



Innenministerium  
des Landes  
Nordrhein-Westfalen

# Vorschläge und Hinweise zur inhaltlichen und formalen Gestaltung der Beteiligungsberichte der Kommunen

von Dr. Hansjürgen Bals  
Kommunalwissenschaftliches Institut  
der Universität Potsdam

im Auftrag des Innenministeriums  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Vorschläge und Hinweise  
zur inhaltlichen und formalen  
Gestaltung der Beteiligungsberichte  
der Kommunen

von Dr. Hansjürgen Bals  
Kommunalwissenschaftliches Institut  
der Universität Potsdam

im Auftrag des Innenministeriums  
des Landes Nordrhein-Westfalen



## Vorbemerkung

Kommunen haben sich zur Erfüllung von einzelnen Aufgaben seit jeher eigenständiger Organisationsformen bedient. Dabei haben sie sowohl auf öffentlich-rechtliche Organisationsformen als auch auf Rechtsformen des Privatrechts zurückgreifen können. In den letzten Jahren hat sich der Trend zur Ausgliederung einzelner Aufgaben oder ganzer Aufgabenbereiche deutlich verstärkt. Dieser zunehmende Trend wirft sowohl Fragen zur Transparenz des kommunalen Handelns als auch zur Aussagekraft sowie Vergleichbarkeit kommunaler Haushalte auf. Im besonderen Maße betroffen ist aber auch die Steuerungsverantwortung des Rates.

Bestandteil der Grundlagen für die Steuerung der Beteiligungen ist u.a. der Beteiligungsbericht, der seit dem Jahr 1994 gemäß § 112 Abs. 3 der Gemeindeordnung zu erstellen und jährlich fortzuschreiben ist.

Aus der Kenntnisnahme verschiedener kommunaler Beteiligungsberichte ist letztendlich die Überlegung entstanden, ob und inwieweit nicht sowohl die formale als auch inhaltliche Gestaltung dieser Berichte im Interesse einer transparenten Information und damit einer Erweiterung nützlicher Steuerungsgrundlagen überdacht und ggf. geänderten Bedürfnissen angepasst werden sollten. Dazu hat auch das Ergebnis der von der Leitstelle Gemeindeprüfung und den Gemeindeprüfungsämtern der Bezirksregierungen durchgeführten vergleichenden Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“ bei den 23 kreisfreien Städten des Landes maßgeblich beigetragen.

Auf dieser Grundlage wurde Herr Dr. Hansjürgen Bals vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam beauftragt, der Frage der inhaltlichen und formalen Gestaltung der Beteiligungsberichte nachzugehen und ggf. Hinweise und Vorschläge für eine zielführendere Beteiligungsberichterstattung zu erarbeiten.

Das Ergebnis seiner Arbeit, bei der er sich auch der Unterstützung einer von ihm geleiteten Arbeitsgruppe aus kommunalen Fachleuten und Vertretern der Kommunalaufsicht bedient hat, liegt nunmehr vor. Diese Studie, die hier als Broschüre im gesamten Wortlaut wiedergegeben wird, ist als eine Arbeitsunterlage zu verstehen, die den Kommunen des Landes zur Unterstützung ihrer eigenen Überlegungen und Beratungen an die Hand gegeben werden soll und darüber hinaus auch als Grundlage für die künftige Gestaltung der Beteiligungsberichte dienen kann.

Innenministerium Nordrhein-Westfalen  
- Referat 35 -



# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>	
<b>1</b>	<b>Ziele</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Große Bedeutung der kommunalen Beteiligungen</b>	<b>8</b>
<b>2.2</b>	<b>Transparenzverluste durch Ausgliederungen</b>	<b>9</b>
<b>2.3</b>	<b>Steuerungsprobleme durch Ausgliederungen</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Einführung der Beteiligungsberichterstattung durch die Kommunen und das Land</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Analyse vorliegender Beteiligungsberichte</b>	<b>13</b>
<b>4.1</b>	<b>Berichtskreis</b>	<b>13</b>
<b>4.2</b>	<b>Berichtstermine und -zeiträume</b>	<b>13</b>
<b>4.3</b>	<b>Berichtsinhalte</b>	<b>14</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Allgemeine Informationen zu Rechtsgrundlagen und Organisation</b>	<b>14</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Übersichten über den Bestand an Beteiligungen</b>	<b>14</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks der Beteiligung</b>	<b>15</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Angaben über die Finanzbeziehungen zwischen dem Kernhaushalt und den Beteiligungen</b>	<b>15</b>
<b>4.3.5</b>	<b>Finanz- und betriebswirtschaftliche Daten der einzelnen Beteiligungen</b>	<b>16</b>
<b>4.3.6</b>	<b>Übersichten über die finanz- und betriebswirtschaftlichen Daten der einzelnen Beteiligungen</b>	<b>17</b>
<b>4.3.7</b>	<b>Konzernergebnisse</b>	<b>17</b>
<b>4.3.8</b>	<b>Besetzung der Organe</b>	<b>18</b>
<b>4.4</b>	<b>Berichtsformen</b>	<b>18</b>
<b>4.5</b>	<b>Adressaten und Beschlussverfahren</b>	<b>18</b>
<b>4.6</b>	<b>Verhältnis der Beteiligungsberichte zu den Anlagen zum Haushaltsplan</b>	<b>18</b>

