



Leitlinien für die kommunalen Beteiligungen der Stadt Ludwigslust

Stand 2021

1) Einleitung	4
2) Definitionen	5
a) Beteiligung.....	5
b) Beteiligungssteuerung	5
c) Beteiligungsmanagement.....	5
d) Beteiligungsverwaltung	6
e) Mandatsbetreuung.....	6
f) Beteiligungscontrolling.....	6
3) Rechtliche Grundlagen.....	7
4) Kommunale Beteiligungen der Stadt Ludwigslust.....	8
a) VEWOBA Wohnungsbaugesellschaft mbH.....	8
b) Stadtentwicklungsgesellschaft Ludwigslust (StEL).....	8
c) Stadtwerke Ludwigslust-Grabow GmbH.....	8
d) AZV-F - Abwasserzweckverband Fahlenkamp	9
e) ZkWAL - Zweckverband kommunale Wasserversorgung und Abwasserentsorgung Ludwigslust.....	9
f) KSM - Kommunalservice Mecklenburg AöR	9
g) Regionaler Planungsverband Westmecklenburg	10
h) eGO-MV - Zweckverband elektronische Verwaltung in MV.....	10
i) Wasser- und Bodenverband - Untere Elde.....	10
j) Anteilseignerverband WEMAG.....	10
5) Instrumente des Beteiligungsmanagements	11
a) Beteiligungsverwaltung	11
aa) Grundlagen	11
bb) Dokumentenverwaltung.....	12
cc) Kontrolle und Überwachung.....	12
b) Beteiligungscontrolling.....	13
aa) operatives Beteiligungscontrolling	13
bb) strategisches Beteiligungscontrolling.....	14
(1) Zielsystem	14
(2) Portfoliosteuerung	15
c) Mandatsbetreuung	15
Über die Mandatsbetreuung sind ebenfalls Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen der Mandatsträger zu organisieren, welche insbesondere nach Neubesetzung der Gremien und Änderung rechtlicher Vorgaben durchgeführt werden sollen.	15
d) Berichtswesen.....	15
aa) Quartalsbericht.....	16
bb) Bedarfsbericht	16
cc) Risikobericht.....	17
dd) Beteiligungsbericht.....	17
6) Beteiligte und Aufgabenabgrenzung.....	18
a) Stadtvertretung	18
b) Verwaltungsleitung	18

c) Gesellschafterversammlung.....	18
d) Aufsichtsrat.....	19
e) Geschäftsführer	19

Anlagen:

- Leitfaden über Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen und Einrichtungen; Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern, Stand 12.12.2012
- Leitlinien guter Unternehmensführung, Corporate Governance Codex für Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern; Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, Stand 21.06.2010
- Beteiligungsbericht der Stadt Ludwigslust für das Jahr 2019
- EigenbetriebsVO

1) Einleitung

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist Ausfluss des grundrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 GG. Sie ist jedoch nicht unbeschränkt möglich, sondern findet ihre rechtlichen Voraussetzungen in den §§ 68 bis 77 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V).

Mit ihren Dienstleistungen erbringen die kommunalen Unternehmen einen wichtigen Beitrag. Ein erfolgreiches Agieren der Unternehmen erfordert daher ein gutes Zusammenspiel zwischen der Stadt Ludwigslust als Gesellschafter, der Stadtvertretung, den Ausschüssen der Stadt, den Mitgesellschaftern, den Aufsichtsräten oder anderweitigen Kontrollgremien und den Geschäftsführern der Unternehmen.

Die vorliegenden Leitlinien stellen für die Stadt Ludwigslust den Handlungsrahmen für ihr wirtschaftliches Engagement dar. Sie enthalten die Zuständigkeiten und notwendigen Regelungen, involvierte Akteure und Partner sowie deren Aufgaben und Befugnisse, integrieren aber auch die Möglichkeiten zur Steuerung und Kontrolle der Unternehmen im gesetzlichen Rahmen.

Hierdurch soll die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Beteiligungen erfasst und gelenkt werden. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind entsprechend abzustimmen. Die vorliegenden Leitlinien sollen erreichen, dass der Gesellschafter (die Stadt Ludwigslust) seine Gesellschafterziele erreicht. Neben kommunalpolitischen Zielen (Leistungszielen) sind dies auch wirtschaftliche Ziele (Finanzziele).

2) Definitionen

a) Beteiligung

Beteiligung bedeutet zunächst den Erwerb bzw. die Übernahme von Anteilsrechten (vgl. Darsow in Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 4. Auflage, § 69 Rn. 2). Im Sinne des § 69 Abs. 4 KV M-V kann man als Beteiligung eine aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliederte Organisationsform verstehen, die kommunale Aufgabe wahrnimmt, zumindest anteilig im Eigentum der Gemeinde steht und gegenüber der Einwirkungsmöglichkeiten der Gemeinde bestehen¹.

