalten, wohingegen 36 Beteiligungen mittelbar über die Beteiligungsgesellschaft der Stadt Bielefeld gehalten werden. Der letzte Beteiligungsbericht aus 2010 enthält dazu die als Anlage beigefügte Übersicht.

Das Spektrum der Beteiligungen erstreckt sich über die Bereiche Sicherheit und Ordnung, Kultur und Freizeit, Familie und Soziales, Gesundheit, räumliche Planung und Entwicklung, Bauen und Wohnen, Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie Wirtschaft und Tourismus und damit über alle relevanten Tätigkeitsbereiche der Stadt Bielefeld.

Bezüglich der wirtschaftlichen Bedeutung (Investitionstätigkeit, Umsatz) entspricht das Beteiligungsportfolio der Stadt in der Gesamtgrößenordnung dem des Kernhaushalts einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung/Sondervermögen. Gleiches gilt in etwa für die Anzahl der Beschäftigten.

2. Derzeitige Organisationsstruktur Stadt/BBVG und bisherige Entwicklung

Korrespondierend mit dem zunehmenden Bedeutungszuwachs der Beteiligungen im Laufe der letzten Jahrzehnte ist innerhalb der Verwaltung aus der früheren reinen Beteiligungsverwaltung mittlerweile ein Beteiligungsmanagement geworden, das für die Verwaltungsleitung bzw. die in Gremien entsandten Vertreter der Stadt Unterstützungsleistungen erbringt und aktuell die gesetzliche Anforderung des kommunalen Gesamtabschlusses realisiert.

Organisatorisch ist aus ursprünglich einer Planstelle in der früheren Stadtkämmerei und zwischenzeitlicher Stabsstelle beim Oberbürgermeister (ab 1999) in 2004 durch Reorganisation die Abteilung Konzerncontrolling im Amt für Finanzen und Beteiligungen entstanden.

Die in 2001 gegründete Beteiligungsgesellschaft hatte zunächst im Sinne einer Vermögensverwaltung den anteiligen Veräußerungserlös aus der Veräußerung der Anteile an der Stadtwerke Bielefeld GmbH „gemanagt“. Durch Zuordnung weiterer Beteiligungen und Vermögensgegenstände bis hin zur Aufnahme operativer Geschäftstätigkeit ist mittlerweile eine Gesellschaft entstanden, die zum einen koordinierende Tätigkeiten (Abwicklung Detmolder Straße) für Stadt und Beteiligungen wahrnimmt, andererseits durch die zwischenzeitliche Entscheidung zum Rückkauf der Anteile an den Stadtwerken die 100 %-ige Gesellschafterstellung bei der Stadtwerke Bielefeld GmbH inne hat.

B. Aktuelle handlungsauslösende Überlegungen

1. Identifikation von Synergiepotenzialen in den Gesellschaften

Die Gesellschaften beschäftigen in der Regel jeweils für ihre Personalverwaltung und ihre Tätigkeitsfelder Mitarbeiter im Personal- und Rechnungswesen. Hier können Einsparpotentiale ausgeschöpft werden, wenn Doppelstrukturen aufgelöst werden. Denkbar sind auch weitere Abteilungen wie Telefondienste, Controlling oder Öffentlichkeitsarbeit, die gemeinsam effektiver gestaltet werden können. Diese Erwartung wird auch bestätigt durch das Gutachten zur Zusammenarbeit der WEGE und der Bielefeld Marketing mbH.

2. Identifikation von Synergiepotenzialen mit Verwaltungseinheiten der Stadt Bielefeld

Die Geschäftsfelder der städtischen Gesellschaften haben naturgemäß eine große Nähe zu den Geschäftsfeldern der Kernverwaltung. Auch hier erscheint eine Überprüfung der jeweiligen Portfolios angezeigt, um Doppelstrukturen zu identifizieren und ggf. abzubauen.