<b>4.7</b>	<b>Zusammenfassung und erste Schlussfolgerungen</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Neues Haushalts- und Rechnungswesen und Beteiligungssteuerung</b>	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Allgemeine Hinweise zur Gestaltung der Beteiligungsberichte</b>	<b>22</b>
<b>6.1</b>	<b>Rechenschaftslegung und Schaffung von Transparenz</b>	<b>22</b>
<b>6.2</b>	<b>Berichtsaspekte</b>	<b>22</b>
<b>6.3</b>	<b>Entfrachtung der jährlichen Berichte</b>	<b>23</b>
<b>6.4</b>	<b>Komprimierung der Informationen</b>	<b>24</b>
<b>7</b>	<b>Inhalt und Aufbau eines komprimierten Beteiligungsberichts</b>	<b>25</b>
<b>7.1</b>	<b>Berichtskreis</b>	<b>25</b>
<b>7.2</b>	<b>Berichtstermine und Berichtszeitraum</b>	<b>25</b>
<b>7.3</b>	<b>Berichtsinhalte</b>	<b>26</b>
<b>7.3.1</b>	<b>Übersicht über den Bestand an Beteiligungen</b>	<b>26</b>
<b>7.3.2</b>	<b>Konzerorganisation und -führung</b>	<b>27</b>
<b>7.3.3</b>	<b>Beteiligungspolitik</b>	<b>27</b>
<b>7.3.4</b>	<b>Übersicht über ausgewählte finanz- und betriebswirtschaftliche Daten aller bedeutsamen Beteiligungen</b>	<b>27</b>
<b>7.3.5</b>	<b>Einzelberichterstattung über die bedeutsamen Beteiligungen</b>	<b>29</b>
<b>8</b>	<b>Berichtspflichten der Beteiligungen</b>	<b>31</b>
<b>9</b>	<b>Ausblick: Von der Berichterstattung über die Beteiligungen zur Steuerung der Beteiligungen</b>	<b>32</b>
<b>9.1</b>	<b>Beteiligungssteuerung aus Konzernsicht</b>	<b>32</b>
<b>9.2</b>	<b>Zielvereinbarungen</b>	<b>32</b>
<b>9.3</b>	<b>Internes Konzernberichts- und Konzernplanungssystem</b>	<b>34</b>
<b>10</b>	<b>Beratungsverfahren</b>	<b>36</b>

### 1 Ziele

Nach § 112 Abs. 3 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) haben die Kommunen zur Information der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder und der Einwohnerinnen und Einwohner einen Bericht über ihre Beteiligung an Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform des privaten Rechts zu erstellen und jährlich fortzuschreiben. Ziel dieser Ausarbeitung ist es, den Kommunen Arbeitshilfen für die inhaltliche und formale Gestaltung der Beteiligungsberichte zu bieten. Der Schwerpunkt liegt auf Hinweisen zur Konkretisierung der Berichtsinhalte und zur Komprimierung der Informationen unter dem Aspekt der Relevanz. Ziel sind prägnantere und aussagefähigere und gleichzeitig weniger umfangreiche Beteiligungsberichte.

Die nachfolgenden Vorschläge und Hinweise berücksichtigen die langjährige Erfahrung von Gemeinden und Kreisen unterschiedlicher Größenordnung. Sie stellen weitgehend eine Synthese vorgefundener guter Praxis dar.

Bei der Aufnahme von Daten in die Beteiligungsberichte muss abgewogen werden zwischen den Informationsinteressen der Öffentlichkeit und der Verpflichtung der Kommunen zur Schaffung von Transparenz einerseits und den berechtigten Interessen der Beteiligungen und ihrer Träger an einer vertraulichen Behandlung sensibler Unternehmensdaten andererseits. Was als sensibel anzusehen ist, kann nur vor Ort und im Einzelfall entschieden werden. Der Leitfaden kann dazu nur allgemeine Hinweise geben. Wichtig ist u. a., dass Beteiligungen, die im Wettbewerb stehen, durch die Veröffentlichung von Unternehmensdaten im Beteiligungsbericht nicht schlechter gestellt werden als ihre Konkurrenten.

Neben der Deckung eines allgemeinen Informationsinteresses besteht die Aufgabe der Beteiligungsberichte auch darin, örtlich die Voraussetzungen für die Steuerung der Beteiligungen zu verbessern. Da die Beteiligungsberichte aber primär der Rechenschaftslegung dienen, also den Blick zurück richten, und weil die Daten öffentlich sind, ist ihr Beitrag zum System der Beteiligungssteuerung begrenzt. Mit der Erstellung von Beteiligungsberichten ist es also nicht getan. Für die Planung, Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen im eigentlichen Sinne müssen die Kommunen wesentlich weiter gehende und vor allem in die Zukunft gerichtete Konzepte und Instrumente entwickeln. Das wird mit einem Ausblick im Abschnitt 9 am Ende des Berichts betont.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Große Bedeutung der kommunalen Beteiligungen

Die meisten Kommunen haben zur Erbringung einzelner Leistungen eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, Eigenbetriebe, Gesellschaften, Anstalten, Vereine und andere verselbständigte Einrichtungen gegründet oder sich an solchen beteiligt. Die Bedeutung der verselbständigten Einrichtungen – im folgenden kurz Beteiligungen genannt – ist oft ganz erheblich. Verlässliche neuere Zahlen über das Ausmaß der Ausgliederungen fehlen. Die dazu von der KGSt gemeinsam mit dem Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam geplante Erhebung wird deshalb ausdrücklich begrüßt. Auf der Basis einiger ausgewählter „typischer“ Großstädte lässt sich folgendes Bild von der Bedeutung der Beteiligungen entwerfen:

Bedeutung der Beteiligungen in Gemeinden der Größenklasse 500.000 bis 600.00 Einwohner (Stand 1999)						
	Kernverwaltung		Beteiligungen		Insgesamt	
Ausg. Verw.H bzw. Umsätze in Mio. €	1.136	43 %	1.499	57 %	2.634	100 %
Investitionen in Mio. €	120	40 %	180	60 %	300	100 %
Beschäftigte	9.128	47 %	10.239	53 %	19.367	100 %

Die Zahlen sind nicht repräsentativ und es muss beachtet werden, dass die Angaben für die Beteiligungen auch einzelne Gesellschaften enthalten, an denen die Kommune nur anteilig beteiligt ist. Nicht zuletzt, um diese Verzerrung zu mindern, haben die Kommunen in die Statistik nur Beteiligungen mit einer bestimmten Mindestbeteiligung aufgenommen, wobei die Grenze teilweise bei 20 %, teilweise auch bei 50 % gezogen wurde. Trotz dieser Einschränkungen lassen die Zahlen die Aussage zu, dass in den Großstädten oft mehr als die Hälfte aller kommunalen Ausgaben bzw. Umsätze, Investitionen und Beschäftigten auf die Beteiligungen entfällt.

Die vorliegenden Zahlen aus kleineren Kommunen deuten darauf hin, dass auch hier die Anteile der Beteiligungen hoch sind, dass sie bei kleineren Kommunen aber tendenziell niedriger liegen als bei den großen.