Eine Beteiligung ist dabei an nicht rechtsfähigen Formen (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen) und rechtsfähigen Formen (öffentlich-rechtlich: Anstalt des öffentlichen Rechts, Stiftung des öffentlichen Rechts, Zweckverband; privatrechtlich: GmbH, Stiftung, rechtsfähiger Verein) möglich. Gemäß § 68 Abs. 4 Satz 2 KV M-V ist die Bildung einer Aktiengesellschaft durch die Gemeinden ausgeschlossen.

b) Beteiligungssteuerung

Die Beteiligungssteuerung verfolgt die Entwicklung unternehmensstrategischer Ziele und die Überwachung dieser Umsetzung unter Abgleich mit den gesamtstädtischen Zielen.² Dies obliegt der Stadtvertretung und der Verwaltungsführung.

c) Beteiligungsmanagement

Unter Beteiligungsmanagement versteht man die Steuerung der Beteiligungen im Einzelnen und im Gesamten und die hierfür erforderliche Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure.³ Das Beteiligungsmanagement bereitet Entscheidungen der Beteiligungssteuerung vor. Untergliedert ist das Beteiligungsmanagement gemäß § 75 a KV M-V in die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling, die Mandatsbetreuung, die Wahrnehmung gemeindlicher Interessen und die Abstimmung der unternehmerischen Wirtschaftsplanung mit der Haushaltsplanung.

¹ Vgl. auch KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 13

² KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 3

³ Leitfaden Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich, Sachsen, 2014, S. 14

d) Beteiligungsverwaltung

Der Begriff der Beteiligungsverwaltung bezeichnet die Stelle in der Verwaltung, die die Verwaltungsleitung und die politischen Entscheidungsträger in ihrer Verantwortung berät und die Beteiligungen unter Berücksichtigung einheitlicher fachlicher, wirtschaftlicher und organisatorischer Regeln überwacht und unterstützt.⁴

e) Mandatsbetreuung

Durch die Mandatsbetreuung erfolgt die Unterstützung kommunaler Mandatsträger und der Vertreter in den kommunalen Beteiligungen.

f) Beteiligungscontrolling

Das Beteiligungscontrolling dient der Vorbereitung von Entscheidung und gibt unternehmensrelevante Informationen weiter. Unterschieden wird zwischen dem strategischen Beteiligungscontrolling (Umsetzung der kommunalpolitischen Ziele) und dem operativen Beteiligungscontrolling (Finanzen, Leistung, Risiko, Investitionen).

⁴ Deutscher Städtetag, Strategien guter Unternehmensführung, S. 18

3) Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für eine Beteiligung der Kommune finden sich zunächst in den §§ 68 ff KV M-V.

Nach § 68 KV M-V ist eine unternehmerische Tätigkeit der Gemeinde nur zulässig ist, wenn

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
3. die Gemeinde die Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte erfüllen kann.

Die wirtschaftliche Betätigung kann in der Form des Eigenbetriebes, eines Kommunalunternehmens oder in der Organisationsform des Privatrechts erfolgen, vgl. § 68 Abs. 4 KV M-V. Bei Unternehmen in Privatrechtsform ist zu berücksichtigen, dass diese nur nach den Vorgaben des § 69 KV M-V zulässig sind. Hierunter fällt auch, dass die Gemeinde nur in angemessenem Verhältnis haften darf. Aktien- oder Personengesellschaften sind damit ausgeschlossen. Mit einer gewählten privatwirtschaftlichen Betätigung sind neben den Regelungen der Kommunalverfassung auch maßgebliche Vorschriften des Wirtschafts- und Gesellschaftsrechts zu beachten.

Zudem muss sich die Gemeinde gemäß § 73 KV M-V bei privatrechtlichen Unternehmen umfangreiche Informations- und Prüfungsrechte sichern. Diese sind i. d. R. in den Gesellschaftsverträgen zu sichern.

§ 75 a KV M-V verpflichtet Gemeinden, Unternehmen und Einrichtungen entsprechend der öffentlichen Zielsetzung zu koordinieren und zu überwachen. Explizit ist hierbei die Wahrnehmung der Beteiligungsverwaltung, die Einrichtung eines Beteiligungscontrollings, die Beratung und Betreuung von Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinde, die Wahrnehmung gemeindlicher Interessen in den entsprechenden Organen und die Koordination der Wirtschaftsplanung mit der Haushaltsplanung erfasst.

4) Kommunale Beteiligungen der Stadt Ludwigslust

Die Stadt Ludwigslust ist an mehreren privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Verbänden unmittelbar oder mittelbar beteiligt.

Das Beteiligungsmanagement soll die Steuerung der Beteiligungen übernehmen, zu denen die Stadt einen hinreichenden Einfluss (zunächst lit. a-d) hat.