3. Verhältnis BBVG/SWB

Die Zusammenarbeit BBVG - Stadtwerke Bielefeld GmbH ist konfliktbeladen. Der Abschluss des Ergebnisabführungsvertrages wird von der SWB GmbH derzeit an den Abschluss eines Kooperationsvertrages gekoppelt, obwohl dadurch rechtliche Risiken bei der Stadt Bielefeld entstehen. Die Eigenkapitalausstattung der Stadtwerke und die Entscheidungsbefugnisse sind Gegenstand vieler Diskussionen. Es ist nicht

auszuschließen, dass die Umsetzung strategischer städtischer Ziele in vertragliche Gestaltungen langwierige Abstimmungsprozesse erfordern und zu Reibungsverlusten führen.
Vor dem Hintergrund der Neustrukturierungen wird daher über die Errichtung einer Stadtwerke-Holding nachzudenken sein, um die BBVG auf das Beteiligungsmanagement zu fokussieren und das Management für den SWB-Konzern an der Stelle einer Stadtwerke-Holding zu konzentrieren. Die vertraglichen Beziehungen zwischen BBVG und Stadtwerke-Holding würden die unternehmerischen Interessen der Stadtwerke nicht derart berühren, diese Interessenausgleiche würden dann im Konzern Stadtwerke gelöst werden.

Die Ansiedlung der Mitbestimmung, die derzeit vor dem OLG Düsseldorf verhandelt würde, könnte so im Konsensweg gelöst werden. Der Betriebsrat hat angekündigt, die Entsendung von Arbeitnehmervertreter/innen in den Aufsichtsrat der BBVG nicht zu verfolgen, wenn eine Stadtwerke-Holding errichtet wird und der mitbestimmte Aufsichtsrat bei der Stadtwerke-GmbH installiert wird. Denkbar ist also ein „Konzern Stadtwerke im Konzern“, um – wie bei dem Klinikum Bielefeld – die Mitbestimmung jeweils in dem Unternehmen anzusiedeln, dem die jeweiligen mitbestimmungsberechtigten Beschäftigten angehören.

Der Ergebnisabführungsvertrag würde zwischen Holding und Stadtwerke GmbH geschlossen, so dass auch dieser Konfliktpunkt nicht mehr mit der BBVG auszutragen wäre.

4. Handlungsbedarf Finanzen

Die Stadt Bielefeld wird absehbar wegen ihrer eigenen finanziellen Lage ihre Beteiligungen nur eingeschränkt finanziell unterstützen können. Umgekehrt trägt das Erbringen von Leistungen durch die Beteiligungen für die Stadt Bielefeld ohne entsprechenden angemessenen finanziellen Ausgleich das latente Risiko, eine (unzulässige) verdeckte Gewinnausschüttung darzustellen. Es wäre z.B. auch möglich, Verbindlichkeiten der Beteiligungen gegenüber der BBVG in eine Eigenkapitalzufuhr umzuwandeln und so die finanzielle Situation einer Beteiligung zu stärken. Gerade im Hinblick auf das Klinikum Bielefeld dürfte sich durch eine solche Konstruktion deren finanzielle Lage bessern.

Die Erfahrungen mit dem Cash-Pooling zeigen, dass alle Gesellschaften davon profitieren, wenn ein gemeinsamer Finanzierungspool zur Verfügung steht. Kurzfristige Finanzierungsengpässe können im gemeinsamen Interesse aller Beteiligungen durch Finanzüberschüsse zeitweise ausgeglichen werden, was angesichts der Kreditzinsen und niedriger Zinsen bei der Anlage von Kapital äußerst wirtschaftlich sein kann. Hier können durch die Zusammenfassung aller Beteiligungen unter dem Dach der BBVG noch höhere Potentiale ausgeschöpft werden.

C. Ziele für ein Beteiligungsmanagement der Zukunft für die Stadt Bielefeld

1. Eigenständige Gesellschaften ohne Doppelstrukturen

Die bestehenden Gesellschaften sollen ihre Eigenständigkeit und Handlungsspektren bewahren. Ihre Portfolios sollen jedoch auf Überschneidungen und Doppelstrukturen - untereinander, aber auch im Verhältnis zu den städtischen Ämtern und Einrichtungen - untersucht werden, um Einsparpotenziale, Prozessoptimierungen und Verbesserungsmöglichkeiten auszuschöpfen.