In allen Größenklassen gibt es Ausreißer mit besonders niedrigen Anteilen der Beteiligungen, vor allem aber auch mit besonders hohen Anteilen der Beteiligungen.

In jüngerer Zeit hat sich der Trend zu Ausgliederungen weiter verstärkt.

## 2.2 Transparenzverluste durch Ausgliederungen

Die Ausgliederungen führen zu einer zunehmenden Skelettierung der kommunalen Haushalte. Die Kernhaushalte bieten dann keinen Gesamtüberblick mehr über das gesamte Tätigkeitsspektrum und die tatsächliche finanzielle Lage der Kommune.

Auch interkommunale Vergleiche der Haushalte und Aussagen zur Finanzausstattung werden durch den unterschiedlichen Stand der Ausgliederungen zusätzlich erschwert.

Über die Beteiligungen erhalten die Entscheidungsträger in der Kommune und die Bürger i. d. R. wesentlich weniger Informationen als über die Kernverwaltung und die Form und Systematik der Informationen ist anders. Letzteres ist eine Folge des andersartigen (kaufmännischen) Rechnungswesens bei den Beteiligungen und des Gesellschaftsrechts. Dass über die Beteiligungen i.d.R. auch weniger Informationen bereitgestellt werden, kann gewollt sein, kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass noch kein umfassendes Konzernplanungs-, -rechnungs- und -berichtssystem entwickelt wurde. Für Außenstehende ist die Situation der Beteiligungsunternehmen deshalb oft schwierig durchschaubar. Bei der häufig großen Anzahl von Beteiligungen geht der Überblick über die Beteiligungsverhältnisse und die jeweiligen Leistungen, Ressourcen, Prozesse und die wirtschaftliche Lage verloren.

## 2.3 Steuerungsprobleme durch Ausgliederungen

Vor allem aber stellt das große Ausmaß an Ausgliederungen die Kommunen vor ein Steuerungsproblem. Während die Gremien für die Kernverwaltung einen detaillierten Haushaltsplan mit oft Hunderten von Haushaltsstellen beschließen (Übersteuerung), sind Leistungs- und Finanzvorgaben für die Wirtschaftsplanung der Beteiligungen eher die Ausnahme (Untersteuerung). Die Unternehmen sind zwar i. d. R. zur Aufstellung von Wirtschafts- und Finanzplänen verpflichtet, diese werden aber meist nicht von den Räten bzw. Kreistagen beschlossen, sondern von den Unternehmensgremien, und zwar meist, ohne dabei in eine systematische Konzernplanung eingebunden zu sein.

Wenn die Räte bzw. Kreistage den Beteiligungen keine konzernpolitischen Vorgaben für ihre Wirtschafts- und Sachzielplanung machen, besteht die Gefahr, dass die Eigendynamik der Unternehmen zu stark wird. Mangelhafte Einbeziehung der Beteiligungen in die Gesamtpolitik der Kommune und eine insgesamt suboptimale Aufgabenerfüllung sind die Folgen. Die immer wieder auftretenden Schwierigkeiten, die Beteiligungen in die Haushaltskonsolidierung einzubeziehen, sind hierfür typische Beispiele.

Dabei besteht die Gefahr, dass in den Beteiligungen erhebliche wirtschaftliche Risiken entstehen, die auch den Träger erfassen können. Das gilt vor allem für die kommunalen Unternehmen, die durch sich rasant verändernde Märkte und/oder die Politik der Europäischen Gemeinschaft neuen rechtlichen Rahmenbedingungen, zunehmendem Wettbewerb und starkem Effizienzdruck ausgesetzt sind.

Bei den Beteiligungen, die in einem weniger dynamischen Umfeld arbeiten, besteht dagegen eher die Gefahr, dass die Frage, ob einzelne Beteiligungen noch notwendig sind, aus dem Blick gerät.

## Ausgangslage

Im Übrigen erschwert das noch bestehende Nebeneinander von Kameralistik und kaufmännischem Rechnungswesen, von unterschiedlichen Planungssystemen - Finanzplanung einerseits, Wirtschaftsplanungen andererseits - und von unterschiedlichen Rechnungslegungs- und Prüfungssystemen die Steuerung aus einem Guss.

### **3 Einführung der Beteiligungsberichterstattung durch die Kommunen und das Land**

Um das für die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen erforderliche Problembewusstsein in Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit zu fördern, haben ab Mitte der 80er Jahre mehr und mehr Kommunen damit begonnen, über ihre Beteiligungen jährlich zusammenfassend zu berichten. 1994 hat das Land NRW als eines der ersten Bundesländer die Pflicht zur Erstellung von Beteiligungsberichten in der Gemeindeordnung verankert (§ 112 Abs. 3). Danach haben die Kommunen zur Information der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder und der Einwohner einen Bericht über ihre Beteiligung an Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform des privaten Rechts zu erstellen und jährlich fortzuschreiben.

Bei der Festlegung des Berichtskreises beschränkt sich das Gesetz auf die Unternehmen und Einrichtungen privaten Rechts. Über sämtliche anderen Beteiligungsformen muss in dem Beteiligungsbericht also nicht berichtet werden.

Bei den Beteiligungen, über die danach zu berichten ist, kommt es auf den Anteil der Kommune nicht an. Folglich ist auch über Minibeteiligungen zu berichten.

Ob nur unmittelbare Beteiligungen zu erfassen sind, oder auch mittelbare, ist aus der Vorschrift nicht erkennbar.

Bezüglich des Inhalts der Berichterstattung beschränkt sich das Gesetz auf Mindestvorschriften. Danach soll der Bericht „insbesondere Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen, Beteiligungsverhältnisse und die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaft enthalten“. Aus der Gesetzesformulierung, wonach in dem Bericht „insbesondere“ zu den vorstehend genannten Sachverhalten zu berichten ist, ist zu entnehmen, dass die Gemeinden den Bericht um weitere Informationen ergänzen sollen.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird dazu ausgeführt, dass der Beteiligungsbericht kein Selbstzweck sein soll, sondern Basis für weiterführende Überlegungen zur Standortbestimmung des jeweiligen Unternehmens. Dafür sei eine Informationsquelle erforderlich, die „ein Mindestmaß an entscheidungsrelevanten Daten zur Verfügung stellt“. Es wird allerdings nicht konkretisiert, was unter entscheidungsrelevanten Informationen zu verstehen ist.

