

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Haupt- und Beteiligungsausschuss	09.12.2010	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Beteiligungsbericht und Public Corporate Governance Kodex.

Bericht der Verwaltung zum Prüfauftrag.

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

Haupt- und Beteiligungsausschuss 16.09., öffentlich, Tagesordnungspunkt 4.1 Drucksachen-Nr.:
1439/2009-2014

Sachverhalt:

Der Haupt- und Beteiligungsausschuss hat in seiner Sitzung am 16.09.2010 einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

„Die Verwaltung wird gebeten in einer der nächsten Sitzungen des Haupt- und Beteiligungsausschusses darüber zu berichten, wie der künftige Beteiligungsbericht der Stadt Bielefeld nach der Einführung des NKF strukturiert sein wird und ob darüber hinaus Regelungen im Sinne seines Public Governance Kodex für notwendig erachtet werden.“

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen auf, welche Aufgabe und Bedeutung dem zukünftigen Beteiligungsbericht im Rahmen des NKF-Gesamtabschlusses zukommt. Dabei soll deutlich werden, in welchem Gesamtkontext der Beteiligungsbericht der Stadt Bielefeld zu sehen ist.

Darüber hinaus soll dargelegt werden, ob und inwieweit Handlungsempfehlungen und Grundsätze guter Unternehmensführung im Sinne eines Public Corporate Governance Kodex als zusammenfassendes Regelwerk das in der Stadt Bielefeld praktizierte effektive und effiziente Zusammenwirken von Verwaltung, Oberbürgermeister, Rat und Ausschüssen und Beteiligungen der Stadt unterstützen kann.

I.) Ausgangssituation

Die Stadt Bielefeld, ihre Beteiligungen sowie die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen haben als „Konzern Stadt Bielefeld“ die gemeinsame Aufgabe, Daseinsvorsorge für die Bielefelder Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dazu wird der Konzern Stadt Bielefeld in Tätigkeitsfeldern mit unterschiedlicher Ausrichtung und in privater und öffentlich-rechtlicher Rechtsform aktiv. Durch etliche Ausgründungen in den letzten Jahrzehnten hat der privatwirtschaftlich organisierte Bereich der Daseinsvorsorge zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Aufgrund der Verselbständigung bei Ausgründungen in privater Rechtsform und der Entscheidungsfindung vorrangig in den dafür vorgesehenen Organen der Beteiligungen, konzentriert sich der Informationsfluss bezüglich dieser Beteiligungen auf diejenigen

Ratsmitglieder, die in diesen Organen ein Mandat ausüben.

Damit einhergehend und in Verbindung mit der wirtschaftlichen Bedeutung für den Haushalt der Stadt Bielefeld hat es in den letzten Jahren verschiedene Ansätze seitens der Verwaltung gegeben, die Informationsbasis für alle Ratsmitglieder zu verbreitern.

Es wird regelmäßig für die Ratsmitglieder und Bürgerinnen und Bürger der Stadt ein Beteiligungsbericht erstellt, der neben einem Gesamtüberblick der Beteiligungen und Betriebe auch deren Einzeldarstellung enthält. Der bisher und auch künftig von der Stadt jährlich zu erstellende Beteiligungsbericht, wurde in der Vergangenheit sukzessive um Daten ergänzt, um eine möglichst breite Informationsbasis auf der Grundlage der jeweiligen Jahresabschlüsse zu schaffen. Er beinhaltet jedoch ausschließlich eine zeitlich rückwärts gerichtete Betrachtungsebene.

Darüber hinaus wurde das im Kernhaushalt der Stadt etablierte Finanzberichtswesen in Form des Berichtswesens für Beteiligungen und Betriebengenen vor einigen Jahren mit dem Ziel eingeführt, eine kontinuierliche unterjährige Berichterstattung zum Geschäftsverlauf ausgewählter Beteiligungen und Betriebe aus Sicht der Stadt als Gesellschafterin zu erstellen.

II.) Handlungsempfehlungen der Verwaltung für städtische Beteiligungen vor dem Hintergrund rechtlicher Entwicklungen (NKF, Transparenzgesetz)

Die nachstehenden Ausführungen orientieren sich im Wesentlichen an 3 Zielebenen:

Ebene 1: Informationen (zeitnah, umfassend und so vollständig wie möglich) bezogen auf einzelne Beteiligungen und außerhalb der Gremien den Gesellschaftern allen Ratsmitgliedern zugänglich machen. Zielsetzung ist eine möglichst große Transparenz vor dem Hintergrund der vielfältigen Ausgliederung der letzten Jahre und Jahrzehnte.

