

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/1000/2006

Auskunft erteilt:

Herr Ottenhus

Ruf:

492 20 06

E-Mail:

Ottenhus@stadt-muenster.de

Datum:

23.11.2006

Betrifft

Antrag der SPD-Fraktion an den Rat Nr. A-R/0044/2006 vom 30.10.2006 "Beteiligungssteuerung verbessern - Sparpotenziale nutzen"

Beratungsfolge

13.12.2006 Hauptausschuss

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Sachentscheidung:

1. Der Hauptausschuss nimmt zur Kenntnis, dass im Jahr 2000 eine umfangreiche zweiteilige Untersuchung zur Optimierung des städtischen Beteiligungsmanagements stattgefunden hat, dessen Kernergebnisse in der Begründung in den Eckpunkten dargestellt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die steuerliche Optimierung als ständige Aufgabe verankert worden. Eine Verbesserung der Beteiligungssteuerung durch Gründung einer Beteiligungsholding zwecks Entlastung des Gesamthaushaltes ist nicht erkennbar.
2. Der Hauptausschuss nimmt zur Kenntnis, dass im Rahmen der Einführung des NKF-Gesetzes der Gesetzgeber das Ziel verfolgt, dass alle Kommunen in NRW zum 31.12.2010 eine Konzernbilanz vorzulegen haben, um die Effekte von Ausgliederungen im Konzern insgesamt wieder im Blick zu haben.
3. Der Antrag der SPD-Fraktion an den Rat Nr. A-R/0044/2006 vom 30.10.2006 „Beteiligungssteuerung verbessern – Sparpotenziale nutzen“ (**Anlage 1**) ist damit erledigt.

Kosten/Folgekosten

keine

Begründung:

Ausgangslage der städtischen Beteiligungsverwaltung vor 2000

Der Rat hat die Verwaltung bereits im Jahre 1999 (Ratsvorlage 925/99) beauftragt, Vorschläge vorzulegen, wie die Beteiligungsverwaltung in Richtung auf ein Konzernmanagement weiter entwickelt werden kann. Es sollte eine systematische aufgabenkritische Prüfung und Weiterentwicklung der städtischen Beteiligungen unter kommunal- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten sowie im Hinblick auf betriebswirtschaftliche und steuerrechtliche Optimierungen vorgenommen werden. In der Vorlage wurde darauf hingewiesen, dass Beteiligungssteuerung ein Abwägungsprozess zwischen Fach-, Finanz- und strategischen Zielen der Stadt und den Unternehmenszielen ist und dies nicht isoliert für die Beteiligungen, sondern für den gesamten „Stadtkonzern“ unter Einschluss der Kernverwaltung zu betrachten ist. Als Problemfelder wurden damals aufgezeigt:

- unkonkretes Leitbild,
- fehlende Informationen von den Unternehmen,
- fehlende Kompetenzen der Beteiligungssteuerung,
- Finanzierung der Beteiligungsverwaltung/Qualifikation der Beschäftigten,
- Anwendung eines formalisierten Beteiligungscontrollings,
- Abgrenzung der Kompetenzen von Rat und Verwaltung,
- Entscheidungsgremien,
- Verankerung der Beteiligungsverwaltung in den Satzungen der Unternehmen.

Optimierung der städtischen Beteiligungsverwaltung ab 2000

Im Jahre 2000 hat die Verwaltung unter Hinweis auf vorstehend genannte Ratsvorlage dem Rat mitgeteilt, dass zwischenzeitlich erste Schritte zu Neustrukturierung der Beteiligungsverwaltung (Gründung einer neuen Abteilung („Beteiligungsverwaltung / Beteiligungscontrolling“), Entwurf von Beteiligungsgrundsätzen) vorgenommen worden seien. Ferner wurde die Verwaltung vom Rat beauftragt (Ratsvorlage 123/2000) ein prozessbegleitendes zweistufiges Gutachten an ein Beratungsunternehmen zu vergeben sowie die damalige Finanz- und Beteiligungskommission an der Auswahl des Beratungsunternehmens zu beteiligen und die Kommission über die weiteren Schritte laufend zu informieren bzw. bei bestimmten Meilensteinen in den Entwicklungs-/Umsetzungsprozess miteinzubinden.

Das externe Gutachten sollte im Wesentlichen folgende thematische Schwerpunkte umfassen:

Stufe 1

- Aufnahme und Analyse der Ist-Situation
- Entwicklung und Formulierung grundsätzlicher Rahmenrichtlinien für ein städtisches Beteiligungsmanagement unter Einbeziehung der verwaltungsseitig bereits erarbeiteten Entwürfe
- Konzeptionierung eines weitgehend vereinheitlichten Controllingsystems für die einzelnen Beteiligungsgesellschaften einschließlich des Aufbaus eines regelmäßigen Berichtswesens
- Darstellung von Möglichkeiten einer weiteren Optimierung der Organisationsstruktur der Beteiligungsverwaltung

Stufe 2 (auf der Basis der Erkenntnisse aus der Stufe 1)

- Überprüfung einzelner Beteiligungsgesellschaften im Hinblick auf die entwickelten Rahmenbedingungen zur Besteuerung
- Optimierung der Gesamtstruktur des Konzerns „Stadt Münster“

Die wesentlichen Ergebnisse des durchgeführten Gutachtens der 1. Stufe waren:

- Entwicklung einer Rahmenrichtlinie
- Entwicklung eines Gesamtkonzern-Berichtswesens
- Vorschläge für die Steuerungsintensitäten / Entwicklung von Steuerungsclustern der Beteiligungen
- Grundlagen zur Steuerung über Zielvereinbarungen
- Grundaussagen zur Privatisierung sowie
- Vorschläge zur Organisation des Beteiligungsmanagements und –controllings

Die in dem Gutachten ausgesprochenen Empfehlungen zum Beteiligungsmanagement und –controlling führten in der Stadt Münster zu einer Reihe neuer Aufgaben, die in der **Anlage 2** adressatenbezogen zusammengefasst sind. Das Holding Modell der Stadt Münster im Bereich der Beteiligungen erfüllt in Bezug auf die drei Holding-Typen (Finanz-Holding, Management-Holding, Operative Holding) alle Kriterien einer Finanz-Holding. Aus dem Modell der Management-Holding greift lediglich das Kriterium zur Führung durch strategische Vorgaben und Zielvereinbarungen.