Dennoch erfolgt nachstehend eine Übersicht aller Beteiligungen.

a) VEWOBA Wohnungsbaugesellschaft mbH

Die Stadt Ludwigslust ist 100 %-ige Gesellschafterin der VEWOBA Wohnungsbaugesellschaft mbH. Diese wurde 1991 gegründet und ist gemäß Gesellschaftsvertrag vorrangig für eine sichere und sozialverantwortbare Wohnungsversorgung verantwortlich. Dabei kann die Gesellschaft Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen errichten, betreuen, bewirtschaften und verwalten. Im Bestand der VEWOBA befinden sich ca. 1.500 Wohnungen. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 675.000,00 €. Der Gesellschaftsvertrag wurde 2019 neu gefasst und beurkundet. Organe der Gesellschaft sind die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung. Die sechs Mitglieder des Aufsichtsrates werden von der Stadtvertretung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.

b) Stadtentwicklungsgesellschaft Ludwigslust (StEL)

Die 1995 gegründete StEL ist 100 %-ige Tochter der VEWOBA und damit eine mittelbare Beteiligung der Stadt Ludwigslust. Auf Grundlage des 2019 neu gefassten Gesellschaftsvertrages sind Gegenstand der Gesellschaft u. a. die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, die Altlastensanierung und Führung wohnungswirtschaftlicher Dienstleistungen. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 155.000,00 €. Organe sind die Gesellschafterversammlung, die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat, wobei die Aufgaben des Aufsichtsrates durch den Aufsichtsrat der Muttergesellschaft wahrgenommen werden.

c) Stadtwerke Ludwigslust-Grabow GmbH

Die Stadtwerke Ludwigslust-Grabow GmbH wurde 1992 gegründet und dient vorwiegend der Versorgung mit elektrischer Energie, Gas, Fernwärme und Wasser. Mit der Neufassung des Gesellschaftsvertrages 2018 wurde das Stammkapital auf 3.000.000,00 € erhöht. An der Gesellschaft hält die Stadt Ludwigslust einen Anteil von 74,9 % und die Stadt Grabow einen Anteil

von 25,1 %. Die Organe bilden die Gesellschafterversammlung, bestehend aus den Bürgermeistern der Städte Ludwigslust und Grabow, dem Aufsichtsrat, bestehend aus 8 Mitgliedern, davon 4 Vertreter durch die Stadtvertretung Ludwigslust gewählt und der Geschäftsführung.

d) AZV-F - Abwasserzweckverband Fahlenkamp

Der AZV-F wurde 1995 gegründet und ist ein Zusammenschluss der Gemeinden Ludwigslust, Grabow und Groß Laasch zur gemeinsamen Abwasserbeseitigung. Am Zweckverband besteht ein Anteil der Stadt Ludwigslust von 50 %. Die Stadt Grabow hält 37 % und die Gemeinde Groß Laasch 13 %. Organe des AZV-F sind die Verbandsversammlung, bestehend aus 18 Mitgliedern und der Verbandsvorsteher. Der Anteil der Stadt Ludwigslust am Stammkapital des AZV-F beträgt 256.000,00 €.

e) ZkWAL - Zweckverband kommunale Wasserversorgung und Abwasserentsorgung Ludwigslust

Der ZkWAL wurde 1991 gegründet und dient der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der im Zweckverband vertretenen Gemeinden. Durch die Eingemeindung der Ortsteile Kummer und Glaisin 2005 erfolgte der Erwerb der Anteile im Zweckverband in Höhe von 6.904,33 €. Dies entspricht einem Stimmenanteil von 2 Stimmen in der Verbandsversammlung, welche aus insgesamt 53 Stimmanteilen besteht. Organe des Verbands sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher.

f) KSM - Kommunalservice Mecklenburg AöR

Die KSM wurde 2013 als gemeinsames Kommunalunternehmen der Stadt Schwerin und des Landkreises Ludwigslust-Parchim gegründet. Die Stadt Ludwigslust ist 2016 als dritter Träger mit einem Anteil von 5.000,00 € hinzugetreten. Seit 2020 bilden insgesamt neun Träger die KSM. Organe der KSM sind die Trägerversammlung (21 Mitglieder) und der Verwaltungsrat (9 Mitglieder). Im Verwaltungsrat ist der Bürgermeister Vertreter der Stadt Ludwigslust. Dieser vertritt die Stadt mit einem weiteren, von der Stadtvertretung zu wählenden, Mitglied darüber hinaus in der Trägerversammlung.

g) Regionaler Planungsverband Westmecklenburg

Der Regionale Planungsverband Westmecklenburg besteht aus insgesamt acht Mitgliedern (Landkreise Nordwestmecklenburg und Ludwigslust-Parchim, Städte Schwerin, Wismar, Grevesmühlen, Hagenow, Ludwigslust, Parchim) und wurde 1992 gegründet. Dem Verband obliegt die Regionalplanung und -entwicklung. Organe sind die Verbandsversammlung (48 Vertreter) und der Vorstand (12 Vertreter). Die Stadt Ludwigslust wird in der Verbandsversammlung durch den Bürgermeister und ein weiteres, von der Stadtvertretung zu wählendes, Mitglied vertreten.

h) eGO-MV - Zweckverband elektronische Verwaltung in MV

Der Zweckverband wurde 2006 gegründet und erbringt Leistungen im Zusammenhang mit der Erschließung und Nutzbarmachung von E-Government-Technologien und -lösungen. Die Stadt zahlt eine jährliche Umlage in Höhe von 4.000,00 € an den Verband. Die Organe des Verbands sind die Verbandsversammlung und der Vorstand. Die Stadt Ludwigslust ist durch den Bürgermeister in der Verbandsversammlung vertreten.