2. Steuerung durch den Rat der Stadt Bielefeld

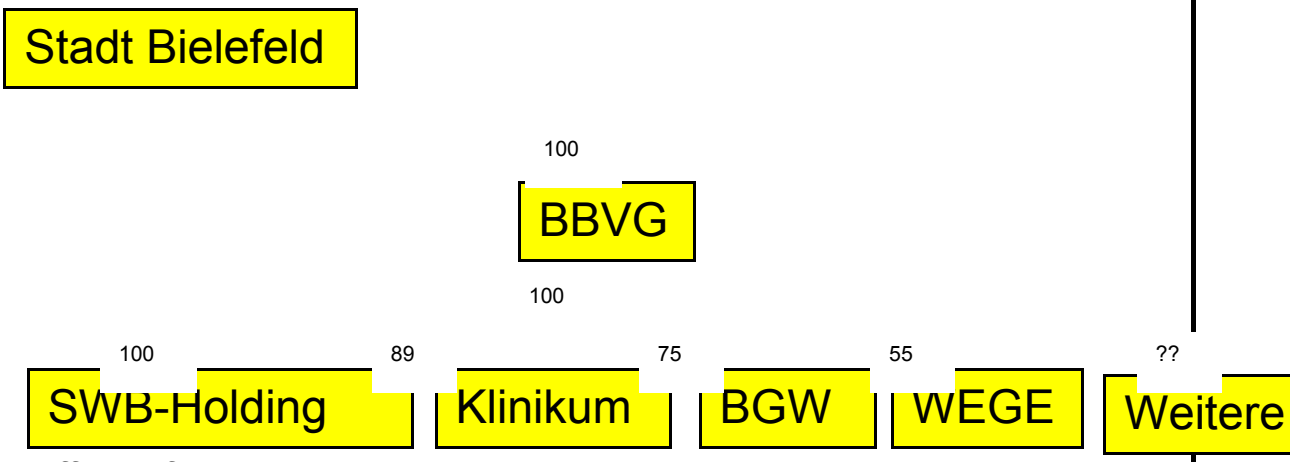
Der städtische Einfluss soll wie bisher dadurch gesichert werden, dass die Gesellschaften durch demokratisch legitimierte Ratsvertreter/innen gesteuert werden. Zwischen der Stadt Bielefeld und den Beteiligungen sollen Zielvereinbarungen geschlossen werden, um gemeinsam die Unternehmensstrategien, zukünftigen Schwerpunkte und auch die finanziellen Ziele zu verhandeln.

3. Schnittstelle BBVG

Die BBVG wird als „Mutter-Beteiligung“ die Schnittstelle zwischen der Stadt Bielefeld und den Beteiligungen wahrnehmen. Das heute im Amt für Finanzen und Beteiligungen angesiedelte Beteiligungsmanagement (Abteilung Konzerncontrolling) wird in die BBVG integriert. Damit wird eine einheitliche Struktur für das Beteiligungsmanagement geschaffen (Auflösung „Doppelstruktur“) Damit einhergehend wird die Mandatsträgerbetreuung künftig durch die BBVG wahrgenommen.

4. Zielstruktur

Die vorhandene Beteiligungsgesellschaft mit der Gesellschafterversammlung in der derzeitigen Ausprägung (entsprechend der jeweiligen Mehrheitsverhältnisse im Rat der Stadt zusammengesetztes Entscheidungsorgan) bietet sich als Kristallisationspunkt an. Konsequenterweise wäre eine Zuordnung der entsprechenden Anteile der Gesellschaften, die derzeit unmittelbar von der Stadt (noch) gehalten werden, zu prüfen bzw. weitestgehend zu realisieren. Eine denkbare Zielstruktur ist nachstehend abgebildet:



D. Prüffelder für die Umsetzung

Für die Umsetzung der unter C beschriebenen Zielstruktur sind folgende Prüfaspekte zu betrachten bzw. zu gewährleisten:

1. Rechte des Rates

a. Rechte gemäß GO NRW

Die dem Rat der Stadt unentziehbar zugeordneten Entscheidungsrechte (zum Beispiel Gründung Gesellschaften, Übernahme von Anteilen an bestehenden Gesellschaften etc.) werden nicht angetastet. Vorberatungen für derartige Entscheidungen obliegen dem Haupt- und Beteiligungsausschuss.

b. Definierte Rechte

Unabhängig von den gesetzlichen Rechten (s. o.) sind dem Rat bisherige Rechte auch künftig zuzuordnen (z. B. Berichte aus den Gremien der Beteiligungen gemäß Kodex).