Das Gesetz lässt den Kommunen in NRW also einen großen Spielraum bei der Gestaltung der Beteiligungsberichte.

In den Ländern, in denen die Pflicht zur Erstellung von Beteiligungsberichten erst später eingeführt wurde, sind die Vorschriften teilweise präziser und/oder weitergehend. So präzisiert die im Saarland 1997 eingeführte Regelung, dass sowohl unmittelbare wie mittelbare Beteiligungen zu erfassen sind. In der 1998 in Rheinland-Pfalz eingeführten Bestimmung wird der Berichtskreis einerseits auf Beteiligungen von mindestens 5% begrenzt (so auch in Bayern seit 1998), andererseits werden aber auch Anstalten und Eigenbetriebe (soweit wirtschaftliche Tätigkeit) einbezo-

## Einführung der Beteiligungsberichterstattung

gen. In Baden-Württemberg sind seit 1999 mittelbare Beteiligungen nur ab einem Anteil von 50% einzubeziehen; bei unmittelbaren Beteiligungen mit weniger als 25% Anteil werden nur begrenzte Angaben verlangt.

Auch bezüglich der Berichtsinhalte enthalten die späteren gesetzlichen Regelungen meist weitergehende Verpflichtungen als das Gesetz in NRW. Sie verlangen z. B. Informationen über die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, wichtige Kennzahlen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, zukünftige Entwicklung (letzteres nur im Saarland und nur bei mehr als 25%iger Beteiligung), Aussagen zum Vorliegen der Voraussetzungen für wirtschaftliche Unternehmen (nur Rheinland-Pfalz) sowie Angabe der Gesamtbezüge der Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane (in Baden-Württemberg getrennt nach den einzelnen Personengruppen) und der durchschnittliche Zahl der Beschäftigten (Baden-Württemberg).

## **4 Analyse vorliegender Beteiligungsberichte**

### **4.1 Berichtskreis**

Die von den Kommunen in NRW vorgelegten Beteiligungsberichte erfassen durchweg alle Eigenesellschaften (Kommune einziger Gesellschafter bzw. Aktionär). Das gleiche gilt für die Beteiligungsgesellschaften, und zwar unabhängig vom Anteil der Beteiligung. Bei geringfügigen Beteiligungen (Beteiligungen von unter 5% gibt es häufig bei Versorgungsunternehmen, Wohnungsbaugesellschaften, Einkaufsgesellschaften u. ä.) wird dann allerdings teilweise auf detailliertere Angaben verzichtet.

Über die gesetzliche Vorschrift hinaus werden häufig auch die weiteren Rechtsformen erfasst. So beziehen einzelne Kommunen die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und die Eigenbetriebe voll in die Berichterstattung ein. Auch über die Sparkassen wird von einzelnen Kommunen berichtet. Je ferner und selbständiger die Beteiligungen sind, umso weniger detailliert sind allerdings die Angaben. Vereinzelt wird summarisch auch über die Mitgliedschaften in Genossenschaften sowie alle sonstigen Mitgliedschaften berichtet.

Mangels Gesamterhebung konnte nicht festgestellt werden, ob es Kommunen gibt, und gegebenenfalls wie viele, in denen (bisher) überhaupt kein Beteiligungsbericht erstellt wird.

### **4.2 Berichtstermine und -zeiträume**

Durchweg erfolgt eine jährliche Veröffentlichung. Zusätzliche unterjährig öffentliche Berichterstattung ist die Ausnahme.

Die Informationen betreffen i. d. R. die Vergangenheit. Sie basieren auf den Geschäftsabschlüssen des Vorjahres; häufig wird auch über ein bis zwei davor liegende Jahre berichtet, gelegentlich auch über weiter zurückliegende Jahre.

Die Veröffentlichung der Berichte erfolgt meist erst später als ein halbes Jahr nach Abschluss des letzten Geschäftsjahres. Die späte Berichtsvorlage wird häufig dadurch verursacht, dass einzelne Unternehmensabschlüsse verspätet vorgelegt werden. Gelegentlich finden sich deshalb in den Beteiligungsberichten bei einzelnen Unternehmen auch ungeprüfte Jahresergebnisse oder gar keine Angaben für das letzte Berichtsjahr.

Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sich einzelne Beteiligungsunternehmen grundsätzlich weigern, die angeforderten Informationen an die Beteiligungsverwaltung zu liefern, konnte nicht ermittelt werden.

Die Systematik der Betitelung der Beteiligungsberichte ist uneinheitlich. Teilweise decken sich die Jahresangaben im Titel mit dem Berichtszeitraum. Häufig lässt sich der Berichtszeitraum

aber auch nicht eindeutig aus dem Titel entnehmen, weil z. B. das Jahr der Veröffentlichung des Berichts (mit-) genannt wird.

## **4.3 Berichtsinhalte**

### **4.3.1 Allgemeine Informationen zu Rechtsgrundlagen und Organisation**

Häufig beginnen die Beteiligungsberichte mit allgemeinen Informationen zu Themen der folgenden Art:

- Rechtsgrundlagen der wirtschaftlichen Betätigung (gelegentlich mit Nachdruck der einschlägigen gesetzlichen Regelungen)
- (Kurz-) Darstellung der alternativen Organisations- und Rechtsformen für die Erledigung kommunaler Aufgaben
- Organisation und Grundsätze/Richtlinien des (örtlichen) Beteiligungsmanagements
- Rechtsgrundlagen und Ziele der Beteiligungsberichterstattung
- Definition von (betriebswirtschaftlichen) Kennzahlen, die bei der Analyse der Abschlüsse der einzelnen Beteiligungen verwandt werden.

Bei fortschreitender Erfahrung im Umgang mit der Beteiligungsberichterstattung wird diese Art von Informationen zunehmend in die Anlagen verwiesen oder es wird ganz auf ihren jährlichen Abdruck verzichtet.