i) Wasser- und Bodenverband - Untere Elde

Dem Wasser- und Bodenverband Unter Elde obliegt u. a. die Unterhaltung von Gewässern der 2. Ordnung, die Unterhaltung und der Betrieb von Anlagen und die der Abführung des Wassers dienen. Organe des Wasser- und Bodenverbandes sind die Verbandsversammlung mit insgesamt 50 Mitgliedsgemeinden, der Vorstand und die Geschäftsführung. Die Stadt Ludwigslust ist mit einem von der Stadtvertretung zu wählendem Mitglied im Vorstand und mit 16 von insgesamt 310 Stimmen in der Verbandsversammlung vertreten.

j) Anteilseignerverband WEMAG

Der Anteilseignerverband der WEMAG wurde 1995 gegründet und vertritt die Rechte der kommunalen Beteiligungen an der WEMAG AG in Höhe von 74,76 %. 200 Mitgliedsgemeinden sind derzeit im Verband vertreten, dessen Organe die Verbandsversammlung und der Vorstand sind. Darüber hinaus werden von 66 Gemeinden treuhänderisch deren Aktienanteile verwaltet. Die Stadt Ludwigslust hält 12.370 Aktien, die durch den Anteilseignerverband verwaltet werden. Dies entspricht einem Wert von 37.604,80 €.

5) Instrumente des Beteiligungsmanagements

Als Bindeglied zwischen Beteiligung und der Kernverwaltung kommt dem Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Hierbei sind unterschiedliche Bereiche zu unterscheiden.

a) Beteiligungsverwaltung

aa) Grundlagen

Die Beteiligungsverwaltung kann an unterschiedlichen Stellen in der Verwaltung angesiedelt werden. Aufgrund der Nähe zum Haushalt soll dies für die Stadt Ludwigslust im Servicebereich Finanzen erfolgen. Bereits jetzt werden hier Teilbereiche der Beteiligungsverwaltung erfüllt. Aufgrund der entsprechenden Anforderungen an die Beteiligungsverwaltung bedarf es Personal mit hinreichenden betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Kenntnissen. Im Stellenplan 2021 ist hierfür bereits eine Stelle ausgewiesen. Darüber hinaus bedarf es aufgrund der Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit der Servicebereichsleitung, ggf. sind darüber hinaus weitere Stellen in der Verwaltung zu beteiligen.

Zur Einbindung der Beteiligungsverwaltung in den Entscheidungsprozess ist es erforderlich, dass der Beteiligungsverwaltung gesamtstrategische Planungen der Kommune bekannt sind. Hierzu soll eine Einbeziehung der Beteiligungsverwaltung in Beratungen der Verwaltungsspitze erfolgen, die einen engen Bezug zu den Beteiligungen aufweist, wie die monatlich stattfindenden Geschäftsführerrunden mit den städtischen Gesellschaften und dem AZV-F sowie die Treffen mit Vertretern der KSM. Weitere wesentliche Informationen sind an die Beteiligungsverwaltung weiterzuleiten. Die Einbeziehung der Beteiligungsverwaltung kann sowohl durch Weiterleitung der Protokolle der Sitzungen als auch durch aktive Teilnahme an den Sitzungen erfolgen.

Die Beteiligungen haben der Beteiligungsverwaltung ebenfalls alle relevanten Unterlagen fortlaufend zur Verfügung zu stellen, ohne dass es einer Aufforderung bedarf.⁵

Über aktuelle Entwicklungen erfolgt eine ständige Unterrichtung der Verwaltungsspitze. Hierzu soll ein Berichtssystem aufgebaut werden, das eine quartalsabhängige Darstellung der wesentlichen Vorhaben der Beteiligungen auflistet. Auf Besonderheiten soll entsprechend eingegangen werden. Die Quartalsberichte sind der Stadtvertretung ebenfalls zur Kenntnis zu geben.

⁵ Leitfadens Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich, Sachsen, 2014, S. 21 f.

bb) Dokumentenverwaltung

Eine wesentliche Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist die Erstellung eines zentralen Dokumenten- und Aktenmanagements der Beteiligungen um eine größtmögliche Transparenz zu erzielen. Zu den wesentlichen Unterlagen, die je Beteiligung zusammengestellt werden müssen gehören (Aufzählung nicht abschließend):⁶

- Satzungen und Gesellschaftsverträge,
- Geschäftsordnungen für Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat u. a.,
- Übersicht über die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien,
- Handelsregisterauszüge,
- Wirtschaftspläne,
- Jahresabschlüsse und Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer/Rechnungsprüfer,
- wichtige Unternehmensverträge (z. B. Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge),
- Sitzungsunterlagen und Protokolle der Aufsichtsrats-/Verwaltungsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen, Ausschüsse und Berichte der Geschäftsführung
- Gutachten und wesentliche Dokumentationen von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, Rechtsanwälten und sonstigen externen Beratern.