Alle anderen Entscheidungen obliegen ergänzend zu den jeweiligen Empfehlungen/Vorschlägen aus Gremien der Gesellschaften (Aufsichtsräten) künftig konzentriert der Gesellschafterversammlung der BBVG.

c. Zielvereinbarungen

Die Kommunikationsstruktur zwischen der Stadt Bielefeld, der BBVG und den Beteiligungen soll als Kreislauf organisiert werden:

- Der Rat der Stadt Bielefeld hat bereits in der Vergangenheit strategische Überlegungen zur Unternehmenspolitik der Beteiligungen angestellt.

- Zur Verfolgung dieser vom Rat festgelegten strategischen Ziele der Stadt Bielefeld sollen regelmäßige Zielvereinbarungen zwischen der BBVG und den Beteiligungen geschlossen werden.

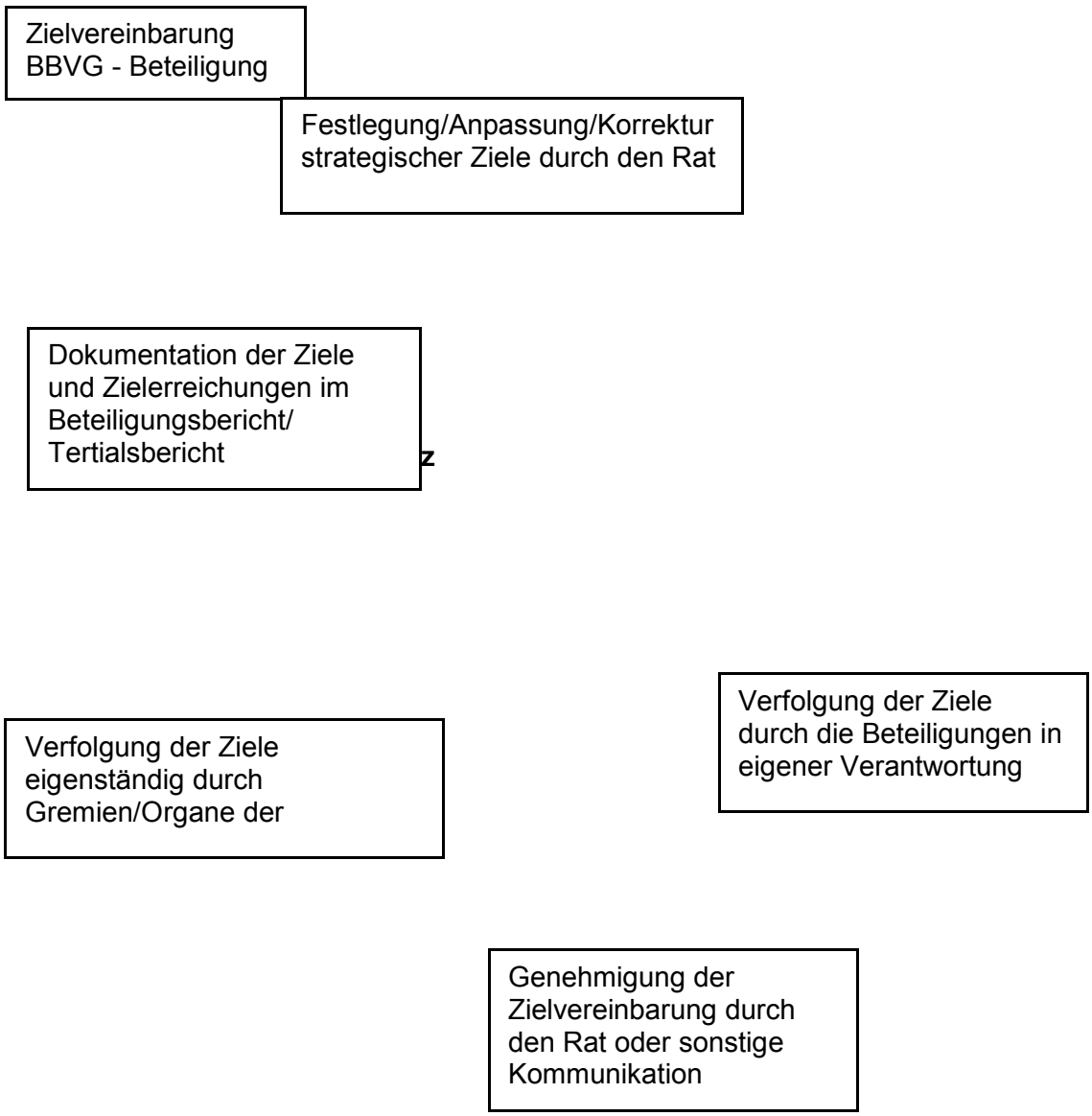
- Die BBVG und die Beteiligungen, vertreten durch ihre jeweiligen Geschäftsführungen, sollen regelmäßig in Abständen Ziele definieren, überprüfen und weiter entwickeln.