### **4.3.2 Übersichten über den Bestand an Beteiligungen**

Den allgemeinen Informationen folgen in aller Regel Übersichten über den Bestand an Beteiligungen. Dabei unterscheiden sich Darstellungsformen und -inhalte zwischen den Kommunen erheblich:

- In der einfachsten Form werden die Beteiligungen nur aufgelistet.
- Meist wird dabei aber sofort das Beteiligungsverhältnis (gelegentlich auch gleich von Unterbeteiligungen) angegeben, sei es nur in Prozent oder auch unter Angabe des Stamm- bzw. Grundkapitals. Gelegentlich werden dabei auch gleich sonstige Anteilseigner mit ihren Beteiligungsquoten aufgeführt.
- Häufig finden sich statt dessen oder zusätzlich Darstellungen der Beteiligungen und Unterbeteiligungen in Form von Organigrammen, entweder für den gesamten Beteiligungsbesitz oder für einzelne Beteiligungen mit umfangreichen Unterbeteiligungen, wie insbesondere „Stadtwerke-Konzerne“, meist unter Angabe des Beteiligungsprozentsatzes.
- Häufig wird auch in Form eines Organigramms die Zuordnung der Beteiligungen zu Dezernaten bzw. Fachbereichen der Kernverwaltung dargestellt.

Vereinzelt wird die Übersicht über den Bestand an Beteiligungen eingeleitet oder ergänzt um eine Übersicht über Veränderungen im Beteiligungsbestand im Berichtszeitraum. Dabei sind Ansätze für die Begründung strategischer Veränderungen im Beteiligungsportefeuille auszumachen.

### **4.3.3 Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks der Beteiligung**

Die vom Gesetz geforderten „Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks“ führen zu zwei unterschiedlichen Fragestellungen:

- Liegt ein öffentlicher Zweck vor, der die Beteiligung erfordert, bzw. besteht der öffentliche Zweck, der die Beteiligung ursprünglich erforderte, noch fort?
- Entspricht die Geschäftstätigkeit des Unternehmens den durch Gründungsbeschluss, Satzung, Gesellschaftsvertrag usw. festgelegten Zielen und gegebenenfalls wie ist ihr Gebaren in diesem Rahmen zu beurteilen? (Diese Fragestellung wird stärker durch die z. B. in Baden-Württemberg gewählte Gesetzesformulierung nahegelegt, wo zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks zu berichten ist.)

Soweit in den Beteiligungsberichten überhaupt ausdrücklich (z. B. unter einer entsprechenden Überschrift) zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks Stellung genommen wird, beschränken sich die meisten Beteiligungsberichte auf die Angabe des Unternehmenszwecks und bestätigen, dass die Geschäftstätigkeit dem Unternehmensgegenstand entspricht, der Bestandteil der örtlichen Daseinsvorsorge ist, so dass mit der Beteiligung ein öffentlicher Zweck erfüllt wird.

Regelmäßige Stellungnahmen zu der Frage, ob die - vor oft sehr langer Zeit geprüfte - Notwendigkeit zur Beteiligung noch besteht oder ob die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung noch bestehen – wie in Rheinland-Pfalz ausdrücklich verlangt – enthalten die Berichte nicht.

Es ist zu berücksichtigen, dass Aussagen zur Existenzberechtigung einzelner Beteiligungen und zu (geplanten) Veränderungen im Beteiligungsportefeuille sehr sensibel sind. Angesichts der Öffentlichkeit des Beteiligungsberichts müssen die Kommunen verständlicherweise darauf achten, dass nicht evtl. ihre Verhandlungsposition beeinträchtigt wird, dass berechnete Arbeitnehmerinteressen berücksichtigt werden usw.

### **4.3.4 Angaben über die Finanzbeziehungen zwischen dem Kernhaushalt und den Beteiligungen**

Die gesetzlich geforderten Angaben zu den finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen auf den Kernhaushalt finden sich entweder bei der Darstellung der einzelnen Beteiligungen, oft aber auch in Form vorangestellter Übersichten. Dabei werden neben Verlustabdeckungen durch den Kernhaushalt bzw. Gewinnausschüttungen an den Kernhaushalt eine Fülle weiterer Positionen unterschieden wie z. B.

- Kapitalzuführungen an Unternehmen
- Investitionszuschüsse

## Analyse vorliegender Beteiligungsberichte

- Wechselseitige Darlehensgewährungen und daraus resultierende Schuldendienstleistungen
- Umlagen.

Verschiedentlich werden auch die einzelnen Beteiligungen gewährten Bürgschaften ausgewiesen sowie die entsprechenden Bürgschaftsprovisionen.

Aufgeführt werden aber auch Transaktionen, die nicht aus der Rolle der Kommune als Träger bzw. der Beteiligung als Tochter resultieren, sondern Leistungsaustausch darstellen, wie er mit jedem privaten Dritten stattfinden kann, z. B.

- Entgelte für Lieferungen und Leistungen
- Wegebenutzungsentgelte oder auch
- Konzessionsabgaben.

Bei geeigneter Gestaltung eignet sich die Übersicht über die Finanzbeziehungen zwischen den Beteiligungen und dem Kernhaushalt zu einer Zusammenfassung aller Transaktionen. Damit wäre ein Schritt in Richtung Konzernergebniskonsolidierung getan.

### **4.3.5 Finanz- und betriebswirtschaftliche Daten der einzelnen Beteiligungen**

Den größten Raum nimmt in den Beteiligungsberichten die Berichterstattung über die einzelnen Beteiligungen ein. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Geschäftsberichten. Die üblichen Berichtsinhalte sind dann:

- Bilanz
- Gewinn- und Verlustrechnung.

Weitere häufige Berichtsgegenstände sind

- (Auszüge aus dem) Lagebericht der Beteiligung
- Stellenübersicht.

Bisher weniger verbreitet und systematisch uneinheitlich sind

- Zeitvergleiche von Bilanz- und GuV-Ergebnissen und daran anschließende Soll-Ist-Vergleiche
- Finanz- und betriebswirtschaftliche Kennzahlen wie Eigenkapitalquote, Fremdkapitalquote, Umsatzrentabilität, Eigenkapitalrentabilität, Gesamtkapitalrentabilität, Kostendeckung und Cash-Flow.

In der Regel handelt es sich um Vergangenheitswerte (s. a. 4.2). Die Zeitreihen reichen dabei manchmal 3, vereinzelt auch 4 oder 5 Jahre zurück.