	<i>Holding Modelle</i>		
	Finanz-Holding	Management-Holding	Operative Holding
Führung	◦ über Finanzkennzahlen ◦ Rendite- bzw. Zuschussorientierung	◦ Strategische Vorgaben durch die Holding ◦ Zielvereinbarungen	◦ Treffen von Einzelentscheidungen durch die Holding
Entscheidungskompetenz	◦ Beteiligung	◦ (eingeschränkt) Beteiligung	◦ zentrale Entscheidungen in der Holding
Ergebnisverantwortung	◦ volle Ergebnisverantwortung der Beteiligung	◦ überwiegende Ergebnisverantwortung der Beteiligung	◦ in der Holding
Managementfunktionen	◦ vollständig in der Beteiligung angesiedelt	◦ überwiegend in der Beteiligung angesiedelt	◦ in der Holding angesiedelt

Im Rahmen der Stufe 2 des gutachterlichen Prozesses wurde die Einführung des Berichtswesens im Beteiligungsbereich auf der Basis der zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Erkenntnisse und Empfehlungen umgesetzt. Auch wurden erste Maßnahmen zur Optimierung der Gesamtstruktur des Konzerns im Hinblick auf Effizienzgewinne getroffen.

Der Ausbau und die Strukturierung des Beteiligungsmanagements im Stadtkonzern Münster wurden zu Beginn dieser Ratsperiode dem Rat dargestellt (Ratsvorlage 889/2004; **Anlage 3**).

Von dem damals zur Begutachtung eingeschalteten Beratungsunternehmen (Rödl & Partner) wurde die Beibehaltung der Zuordnung der Aufgaben des Beteiligungscontrollings im Dezernat II und der dort angesiedelten Stadtkämmerei ausdrücklich empfohlen. Zielsetzung eines Beteiligungscontrollings ist auch, die Distanz zwischen der Kernverwaltung und den ausgegliederten Bereichen zu überbrücken. Eine Ausgliederung der Beteiligungssteuerung auf eine Beteiligungsholding berücksichtigt dies nur unzureichend. Die Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Kernverwaltung und damit die Nähe zur Verwaltungsführung erleichtert die gesamtstädtische einheitliche Konzernsteuerung.

Die Gründung einer **zentralen** Beteiligungsholding würde nicht zu einer effizienteren und wirksameren Beteiligungsteuerung führen. Bei der Stadt Münster hat sich allerdings bewährt, dass bestimmte städtische Gesellschaften - Stadtwerke Münster GmbH, Wohn- u. Stadtbau GmbH - **dezentrale** Holdingfunktionen für städtische Enkelgesellschaften wahrnehmen. Dieses bewährte Holdingmodell soll mit den Ratsvorlagen V/0880/2006 und V/096/2006 ab dem Jahre 2007 weiter ausgebaut werden, in dem der städtische Technologieförderbereich (Technologiepark Münster GmbH, CeNTech GmbH) gesellschaftsrechtlich unterhalb der Wirtschaftsförderung Münster GmbH angebunden wird. Bei diesem dezentralen Beteiligungsholdingmodell werden zum Teil nicht nur finanzielle Steuerungsaufgaben, sondern auch weitergehende Aufgabenkoordinationen im Managementbereich von städtischen Tochtergesellschaften übernommen.

Nutzung des steuerlichen Querverbundes

Die Möglichkeiten der Nutzung von steuerlichen Querverbundbeziehungen im Stadtkonzern wurden in der Vergangenheit laufend – auch unter Einschaltung externer Berater – von der Verwaltung und den Gesellschaften überprüft und genutzt. Durch die Gründung einer zentralen Beteiligungsholding lässt sich dieser steuerliche Querverbund nicht ausbauen. Der steuerliche Querverbund auf kommunaler Ebene ist an engen rechtlichen Voraussetzungen gebunden. Die gegenwärtig bei der Stadt laufende Konzernbetriebsprüfung stellt den bisherigen steuerlichen Querverbund darüber hinaus zunehmend in Frage, so dass auch im Hinblick auf diese unsichere steuerliche Rechtslage die Gründung einer Beteiligungsholding aus überwiegend steuerlichen Gründen sich (gegenwärtig) nicht anbietet.

Diese Feststellung wurde durch das Beratungsunternehmen Rödl & Partner in dem aktuellen Konsolidierungsgutachten untermauert. Rödl & Partner hat auch den steuerlichen Querverbund im Stadtkonzern untersucht und festgestellt, dass dieser insbesondere im Bereich ÖPNV und Bäder genutzt werde, für weitere Aufgabenbereiche sei dieser Querverbund durch Schaffung von Organschaften und Ergebnisabführungsverträge nur theoretisch denkbar. Praktisch sollten diesbezüglich nicht steuerliche Gründe, sondern inhaltlich-strukturelle Gründe ausschlaggebend sein. Nach den Erfahrungen des Beratungsunternehmens gibt es keine belastbaren inhaltlich-strukturellen Begründungen, die eine solche Holdingkonstruktion rechtfertigen.

i.V.

gez.

Bickeböller
Stadtkämmerin