Die o. g. Unterlagen sollen dabei zunächst zusammengestellt, nach Möglichkeit digitalisiert und durch die Beteiligungsverwaltung gepflegt und bei Bedarf aktualisiert werden. Dabei hat die Beteiligungsverwaltung insbesondere Auskunfts- und Einsichtsrecht in die entsprechenden Unterlagen.

cc) Kontrolle und Überwachung

Die Stelle der Beteiligungsverwaltung dient darüber hinaus der Kontrolle und Überwachung der Beteiligungen im Hinblick auf die Einhaltung gesellschaftsrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Vorgaben, insbesondere der Vorgaben nach § 73 KV M-V. Die Beteiligungsverwaltung überwacht ferner die Einhaltung der Termine für die Erstellung von Wirtschaftsplan und Jahresabschluss, die Einhaltung von Auslegungs- und Bekanntmachungspflichten, die ordnungsgemäße Einladung, Durchführung und Nachbereitung von Sitzungen und die Einhaltung der Informationspflichten.⁷

⁶ KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 26, m. w. N.

⁷ KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 27, m. w. N.

Zu den weiteren Aufgaben der Beteiligungsverwaltung zählen die rein verwaltenden Tätigkeiten, wie die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Stadtvertretung, die Abwicklung mit dem Haushalt und die Koordination und Abstimmung mit etwaigen Mitgesellschaftern.⁸

Die im nachfolgenden behandelten weiteren Beteiligungsinstrumente obliegen in ihrer Erarbeitung, Durchführung und Überwachung, soweit nicht etwas Anderes erwähnt ist, der Beteiligungsverwaltung.

b) Beteiligungscontrolling

Das Beteiligungscontrolling dient der Erreichung der durch die Kommune vorgegebenen Finanzziele und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben der Beteiligungen unter Berücksichtigung der hierfür von den Beteiligungen aufgezeigten Möglichkeiten.⁹ Hierbei sind die von der Stadtvertretung und der Verwaltungsleitung festgelegten Grundsätze zu berücksichtigen.

aa) operatives Beteiligungscontrolling

Im Rahmen des operativen Beteiligungscontrollings geht es um die Analyse der aktuellen Lage der Beteiligungen und der Unterbreitung diesbezüglicher Vorschläge für die Politik und Verwaltungsleitung.

Wichtigstes Instrument hierbei ist der Wirtschaftsplan, ergänzt durch den Jahresabschluss und den Lagebericht. Bei der Erstellung bedarf es daher einer frühzeitigen Einbindung des Beteiligungscontrollings, um insbesondere im Rahmen des Jahresabschlusses Einfluss auf die Ausübung der bilanzpolitischen Gestaltungsrechte (Rücklagenzuführung, Wahl des neuen Prüfers etc.) nehmen zu können¹⁰. Dabei sind die Vorgaben der EigenbetriebsVO M-V und die Vorgaben des § 75 KV M-V zu berücksichtigen.

Dem Beteiligungscontrolling obliegt es hierbei¹¹:

- inhaltliche und formale Kriterien für die Erstellung zu formulieren,
- verbindliche Termine vorzugeben,
- die Planung zu plausibilisieren,
- die Planungen mit den kommunalen Zielen abzugleichen und ggf. Klärungsgespräche mit den Unternehmen und Vertretern in den Aufsichtsgremien zu führen,

⁸ KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 28

⁹ vgl. Leitfaden Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich, Sachsen, 2014, S. 23

¹⁰ KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 43

¹¹ KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 41

- abschließende Empfehlungen für die Entscheidungen der Stadtvertretung zu erarbeiten.

Hierzu sind durch die Beteiligungen die von der Beteiligungsverwaltung gesetzten Termine verbindlich zu beachten. Insbesondere der Jahresabschluss ist bis zum 30.06. eines Jahres vorzulegen, wobei die Vorlage im Entwurf ausreichend ist. Der Wirtschaftsplan ist bis zum 30.09. eines Jahres an die Beteiligungsverwaltung zu übermitteln.

Der Beteiligungsverwaltung obliegt es dabei auch, die entsprechenden Unterlagen zu sichten und zu bewerten. Insbesondere soll eine Prüfung auf Plausibilität und Vereinbarkeit mit dem städtischen Haushalt erfolgen. Die entsprechenden Ergebnisse sind der Verwaltungsleitung zuzuleiten.

bb) strategisches Beteiligungscontrolling

Maßgeblich für das strategische Beteiligungsmanagement ist die Umsetzung der Zielsetzungen der Stadtvertretung und der Verwaltungsleitung. Dabei ist es entscheidend, dass die Grundausrichtung der Beteiligung mit den Zielen der Eigentümer abgestimmt ist und entsprechend den diesbezüglichen Vorgaben gehandelt wird.¹²

Hierzu sollen im Rahmen des strategischen Beteiligungscontrollings die Grundsätze und Ziele der Stadt herausgearbeitet werden und mit den unternehmerischen Belangen der Beteiligungen abgeglichen werden. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere Satzungen und gesamtstädtische Vorgaben (Integriertes Stadtentwicklungskonzept, Einzelhandelskonzept, Klima- und Umweltschutz).