- Im Rahmen der vereinbarten Ziele verantworten die Gremien/Organe der Beteiligungen die Unternehmenspolitik und damit auch die Zielverfolgung und –erreichung.

- Es ist zu prüfen, ob die Wirksamkeit einer solchen Zielvereinbarung unter den Vorbehalt der Zustimmung des Rates zu stellen ist oder ob ein sonstiger Kommunikationsprozess herzustellen ist.

- Dokumentiert werden können diese Zielvereinbarungen etwa im Beteiligungsbericht der Stadt Bielefeld, so dass hier ein transparentes Verfahren gesichert ist. Darüber hinaus gewährleistet der künftig regelmäßig aufzustellende Gesamtabschluss für den Konzern Stadt einen Gesamtüberblick. So können der Rat der Stadt Bielefeld und auch die Öffentlichkeit nachvollziehen, ob und welche Vorgaben an Beteiligungsunternehmen gestellt und erfüllt werden.

Angestrebt wird also folgende Kommunikationsstruktur:



Transparenz

Die Öffentlichkeit von Entscheidungen wird wie bisher nach der geltenden Geschäftsordnung des Rates der Stadt abhängig vom Beratungsgegenstand auch weiterhin gewährleistet.
Das Vereinbaren und Dokumentieren von Zielvereinbarungen und deren Ergebnisse erhöht dazu die Transparenz.

3. Entsendung von Vertretern in Gremien

Die laut Gemeindeordnung normierten Entsenderechte des Rates in Gremien von derzeit unmittelbaren (künftig dann mittelbaren) Beteiligungen bleiben unverändert. Ein veränderter Status der Zuordnung der Anteile ändert hieran nichts.

Regelungen formaler Art sind lediglich für Gesellschafterversammlungen zu treffen. Rein gesellschaftsrechtlich ist jeweils die Geschäftsführung der Muttergesellschaft „automatisch“ Vertreter in der Gesellschafterversammlung von Töchtern. Analog der bisherigen Praxis bei den Stadtwerken und moBiel GmbH würde künftig weiterhin ein Ratmitglied die Rechte wahrnehmen und die gesellschaftsrechtliche Basis dafür per Vollmacht entsprechend der Praxis bei den beiden genannten Gesellschaften realisiert.

4. Einbeziehung von Mitgesellschaftern

In Gesellschaften, in denen die Stadt nicht 100%ige Gesellschafterin ist, sind die Mitgesellschafter frühzeitig in die Überlegungen einzubeziehen.

5. Entscheidungskompetenzen/-wege

Die den Gremien der Beteiligungen gemäß Gesellschaftsvertrag zugewiesenen Rechte bleiben durch die Strukturierung unangetastet. Die Entscheidungswege innerhalb der Gesellschaften (im Regelfall Vorschlag Geschäftsführung an Aufsichtsrat/Gesellschafterversammlung) erfahren ebenfalls keine Veränderungen.

Die Rechte des Rates des Rates (vgl. Ziffer 1) bleiben davon unberührt.

6. Zulässigkeit gemäß Kommunalrecht

Eine Zuordnung von Beteiligungen ist im Rahmen des Gesellschaftszwecks der BBVG „Halten von Beteiligungen“ grundsätzlich zulässig und umsetzbar. Sollte neben dem Halten der Beteiligungen auch eine inhaltliche Veränderung des Gesellschaftszwecks gewünscht sein, bedarf dies entsprechender Beschlüsse; für zuzuordnende Gesellschaften wird dies in aller Regel allerdings nicht der Fall sein.

7. Transaktionskosten

Es entstehen grundsätzlich einmalige Transaktionskosten (Notarkosten, Eintragung in das Handelsregister etc.), ggf. – bei Übertragung von 100 % Beteiligungen mit nennenswertem Grundbesitz – entsteht einmalig Grunderwerbssteuer. Sonstige Transaktionskosten und/oder laufende Kosten zusätzlicher Art entstehen dadurch nicht.