In wenigen Fällen werden für die einzelnen Beteiligungen auch Planungsdaten (Erfolgs- und Vermögenspläne) veröffentlicht, und zwar entweder nur für das auf das Berichtsjahr folgende Jahr oder für alle drei Jahre der mittelfristigen Finanzplanung. Die Veröffentlichung dieser Planungsdaten erfolgt nicht nur bei Zuschussbeteiligungen sondern auch bei Gesellschaften, die Gewinne erwirtschaften und im Wettbewerb stehen.

Prognose- bzw. Planungsaussagen finden sich regelmäßig auch in den Lageberichten, die oft bei den jeweiligen Beteiligungen abgedruckt werden oder in kurzen „Ausblicken“ auf das nächste Geschäftsjahr.

### **4.3.6 Übersichten über die finanz- und betriebswirtschaftlichen Daten der einzelnen Beteiligungen**

Vereinzelt ist damit begonnen worden, ausgewählte finanz- und betriebswirtschaftliche Daten aller (bedeutsamen) Beteiligungen in Übersichten zusammenzustellen. Den Kern bilden die Eckdaten der Jahresabschlüsse (GuV und Bilanz) und dazu gehörende Kennzahlen oder auch bereits analysierte und bereinigte Zahlen wie die Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit. Aufgeführt werden aber auch einzelne sonstige Kennzahlen wie z. B. Investitionen oder Anzahl der Mitarbeiter.

Damit wird deutlich, dass solche Übersichten unterschiedlichen Informationsinteressen dienen können, z. B.:

- die Umsätze als Indikator für die Größe und damit evtl. auch die kommunalpolitische Bedeutung eines Unternehmens
- Verluste als Indikator dafür, wie viel die entsprechenden Leistungen die Kommune kosten
- Anlagevermögen und Schulden als Anhaltspunkt für die Vermögenslage und Finanzierungsrisiken oder
- die Anzahl der Mitarbeiter als Hinweis auf die beschäftigungspolitische Bedeutung der Beteiligung.

### **4.3.7 Konzernergebnisse**

Wo Übersichten über die Finanzbeziehungen zwischen Beteiligungen und Kernverwaltung (vgl. 4.3.4) und wichtige finanz- und betriebswirtschaftliche Daten der Beteiligungen erstellt werden (vgl. 4.3.6), liegt es nahe, diese zu aggregieren. So entstehen erste Gesamtinformationen über den Teilkonzern „Beteiligungen“ mit Informationen z. B. über:

- das Anlagevermögen der Beteiligungen insgesamt
- die Bilanzsumme aller Beteiligungen

## Analyse vorliegender Beteiligungsberichte

- die Personalausgaben insgesamt oder
- den Gesamtsaldo der Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnungen.

Dies sind Schritte auf dem Weg zu konsolidierten Konzernzahlen, die allerdings bisher nur die Beteiligungen zusammenfassen. Konsolidierte, auch die Kernverwaltung einschließende Konzernergebnisse gibt es in den Beteiligungsberichten bisher nicht.

Einzelne Kommunen veröffentlichen zusätzlich zum Beteiligungsbericht sog. Geschäftsberichte, in denen zusammenfassend für die Kernverwaltung und die Beteiligungen über die sog. volkswirtschaftliche Leistung (gezahlte Lohnsumme, getätigte Käufe an Waren und Dienstleistungen, Übertragungen und Investitionen), die wirtschaftliche (Ertrags-) Lage, den Cash-Flow u.a. für den Gesamtkonzern berichtet wird.

### **4.3.8 Besetzung der Organe**

Relativ breiter Raum wird regelmäßig der Berichterstattung über die bei den einzelnen Beteiligungen bestehenden Gremien und Organe und deren Mitglieder eingeräumt.

## **4.4 Berichtsformen**

Der Umfang der Berichterstattung hängt vom Berichtsprogramm und von der Anzahl der Beteiligungen ab, die mit der Größe der Kommune tendenziell steigt. Beim heutigen Standardbericht mit rechtlicher Einführung, Gesamtübersicht über die Beteiligungen, Jahresabschlüssen und Bilanzen mit Lageberichten der Einzelgesellschaften führt dies in größeren Kommunen häufig zu einem jährlichen Werk mit mehreren hundert Seiten.

## **4.5 Adressaten und Beschlussverfahren**

Die Beteiligungsberichte werden dem Beteiligungsausschuss (soweit vorhanden) und ansonsten in der Regel dem Haupt- und Finanzausschuss bzw. dem Kreisausschuss und dem Rat bzw. dem Kreistag vorgelegt und oft ohne Aussprache zur Kenntnis genommen.

## **4.6 Verhältnis der Beteiligungsberichte zu den Anlagen zum Haushaltsplan**

Nach § 108 Abs. 2 Satz 2 GO NRW i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 8 GemHVO sind dem Haushaltsplan die Jahresabschlüsse, die Lageberichte und die Berichte über die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung der Unternehmen und Einrichtungen in Gesellschaftsform, an denen die Kommune mit mehr als 50% beteiligt ist, als Anlagen beizufügen.

Viele der ausführlicheren Beteiligungsberichte erfüllen die inhaltlichen Anforderungen, die nach der Absicht des Gesetzgebers an die Anlagen zum Haushaltsplan zu stellen sind. In ihrer Aussagekraft gehen die Beteiligungsberichte meist sogar erheblich über die Anlagen zum Haushalts-

plan hinaus. Auch im Hinblick auf die Aktualität der Informationen sind die Beteiligungsberichte eher überlegen.

Es ist deshalb zu erwägen, auf die o. g. Anlagen zum Haushaltsplan zu verzichten und klarzustellen, dass die mit § 108 Abs. 2 Satz 2 GO NRW verfolgten Informationsziele im Rahmen der Beteiligungsberichterstattung nach § 112 Abs. 3 GO NRW zu erfüllen sind. Dies würde auch zu einem systematischeren und übersichtlicheren System der Rechenschaftslegung und der Planung im Gesamtkonzern beitragen: Die (ausführliche) Dokumentation und Bewertung der Ergebnisse der Beteiligungen würde in den Beteiligungsbericht (als Rechenschaftsbericht für den Beteiligungsbereich) verwiesen. In den Haushaltsplan kämen dagegen (als Anlagen) nur die **Planaussagen** bezüglich der Beteiligungen. Das wären – entsprechend der Planungslogik im (budgetierten) Kernhaushalt – im Wesentlichen die Finanz- und Leistungsziele für die Beteiligungen für den mittelfristigen Planungszeitraum (Einzelheiten siehe unter 9.3).