Bei grundlegenden Diskussionen über gesamtstädtische Belange sind entsprechend der Ausrichtung der Beteiligung Vertreter der jeweiligen Beteiligung in den Prozess einzubeziehen.

(1) Zielsystem

Nicht selten kommt es zu Konflikten zwischen der unternehmerischen Orientierung der Beteiligung und gesamtstädtischen Interessen.¹³ Dies können zum einen unterschiedliche Vorstellungen zu Behandlung von Überschüssen (Ausschüttung vs. Stärkung Eigenkapital) oder auch Tarif- bzw. Gebührenerhöhungen (Sozialverträglichkeit vs. Wirtschaftlichkeit) sein. Zur Problemlösung ist hierfür ein Zielsystem zu errichten.

¹² Leitfaden Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich, Sachsen, 2014, S. 24

¹³ KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 54

Die Zielsetzung der Beteiligung ergibt sich zunächst aus dem Gesellschaftsvertrag/der Satzung. Darüber hinaus sind die mittelfristigen Ziele der Stadt für jede Beteiligung einzeln zu eruieren. Die Festsetzung der Ziele gibt allen Beteiligten Klarheit über die jeweilige Ausrichtung der Beteiligung, verbessert die Steuerung und gibt aus Sicht der Beteiligung vor allem eine Orientierung und Handlungsleitung.

(2) Portfoliosteuerung

Die Portfoliosteuerung dient der ganzheitlichen Abbildung und Steuerung der Beteiligung und reicht letztlich von der Gründung bis zur Liquidierung eines Unternehmens.

Im Rahmen der Beteiligungssteuerung ist hierbei zu untersuchen, ob die kommunalrechtlichen Vorgaben, insbesondere im Hinblick auf die Zulässigkeit nach § 68 Abs. 2 KV M-V, eingehalten sind. Dies betrifft neben einer Neugründung auch und gerade eine Änderung des Beteiligungsinhaltes. Darüber hinaus sind gegebenenfalls Finanz- und Risikoanalysen durchzuführen, die mit einer Fortführung oder ggf. Abwicklung des Unternehmens verbunden sein können.

Der Bereich der Portfoliosteuerung hat momentan eine eher untergeordnete Bedeutung im Rahmen des städtischen Beteiligungscontrollings, da derzeit weder eine Gründung noch die Abwicklung einer Beteiligung vordergründig erscheint. Sofern die Notwendigkeit hierfür eröffnet sein sollte, obliegt es der Beteiligungsverwaltung hierzu weitere Ausführungen zu treffen. Ebenso verhält es sich mit dem Steuerungselement des Public Corporate Governance Kodex. Dieser dient vorrangig der Aufstellung von Verhaltensregeln der Beteiligung.

c) Mandatsbetreuung

Die Mandatsbetreuung dient der fachlichen Beratung und Unterstützung der in die Aufsichtsgremien entsandten Mandatsträger. Hierzu sollen im Vorfeld von Sitzungen die entsprechenden Unterlagen gesichtet und ausgewertet werden. Soweit erforderlich und notwendig sind hierzu Stellungnahmen und Empfehlungen zu verfassen, die eine Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung der städtischen Interessen und somit unter Beachtung der Vorgaben § 71 Abs. 1 Satz 5 KV M-V, dass Weisungen und Richtlinien der Stadtvertretung zu beachten sind, ermöglichen.

Über die Mandatsbetreuung sind ebenfalls Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen der Mandatsträger zu organisieren, welche insbesondere nach Neubesetzung der Gremien und Änderung rechtlicher Vorgaben durchgeführt werden sollen.d) Berichtswesen

Durch das Berichtswesen, als Kernelement des Beteiligungscontrollings, werden Informationen bereitgestellt und die Möglichkeit gegeben, steuernd in Abläufe der Beteiligung einzugreifen.¹⁴

aa) Quartalsbericht

Durch den Quartalsbericht der Beteiligungsverwaltung werden innerhalb kurzer Fristen wesentliche und entscheidungsrelevante Informationen für die städtischen Entscheidungsträger vorgelegt. Hierbei werden nur diejenigen Positionen betrachtet, die für die aktuelle Lage und daraus resultierender Controllingmaßnahmen bedeutsam sind. Eine Testierung durch einen Wirtschaftsprüfer ist nicht erforderlich. Genutzt werden soll die Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnung mit der Gliederung des Jahresabschlusses und/oder Wirtschaftsplanes.

Für alle Beteiligungen ist durch die Beteiligungsverwaltung hierzu ein einheitliches Format zu erstellen.

In Anlehnung an die Empfehlungen der KGSt sind hierbei folgende Fristen zu berücksichtigen:

1.-3. Quartal (Stichtag 31.03., 30.06., 30.09.): Meldung durch die Beteiligung bis zum 10. Werktag des Folgemonats inklusive Erläuterung der wesentlichen Ergebnisse und Abweichungen.