Ebene 2: Sicherstellung der vom Gesetzgeber des Landes NRW vorgesehene Darstellung des Gesamtkonzerns Stadt Bielefeld im Gesamtabschluss entsprechend der rechtlichen Anforderungen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten.

Ebene 3: Standards setzen:

Zu unterscheiden ist zwischen pflichtigen Standards aufgrund gesetzlicher Normen z. B. Beteiligungsberichte und freiwilligen Standards im Sinne einer möglichst einheitlichen Vorgehensweise und Erleichterung der Orientierung für alle Beteiligten.

1. Beteiligungsbericht als Komponente des künftigen Gesamtabschlusses

Das Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKFE NRW) erfordert auch das Aufstellen eines „neuen“ Beteiligungsberichtes gemäß § 117 GO NRW und § 52 GemHVO NRW. Dieser ist gem. § 3 NKFE NRW erstmals dem Gesamtabschluss zum Stichtag 31. Dezember 2010 beizufügen.

Um bei den vielfältigen Ausgliederungen kommunaler Aufgaben eine differenzierte Betrachtung der Tätigkeiten und Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, sind die Mindestberichtsinnhalte dem Umfang nach erweitert worden.

Nach § 52 Abs. 1 GemHVO sind anzugeben und zu erläutern:

- die Ziele der Beteiligung
- die Erfüllung des öffentlichen Zwecks
- die Beteiligungsverhältnisse
- die Entwicklung der Bilanzen und der GuV
- die Leistungen der Beteiligungen, bei wesentlichen Beteiligungen mit Hilfe von Kennzahlen

- die wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Gemeinde
- die Zusammensetzung der Organe der Beteiligungen
- der Personalbestand jeder Beteiligung

Der Beteiligungsbericht 2008 hat bereits einen Großteil der „neuen“ Anforderungen abgedeckt und nicht mehr über eine Auswahl, sondern über alle Gesellschaften, an denen die Stadt Bielefeld mittelbar und unmittelbar beteiligt ist, berichtet. Eine weitere wesentliche Änderung ist der Verzicht auf die Lageberichte, da die GemHVO vorsieht, dass eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50% beteiligt ist, dem Haushaltsplan der Stadt beizufügen ist. Der Berichtsinhalt „Erfüllung des öffentlichen Zwecks“ ist bei allen Gesellschaften anzugeben und befindet sich im Aufbau, da nicht alle Gesellschaften die öffentliche Zwecksetzung im Gesellschaftsvertrag benannt haben bzw. im Jahresabschluss hierzu von der Geschäftsführung eine Aussage getroffen wird.

Die Darstellung von Kennzahlen mit der Zielrichtung für wesentliche Beteiligungen deren Leistungen abzubilden, ist gemeinsam mit den Geschäftsführungen dieser Beteiligungen abzustimmen. Hier wird in Teilen das Kennzahlensystem der Produktgruppen der Beteiligungen des städtischen Haushalt und des Berichtswesen für Beteiligungen abgebildet.

Der Beteiligungsbericht 2009 ist ein weiterer Schritt die gesetzlichen Anforderungen ab dem Jahr 2010 abzubilden. Er wird parallel zu dieser Vorlage den Gremien der Stadt Bielefeld vorgestellt.

2. . Berichtswesen der Beteiligungen und Betriebe

Das unterjährige Berichtswesen stellt Informationen zur Verfügung und ermöglicht steuernde Eingriffe bei Beteiligungen und Betriebe.

Basis sind die Planungsrechnungen in Form von Wirtschaftsplänen der Beteiligungen und Betriebe. In der Berichterstattung werden unterjährig der Stand des Wirtschaftsplans und die Entwicklung von betriebswirtschaftlichen und leistungsbezogenen Kennzahlen abgefragt. Ergänzt werden die Berichte um die Entwicklung der Finanzbeziehungen zum städtischen Haushalt.

Aufgrund der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements wurde das Berichtswesen zwischenzeitlich modifiziert. Die Berichtsvordrucke für die Gesellschaften und Betriebe setzen die Anforderungen und Festlegungen des Steuerungskonzeptes der Stadt Bielefeld bereits um.