8. Mitbestimmung

Bereits die gegenwärtige Situation führt auf Betreiben des Betriebsrats der Stadtwerke zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung (Statusverfahren) zur Frage eines mitbestimmten Aufsichtsrats bei der BBVG.

Die Mitbestimmung in den Unternehmen Stadtwerke und Klinikum - unterstellt, die Konstruktion wie unter B 3 dargestellt wird gewählt und die Mitarbeitervertretungen wünschen keinen mitbestimmten Aufsichtsrat auf Ebene der BBVG - ist keine dauerhaft verbindliche Konstruktion. Es ist nicht auszuschließen, dass in Zukunft Beschäftige aus Beteiligungen, deren Vertretungsorgane (Betriebsrat) und/oder Gewerkschaften einen mitbestimmten Aufsichtsrat auf BBVG-Ebene installieren wollen. Ein entsprechendes Bestreben in Form eines Statusverfahrens mit dem Ziel der Durchsetzung eines Rechtsanspruchs ist möglich.

Im Verhältnis zur jetzigen Rechtslage ändert sich tatsächlich dadurch nichts:
Die Zuordnung weiterer Gesellschaften mit deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erhöht die Zahl der Beschäftigten, schafft aber im Ergebnis keine neue Ausgangsbasis. Für den Fall, dass es zur Einrichtung eines mitbestimmten Aufsichtsrats kommt, ist lediglich die Zahl der wahlberechtigten Mitarbeiter/innen entsprechend größer.

E. Chancen und Risiken

1. **Angebotsverbesserung**

Die vorgeschlagene neue Beteiligungsstruktur wird die Identifizierung und Nutzung von Einsparpotentialen befördern. Denkbar ist auch ein verbessertes Angebot von Dienstleistungen, weil Personalanteile effektiver eingesetzt werden können.

2. **Höhere finanzielle Flexibilität**

Bei den Finanzen werden durch die veränderte Organisationsstruktur größere Spielräume und damit einhergehend mehr Flexibilität erwartet, um Schwankungen am Markt besser überbrücken zu können.

3. **Mittelbare Beteiligungen statt unmittelbarer Beteiligungen**

Die Umstrukturierung führt aber auch dazu, dass sich die Gesellschaften zum Teil gesellschaftsrechtlich von der Stadt Bielefeld entfernen, als unmittelbare Beteiligungsgesellschaft ist nur noch die BBVG angestrebt.
Diese „Entfernung“ ist tatsächlich aber nur rechtlicher Natur: durch die Bestellung von Ratsmitgliedern in den Aufsichtsgremien dürfte sich die Anbindung der mittelbaren Gesellschaften nicht verschlechtern.
Durch die vorgesehene Vereinbarung strategischer Ziele verringert sich die Gefahr, dass mittelbare Beteiligungen die städtischen Interessen zugunsten der – ebenfalls wichtigen und zu beachtenden - eigenen Interessen vernachlässigen. Die gemeinsame Vereinbarung, Überprüfung und Weiterentwicklung von Zielvereinbarungen stärkt vielmehr den „Konzern“ Stadt, da die städtischen Ziele und die der Beteiligungen regelmäßig betrachtet, überprüft, gegeneinander abgewogen und letztlich verabredet werden.

4. **Transaktionskosten/Steuern**

Die Höhe der Transaktionskosten - insbesondere evt. Grunderwerbssteuern – ist auf die Verhältnismäßigkeit hin noch zu überprüfen, ebenso wie steuerliche Optimierungspotentiale.

F. Umsetzung in Schritten

Die Zuordnung aller Beteiligungen, die unmittelbar von der Stadt gehalten werden, ist grundsätzlich möglich. Bei Beteiligungen, für die die Stadt einen Finanzierungsbeitrag leistet und/oder die im 100 %-Anteilsbesitz stehen, ist eine vertiefende Prüfung der steuerlichen Auswirkungen im Vorfeld geboten. Deswegen wird in einem ersten Schritt vorgeschlagen, lediglich die Beteiligungen der BBVG neu zuzuordnen, auf die dies nicht zutrifft.

Oberbürgermeister	Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.