4. Quartal (Stichtag 31.12.): Meldung bis Ende Januar des Folgejahres.

Durch die Beteiligungsverwaltung sind die Berichte daraufhin bis zum Ende des Folgemonats (1.-3. Quartal) und bis Mitte Februar für das 4. Quartal zu erstellen.

Die entsprechenden Berichte sind jeweils der Verwaltungsführung und den Vertretern der Aufsichtsgremien zur Kenntnis zu geben. Dabei soll je Beteiligung maximal eine Seite Bericht erfolgen.

bb) Bedarfsbericht

Ein Bedarfsbericht ist dann zu erstellen, wenn Situationen eintreten, die so dringend oder wichtig sind, dass es keinen Aufschub bis zur Behandlung im Quartalsbericht duldet.

Dies sind bspw. große Investitionsprozesse, Erweiterung der Geschäftsführung, besondere Geschäftsvorfälle. Je nach Bedeutung der Situation sind die Berichte den Vertretern in den Aufsichtsgremien oder auch der Stadtvertretung vorzulegen.

¹⁴ KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 44

Durch die Beteiligungsverwaltung ist ein Katalog zu erarbeiten, der die Tatbestände aufzählt, die einen Bedarfsbericht erfordern.

cc) Risikobericht

Unternehmensrisiken sind im Lagebericht auszuweisen und obliegen der Beurteilung des Abschlussprüfers. Für Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung besteht gemäß § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) die Verpflichtung zur Erstellung dieser Berichte. Der Lagebericht ist den Vertretern in den Aufsichtsgremien und der Verwaltungsführung vorzulegen.

Im Risikobericht werden die bestehenden und drohenden Risiken aufgelistet und inhaltlich beschrieben, deren Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet und Vorschläge für Gegenmaßnahmen empfohlen. Risikoberichte können den Aufsichtsgremien auch quartalsweise vorgelegt werden.

dd) Beteiligungsbericht

Gemäß § 73 Abs. 3 KV M-V ist für die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen der Gemeinde ein Bericht zu erstellen. Dieser ist bis zum 30.09. des Folgejahres der Stadtvertretung und der Rechtsaufsicht vorzulegen.

Inhalte des Berichts sind insbesondere Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Beteiligungsverhältnisse, die wirtschaftliche Lage und Entwicklung, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft sowie die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaft.

Zur Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Frist ist die Vorlage des Jahresabschlusses der Beteiligung (wenigstens im Entwurf) bis zum 30.06. gegenüber der Beteiligungsverwaltung erforderlich. Das entsprechende Kontrollgremium achtet diesbezüglich auf die Einhaltung der entsprechenden Vorlagefristen.

6) Beteiligte und Aufgabenabgrenzung

a) Stadtvertretung

Die Stadtvertretung wird bezüglich der Beteiligungen im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten gemäß § 22 KV M-V tätig. Ihr obliegt insbesondere die Beschlussfassung über die Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung der Aufgaben, wesentliche Erweiterung oder Einschränkung, Änderung der Organisationsform und Auflösung kommunaler Unternehmen und Einrichtungen sowie Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen. Die Stadtvertretung beschließt die Bestellung und Wahl von Vertreterinnen und Vertretern der Stadt, die Mitgliedschaftsrechte in Organen, Beiräten oder Ausschüssen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen.

Dem Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Ludwigslust stehen die Befugnisse nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 Kommunalprüfungsgesetz M-V (KPG M-V) i. V. m. § 73 Abs. 1 Nr. 4 KV M-V und §§ 54, 44 HGrG zu.

b) Verwaltungsleitung

Gemäß § 32 KV M-V ist der Bürgermeister gesetzlicher Vertreter der Stadt. Er vertritt die Stadt in den Gesellschafterversammlungen und anderen Führungsgremien. Er kann Bedienstete der Stadt im Verhinderungsfall mit seiner Vertretung beauftragen. Der Bürgermeister informiert die Stadtvertretung über alle wichtigen Angelegenheiten der Beteiligungsunternehmen.

c) Gesellschafterversammlung

Die originäre Aufgabe der Gesellschafterversammlung ist die Durchsetzung des Gesellschafterwillens. In der Gesellschafterversammlung werden Angelegenheiten und Rechtsgeschäfte beraten und beschlossen, die von strategischer Bedeutung der Gesellschaft sind. Der Bürgermeister oder ein von ihm Beauftragter (§ 71 KV MV) ist der Vertreter der Stadt Ludwigslust in der Gesellschafterversammlung der städtischen Beteiligung. Gesetzliche Vorschriften bestimmen die Besetzung, Aufgaben und Rechte der Gesellschafterversammlung, die weiter im Gesellschaftervertrag konkretisiert werden.

d) Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat berät und überwacht die Geschäftsführung. Besetzung, Aufgaben und Rechte des Aufsichtsrates ergeben sich aus den gesetzlichen Vorschriften und den Bestimmungen des Gesellschaftervertrages. Die Mitglieder des Aufsichtsrates werden durch einen Beschluss der Stadtvertretung Ludwigslust bestimmt und für die Dauer einer Legislaturperiode bestellt. Beginn und Ende der Tätigkeit der Aufsichtsratsmitglieder ergeben sich konkret aus den Gesellschaftsverträgen.