Einzelheiten werden in einer Richtlinie mit folgenden Funktionen geregelt:

- Das Berichtswesen gewährleistet den Überblick über die aktuelle Umsetzung des Wirtschaftsplans. Die Analyse von Abweichungen zur Planung bildet die Voraussetzung, dass Gegensteuerungsmaßnahmen sowohl in finanzieller Hinsicht, aber auch in Bezug zum geplanten Output rechtzeitig entwickelt und umgesetzt werden können.
- Die Informationen über die Finanzbeziehungen zum städtischen Haushalt und die leistungsbezogenen Kennzahlen der haushaltsrelevanten Beteiligungen und Betriebe fließen in das Finanzberichtswesen zum städtischen Haushalt ein.
- Die Ist-Werte der leistungsbezogenen und outputorientierten Kennzahlen werden auf Grund gesetzlicher Vorgaben zusätzlich für den Beteiligungsbericht der Stadt Bielefeld benötigt.
- Für die Beteiligungen und Betriebe besteht die Möglichkeit, die Berichte für die unterjährige Information ihrer Organe zu verwenden.

Neben einer Darstellung des Erfolgs und der betriebswirtschaftlichen und leistungsbezogenen Kennzahlen der Betriebe und einzelner Gesellschaften zum jeweiligen Tertial liefern die Berichte auch eine entsprechende Prognose auf das Ende des Wirtschaftsjahres. Ergänzt werden die

Berichte um die Entwicklung der Finanzbeziehungen zum städtischen Haushalt. Dabei werden wesentliche Abweichungen zu den Planwerten erläutert und ggf. deren Wirkung auf den Haushalt der Stadt aufgezeigt.

3. Gesamtabschluss und Gesamtabschlussrichtlinie

Nach dem Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen ist spätestens zum 31. Dezember 2010 erstmalig von jeder Kommune ein Gesamtabschluss aufzustellen, der analog zum Konzernabschluss in der Privatwirtschaft die verselbstständigten Aufgabenbereiche (Gesellschaften, Betriebe) mit dem Kernhaushalt/ der Konzernmutter zusammenfasst.

Ziel des Gesamtabschlusses ist es, unabhängig von der jeweiligen Organisation bzw. Rechtsform sämtliche Tätigkeitsbereiche der Stadt so darzustellen, als ob es sich um „ein Unternehmen“ handelt. Dadurch wird umfassend ein der tatsächlichen Aufgabenerledigungen entsprechendes Bild über die wirtschaftliche Lage (Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragsgesamtlage) und damit die Entwicklung der Stadt Bielefeld möglich.

Aufgrund der bestehenden unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards (NKF für Kernhaushalt, HGB für Beteiligungen und Betriebe) erfordert der Prozess der Konsolidierung organisatorische Regelungen, die sich an den Grundsätzen ordnungsmäßiger Konzernbuchführung orientieren. Damit wird die einheitliche Bilanzierung und Bewertung innerhalb des „Konzerns Stadt Bielefeld“ erstmalig für das Geschäftsjahr 2010 auf den 31.12.2010 gewährleistet.

Konkret erfolgt dies durch Erlass einer Gesamtabschlussrichtlinie, die Standards definiert nach denen die unterschiedlichen Einzelabschlüsse in einen einheitlich bewerteten Abschluss übergeleitet und in den konsolidierten Gesamtabschluss des Konzerns Stadt Bielefeld einbezogen werden. Die Richtlinie dient somit als konkrete Arbeitsanleitung für die Gesamtabschlusserstellung und wurde weitgehend gemeinsam mit Vertretern der Beteiligungen erarbeitet und abgestimmt. Sie wird den Gremien der Stadt Bielefeld in Kürze zur Verabschiedung vorgelegt.

4. Umsetzung Transparenzgesetz

Im Haupt- und Beteiligungsausschuss am 18.02.2010 wurde im Rahmen einer Mitteilung darauf hingewiesen, dass künftig im Anhang zum Jahresabschluss für Mitglieder der Geschäftsführung, des Aufsichtsrates, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung Gesamtbezüge der einzelnen Mitglieder ausgewiesen werden sollen. Unabhängig von Neugründungen ist auch bei bestehenden Gesellschaften zu prüfen, wo sich Änderungsbedarf des Gesellschaftsvertrages jeweils ergeben. Entsprechende Beschlussempfehlungen zur Umsetzung des Transparenzgesetzes werden parallel vorgestellt.

Hierbei handelt es sich um die Umsetzung einer gesetzlichen Norm, die zwar Parallelen zu einem Public Corporate Governance Kodex aufweist, aber unabhängig davon für NRW geltendes Recht darstellt.