### 4.7 Zusammenfassung und erste Schlussfolgerungen

Der Schwerpunkt der Beteiligungsberichterstattung liegt auf Informationen zur wirtschaftlichen Lage der Beteiligungen in der Vergangenheit. Die Beteiligungsberichte erfüllen damit für den Beteiligungsbereich die Funktion, die für die Kernverwaltung der (kamerale) Rechenschaftsbericht erfüllt. Dass die Beteiligungsberichte **entscheidungsrelevante** Informationen enthalten, wie es in der Gesetzesbegründung gefordert wird, kann also nur eingeschränkt festgestellt werden. Mit ihren typischen, vom Gesetz vorgegebenen Berichtsinhalten bieten sie aber Politikern und Bürgern erheblich verbesserte Informationsmöglichkeiten.

Das gilt vor allem, wenn die Berichte mehr als eine reine Zusammenstellung von Daten aus den Geschäftsberichten der Beteiligungen sind. Der Schaffung besserer Informationsgrundlagen dienen insbesondere die unterschiedlichen Übersichten wie

- (Grafische oder tabellarische) Übersichten über den Bestand an Beteiligungen und die Beteiligungsverhältnisse, evtl. unter Angabe der Zuordnung zur Verwaltungsgliederung
- Übersichten über die Finanzbeziehungen zwischen Kern und Beteiligungen und
- Übersichten über ausgewählte finanz- und betriebswirtschaftliche Daten der Beteiligungen.

Der Schaffung besserer Informationsgrundlagen dienen auch die in der Regel durch die Beteiligungsverwaltung vorgenommenen und in den Beteiligungsberichten wiedergegebenen Analysen und Bewertungen des Gebarens der Beteiligungen. Die Analysen und Bewertungen des Gebarens der Beteiligungen konzentrieren sich meist auf das wirtschaftliche Ergebnis. Hierzu gibt es in vielen Berichten Aussagen, sei es in Form von Übersichten über wichtige Finanzdaten und Kennzahlen sei es in den Berichten über die einzelnen Beteiligungen.

Unterbelichtet erscheint – übrigens wie im traditionellen kamerale Kernhaushalt – die Leistungsseite – der Output – und damit auch die Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks der Beteiligungen. Hier gibt es bisher nur einzelne Ansätze. In Einzelfällen werden zwar (Ober-) Ziele für die Beteiligungen oder den Gesamtkonzern genannt, wie Sicherung und Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, Verbesserung der öffentlichen Rah-

## Analyse vorliegender Beteiligungsberichte

menbedingungen und Unterstützung der strukturpolitischen Ziele der Stadt, vor allem der Daseinsvorsorge, Förderung des Umweltschutzes und Unterstützung der sozialen und kulturellen Aufgaben der Stadt. Es fehlen aber meist Kennzahlen zur Messung des Zielerreichungsgrades.

Einige größere Städte sind dabei, Indikatorensysteme für die konkrete Beurteilung des Gesamtgebarens der Beteiligungen zu entwickeln. U. a. wird dabei die Verwendung der Balanced Scorecard überlegt. Damit wird eine Ausgewogenheit zwischen kurzfristigen und langfristigen, monetären und nichtmonetären Kennzahlen sowie Früh- und Spätindikatoren angestrebt. Inhaltlich geht es um die Zielfelder Finanzen, Kunden, Interne Prozesse und Entwicklung. Zu den monetären Kennzahlen sollen also die Kennzahlen zur Erfüllung des öffentlichen Zweckes hinzukommen. Wichtig erscheint auch die Kundenperspektive, die bisher auch eher nur implizit untersucht wird.

Schwerpunkt aller Beteiligungsberichte ist – in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Regelung – die Rechenschaftslegung, also der Blick zurück. Vereinzelt werden aber auch Planungsdaten in die Berichte aufgenommen, ohne dass die Berichte damit schon zu einem systematischen Planungsinstrumentarium würden.

Abgesehen davon, dass auf der bestehenden gesetzlichen Grundlage ein Ausbau der Beteiligungsberichterstattung zu einem mehr oder weniger umfassenden und verbindlichen Planungsinstrumentarium nicht gefordert werden könnte, ist zu fragen, ob die Beteiligungsberichterstattung dafür überhaupt die geeignete Grundlage wäre. Es erscheint zweckmäßiger, die Beteiligungsberichterstattung auf transparenzschaffende Rechenschaftslegung zu konzentrieren und für die – unbestreitbar notwendige - umfassende Konzernplanung, -steuerung und -kontrolle andere Instrumentarien zu entwickeln. Dies ist eine Aufgabe, an der viele Kommunen arbeiten; dazu werden sie spätestens dann gezwungen, wenn die Beteiligungen in Haushaltskonsolidierungsbemühungen einbezogen werden sollen (s. a. 9).

## 5 Neues Haushalts- und Rechnungswesen und Beteiligungssteuerung

Im Mai 1999 hat das Land unter dem Titel „Neues kommunales Finanzmanagement“ Eckpunkte zur Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens beschrieben und in diesem Zusammenhang auch die Einführung des Ressourcenverbrauchskonzepts auf der Grundlage der kaufmännischen doppelten Buchführung angekündigt. Um dieses Ziel zu erreichen, ist im „Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushaltes“ ein Konzept entwickelt worden, das z. Z. von sieben Kommunen erprobt wird. Dabei ist auch die Steuerung der Beteiligungen im Blick: Das neue Haushalts- und Rechnungswesens soll den Gesamtüberblick über die tatsächliche finanzielle Lage der Kommune erleichtern und insgesamt bessere Voraussetzungen für die Steuerung der Beteiligungen schaffen. Dazu wird beitragen, dass in Zukunft die Planungs- und Rechnungswerke für die Kernverwaltung inhaltlich und formal besser mit denen der Beteiligungen verglichen und bei Bedarf auch konsolidiert werden können.