Im Leitfaden über Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen und Einrichtungen sind die Anforderungen aufgelistet, die Aufsichtsratsmitglieder erfüllen sollten. Der Leitfaden ist als Anlage beigefügt.

Die Aufsichtsratsmitglieder sind gemäß § 111 Abs. 5 und § 116 i. V. m. § 93 Abs. 1 Aktiengesetz unabhängig und eigenverantwortlich. Dies steht nicht im Einklang mit der Umsetzung des kommunalen Willens, der im § 71 KV M-V geregelt wird. Daher ist es von Bedeutung, vom § 52 Abs. 1 GmbHG (Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung) innerhalb des Gesellschaftsvertrages Gebrauch zu machen und die genannten Regeln des Aktiengesetzes zu entkräften. Die Aufsichtsratsmitglieder sind somit den Weisungen der Stadtvertretung unterworfen. Die Entkräftung der aktienrechtlichen Vorschriften erfolgt ferner im Hinblick auf den Schutz der im Aufsichtsrat ehrenamtlich Tätigen vor den strengen Haftungsregelungen des Aktienrechtes.

Die Aufsichtsratsmitglieder sind ebenso verpflichtet die Stadtvertretung und das Beteiligungsmanagement bei Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu unterrichten.

Der Aufsichtsrat ist für die Prüfung des von der Geschäftsführung aufgestellten Jahresabschlusses und Lageberichtes verantwortlich und unterbereitet der Gesellschafterversammlung einen Vorschlag zur Behandlung des Jahresergebnisses und zur Entlastung der Geschäftsführung und des Aufsichtsrates.

Im Rahmen ihrer Mandatsausübung können sich die Aufsichtsratsmitglieder bezüglich der finanziellen Gegebenheiten durch das Beteiligungsmanagement beraten lassen.

e) Geschäftsführer

Die Geschäftsführung ist verantwortlich, die Gesellschaft im betriebswirtschaftlichen, technischen und sozialen Bereichen so zu führen, dass ein effizienter Betriebsablauf, der dem öffentlichen Interesse und Zweck gerecht wird, gewährleistet ist. Der Geschäftsführer vertritt die Gesellschaft gerichtlich und außergerichtlich gemäß § 35 Abs. 1 GmbHG.

Maßgeblich für die Geschäftsführung sind:

- gesetzliche und vergaberechtlichen Vorschriften
- Gesellschaftervertrag
- Beschlüsse der Gesellschafterversammlung
- Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat
- Zusammenarbeit mit der Beteiligungsverwaltung

Mit dem Ziel der effektiven Zusammenarbeit und zeitgleichen Information zwischen dem Gesellschafter Stadt Ludwigslust und dem Unternehmen sind im Vorfeld von Aufsichtsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen usw. Informationen und Vorlagen gemäß der Fristsetzung im Gesellschaftervertrag durch die Geschäftsführung vollständig zur Verfügung zu stellen.

Die Geschäftsführung unterliegt den Weisungen der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrates. Aufgabe der Geschäftsführung ist es, die Interessen des Unternehmens mit den Interessen der Stadt in Einklang zu bringen. Die Geschäftsführung ist zur rechtzeitigen Unterrichtung des Aufsichtsrates, der Gesellschafterversammlung und des Beteiligungsmanagements verpflichtet, wenn Grundsatzfragen oder Fragen wesentlicher Bedeutung auftreten.

Alle notwendigen Informationen müssen dazu bereitgestellt werden und Einladungen rechtzeitig zugestellt werden. Das Beteiligungsmanagement ist in die Verteiler sämtlicher Unterlagen für die Gesellschafterversammlung und die Aufsichtsratssitzung im Vorfeld der jeweiligen Sitzung aufzunehmen.

Für eine erfolgreiche Beteiligung werden Geschäftsführerpersönlichkeiten benötigt, die das Unternehmen „erfolgreich und zukunftsorientiert führen und die Ziele der Kommune umsetzen, Mitarbeiter motivieren und mit hoher Kundenorientierung arbeiten.“¹⁵ Ausgehend von diesen Voraussetzungen ist die Auswahl guter Geschäftsführer besonders wichtig für die kommunale Beteiligungssteuerung. Zu berücksichtigen sind dabei neben fachlicher und sozialer Kompetenz auch Erfahrungen im Umgang mit kommunalen Gremien.

Durch die Beteiligungsverwaltung sollen einheitliche Standards für die Anstellungsverträge vorbereitet werden. In diesen sollen Grundsätze zur Vertragslaufzeit, leistungsabhängigen Vergütung, Altersversorgung, Kündigungsregelungen, geldwerter Vorteile, der Verantwortungsrahmen sowie Abfindungsansprüche enthalten sein. Aus Gründen der Transparenz ist zu berücksichtigen, dass Gehälter von Geschäftsführern kommunaler Unternehmen zu veröffentlichen sind. Dies ist in künftigen Anstellungsverträgen zu berücksichtigen.

¹⁵ KGSt-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 30