5. Public Corporate Governance Kodex

Das Thema Corporate Governance hat seit den 90er Jahren stetig an Bedeutung gewonnen und Eingang in die Gesetzgebung gefunden. Seit 2002 existiert der regelmäßig von der zuständigen Regierungskommission überarbeitete deutsche Corporate Governance Kodex, der bei den börsendotierten Aktiengesellschaften zur Anwendung kommt und mit dem die in Deutschland geltenden Regeln für Unternehmensleitung und Überwachung für nationale wie auch internationale Investoren transparent gemacht werden sollen, um so das Vertrauen in die Unternehmensführung deutscher Gesellschaften zu stellen.

Das Instrumentarium eines Corporate Governance Kodex wird unter Berücksichtigung der im Vergleich zur Privatwirtschaft anderen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen in den letzten

Jahren zunehmend auch auf dem Bereich öffentlichen Unternehmen übertragen und damit die Transparenz - auch gegenüber der Öffentlichkeit – zu erhöhen und der besonderen Verpflichtung im Rahmen der Daseinsvorsorge gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gerecht werden zu können.

Der Städtetag NRW hat Ende 2009 einen Musterentwurf eines Public Corporate Governance Kodex (PCGK) angepasst auf kommunale Verhältnisse vorgestellt und den Mitgliedsstädten zur Anwendung empfohlen, der die Grundsätze guter Unternehmensführung formuliert. Grundlage hierfür ist der Deutsche Corporate Governance Kodex. Aus Sicht der Verwaltung hat ein Public Corporate Governance Kodex folgende Funktionen:

- Standards für das Zusammenwirken aller Beteiligten zu definieren und festzulegen
- eine effizientere Zusammenarbeit zwischen der Gesellschafterversammlung, dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung zu fördern und zu unterstützen
- den Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen und Verwaltung zu standardisieren und ggf. zu verbessern, um die Aufgabenerfüllung im Sinne eines Beteiligungscontrollings zu erleichtern
- das öffentliche Interesse und die Ausrichtung der Unternehmen am Gemeinwohl durch eine Steigerung der Transparenz und Kontrolle abzusichern
- durch mehr Öffentlichkeit und Nachprüfbarkeit das Vertrauen der Bielefelder Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungen zu erhöhen

Auf Grundlage des Musterentwurfs des Deutschen Städtetages könnte ein Regelwerk vorgestellt werden, das der Beteiligungsstruktur und den Erfordernissen der Stadt Bielefeld gerecht wird.

Ein solcher „Bielefelder Kodex“ sollte die bisher bei der Stadt Bielefeld gewachsenen und gelebten Strukturen zur weiteren Optimierung der Steuerung und Transparenz der Beteiligungen abbilden, systematisieren und ggf. ergänzen. Der Kodex könnte das Gefüge der Organe der Gesellschaften, die Rolle der Stadt Bielefeld als Gesellschafterin sowie die Festlegung der Funktion und Aufgaben des Konzerncontrollings der Stadt Bielefeld zusammenfassend darstellen. Die Aufgaben und Befugnisse der Organe –Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat sowie Aufsichtsratsvorsitz und Geschäftsführung- der Gesellschaften würden aufgezeigt und das „Zusammenspiel“ beschrieben. Daneben könnten standardisierte Festlegungen zum Inhalt und Aufbau des Wirtschaftsplans der Gesellschaften einfließen, wie sie derzeit bereits weitestgehend von den Gesellschaften vorgelegt werden.

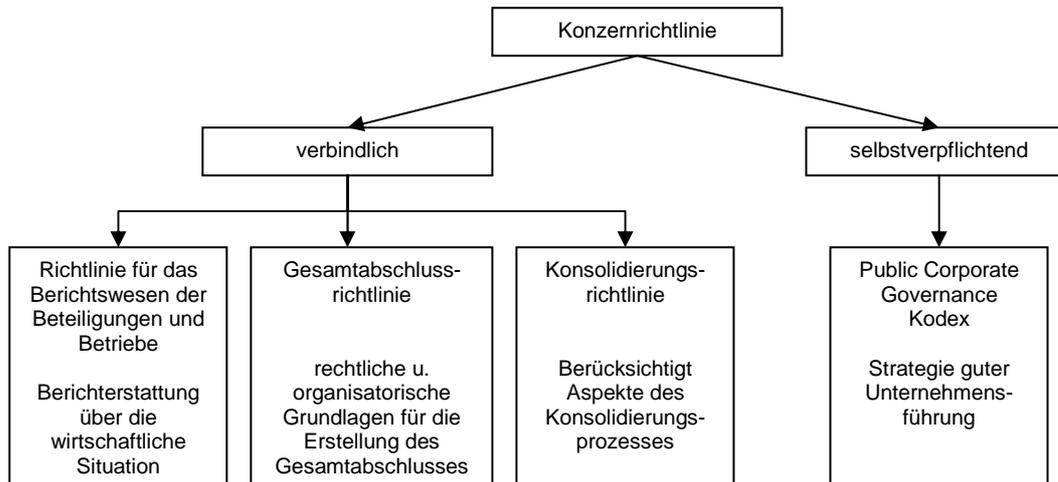
Es könnte ein Informationssystem zum Kodex durch einen Jahresbericht implementiert werden, insbesondere um über Abweichungen von den Empfehlungen des Kodex zu informieren. Dieser Kodex sollte regelmäßig – im Hinblick auf neue Entwicklungen – überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Die Anforderungen des Transparenzgesetzes NRW vom 17.12.2009 könnten in den Kodex ebenfalls einfließen.

Bei Mehrheitsbeteiligungen sollte der Kodex als verbindliches Regelwerk gelten. Darüber hinaus könnte er allen städtischen Beteiligungen zur Anwendung empfohlen werden. Mittel- bis langfristig wären bestehende Gesellschaftsverträge und Geschäftsordnungen daraufhin zu überprüfen inwieweit sie einer Anpassung bedürfen.

Der Entwurf eines Bielefelder Kodex könnte in einer der nächsten Sitzungen des Haupt- und Beteiligungsausschusses vorgestellt werden.

6. Konzernrichtlinie

Vorstehend wurden verschiedene Elemente im Einzelnen beschrieben, die zum Einen deutlich machen, welche Strukturen bereits heute bestehen, aber auch deutlich machen, dass zunehmend in öffentlichen Verwaltung Elemente der Privatwirtschaft Einzug halten. Nachstehend schematische Abbildung skizziert, wie alle Elemente systematisiert in ein Gesamtgefüge eingebettet werden können. Ziel dabei ist es der Politik aber auch den Bürgerinnen und Bürgern die effiziente Betätigung der Kommune transparent darzustellen und Steuerungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die einzelnen Bausteine sollten daher aufeinander abgestimmt werden.



Die Konzernrichtlinie dient dabei lediglich als zusammenfassende Klammer der einzelnen Bausteine und könnte auf freiwilliger Basis die Etablierung eines

- Public Corporate Governance Kodex als selbstverpflichtendes Regelwerk der Beteiligungen mit einem entsprechenden Berichtswesen vorsehen. Der Kodex sollte vom Rat der Stadt Bielefeld verabschiedet werden.

Die Konzernrichtlinie sollte als verbindliche Bausteine vorsehen:

- die Gesamtabschlussrichtlinie zur Abbildung der rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für den Gesamtabschluss incl. Beteiligungsbericht. Die Gesamtabschlussrichtlinie ist vom Rat zu verabschieden, um den Regelungen der §§ 116, 118 GO NRW zu entsprechen.
- die Konsolidierungsrichtlinie als Instrument für das Konzerncontrolling zur Abbildung von Aspekten der Auftrags- und Ertragskonsolidierung, Schuldenkonsolidierung und Kapitalkonsolidierung im Rahmen des Gesamtabschlusses. Sie dient als interne Arbeitshilfe für die Konsolidierungsstelle und wird der Verwaltungsleitung zur Kenntnis gebracht. Diese Richtlinie wird derzeit erarbeitet und kann nach Fertigstellung den Gremien der Stadt zur Kenntnis vorgelegt werden.
- die Richtlinie für das Berichtswesen der Beteiligungen und Betriebe zum unterjährigen Geschäftsverlauf mit einem entsprechenden etablierten Berichtswesen.

Die verbindlichen Elemente der Konzernrichtlinie sind regelmäßig zu überprüfen und an sich ändernde rechtliche Vorgaben oder Erkenntnisse aus dem laufenden Konsolidierungs- bzw. Berichtsprozess anzupassen, auch ein Public Governance Kodex wäre zu überprüfen und anzupassen.

Herrn Stadtkämmerer Löseke

--	--