Dies wird auch Auswirkungen auf die Beteiligungsberichterstattung haben. Sie wird dann auf besser vergleichbare Daten zurückgreifen können und ihr werden neue Instrumente zur Verfügung stehen, insbesondere verbesserte Möglichkeiten der zusammenfassenden und konsolidierten Konzernberichterstattung („Konzernbilanz“). Die bisherigen Ziele und Elemente der Beteiligungsberichterstattung verlieren allerdings keineswegs ihre Bedeutung. Unter Transparenzaspekten und für Steuerungszwecke kommt es auch in Zukunft auf die Informationen über die **einzelnen** Beteiligungen an. Bei größeren Beteiligungen mit unterschiedlichen Produktbereichen kann sogar eine innerbetriebliche Entkonsolidierung nach Segmenten unter Aufdeckung der innerbetrieblichen Leistungsverrechnungen erforderlich sein.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der mit der Beteiligungsberichterstattung bisher gemachten Erfahrungen werden die folgenden Hinweise zur weiteren Verbesserung der Beteiligungsberichte gegeben.

## **6 Allgemeine Hinweise zur Gestaltung der Beteiligungsberichte**

### **6.1 Rechenschaftslegung und Schaffung von Transparenz**

Die folgenden Hinweise gehen davon aus, dass die Beteiligungsberichterstattung in erster Linie der Rechenschaftslegung über die Betätigung der Kommune in ihren Beteiligungen dient. Beteiligungsberichterstattung ist damit mehr als die bloße Zusammenstellung ausgewählter Daten aus den Geschäftsberichten der Beteiligungen. Vielmehr kommt es auf Analyse und Bewertung an. Gleichzeitig sollen die Informationen im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Steuerung der Beteiligungen relevant sein. In diesem Sinne sollen die Beteiligungsberichte Transparenz schaffen und Grundlageninformationen für das System der Beteiligungs- und Konzernsteuerung liefern. Letzteres sollen und können die Beteiligungsberichte jedoch nicht ersetzen (s. dazu 9).

### **6.2 Berichtsaspekte**

Bei dieser Zielsetzung sind Informationen zu folgenden Aspekten sinnvoll:

- Informationen, die die demokratische politische Einflussnahme auf die Beteiligungen zu gewährleisten helfen
- Informationen, die es den Politikern erleichtern, die strategischen Erwartungen der Kommune als Gesellschafter zu formulieren
- Informationen, die es erleichtern, die Leistungs- und Finanzplanungen von Kernverwaltung und Beteiligungen aufeinander abzustimmen und die Politik der Beteiligungen in die Konzernstrategie einzuordnen
- Aussagen darüber, wie die von den Unternehmen angebotenen kommunalen Leistungen verbessert werden können
- Aussagen zu Leistungsstärken und –schwächen, insbesondere zum strategischen Potenzial und den Möglichkeiten, dieses (besser) auszuschöpfen
- Aussagen dazu, wie die Wirtschaftlichkeit der Beteiligungen gesteigert werden kann
- Aussagen dazu, inwieweit die Beteiligungen im eigenen Haus oder durch Kooperation mit Dritten strukturell und/oder wirtschaftlich optimiert werden können
- Aussagen zur Ertragslage, zur Liquiditätssituation und zur Finanzierungsstruktur, um die auf diesen Gebieten drohenden Risiken für die Beteiligungen und den Kernhaushalt besser beurteilen und begrenzen zu können
- Aussagen zu der Frage, ob die Beteiligung (im gegebenen Umfang) noch erforderlich und/oder vertretbar ist

- Informationen, die es der politisch-administrativen Führung erleichtern, Rahmenvorgaben für die Beteiligungen im Hinblick auf ihr allgemeines Gebaren (Anwendung des BAT, Ausbildungspolitik usw.) sowie im Hinblick auf die Aufstellung von Wirtschaftsplänen, das Berichtswesen und das Controlling zu definieren.

Viele Daten zu den vorstehenden Aspekten sind sensibel im Hinblick auf eine Veröffentlichung. In jedem Fall ist deshalb zu prüfen, ob eine Aufnahme in den Beteiligungsbericht und damit die Veröffentlichung möglich ist, ohne berechnete Interessen der Beteiligung oder ihrer Träger z. B. im Verhältnis zu Wettbewerbern zu verletzen.

### 6.3 Entfrachtung der jährlichen Berichte

Ein wesentliches Problem stellt die Bewältigung der Informationsmengen dar. Ziel der folgenden Hinweise ist es auch, Denkansätze zur Kürzung besonders umfangreicher Beteiligungsberichte zu bieten. Dazu werden im Wesentlichen eine Konzentration auf die wirklich relevanten Daten und deren komprimierte Wiedergabe empfohlen (s. u. 6.4).

Zur Reduzierung der Informationsmengen (und damit der Informationskosten) in den jährlichen Berichten werden aber auch die beiden folgenden, eher formalen Möglichkeiten zur Diskussion gestellt:

(1) Alle Berichtsgegenstände, die nicht spezifisch nur den jeweiligen Berichtszeitraum betreffen (Grundinformationen), werden nur in größeren Zeitabständen behandelt, z. B. nur jeweils im ersten Bericht nach Neuwahlen,

oder

(2) die Grundinformationen werden in einem Beteiligungshandbuch zusammengestellt, das nur bei Bedarf ergänzt wird, insbesondere nach Neuwahlen.

Damit können die jährlichen Beteiligungsberichte von Grundinformationen der folgenden Art entfrachtet werden:

- Allgemeine Informationen zu Rechtsgrundlagen und Organisation (s. a. 4.3.1)
- Übersichten über den Stand an Beteiligungen (s. a. 7.3.1)
- Grundinformationen über die einzelnen Beteiligungen („Stammdaten“), insbesondere Angaben über Gegenstand des Unternehmens, Aufbau und Unterbeteiligungen, besondere vertragliche oder sonstige Beziehungen zum Träger, rechtliche Verhältnisse und Organe, Verantwortlichkeiten für Steuerung und Controlling usw., personelle Besetzung der Organe (s. a. 7.3.5)
- Arbeitshilfen wie lexikalische Angaben zu Fachbegriffen (wie Cash-Flow) oder Erläuterungen von Kennzahlen (wie Eigenkapitalrentabilität).

Mit einem elektronisch unterstützten Rats- bzw. Kreistagsinformationssystem ist insbesondere die Variante „Beteiligungshandbuch“ noch einfacher zu realisieren. Für Adressaten der Beteiligungsberichterstattung, die keinen Zugang zum Rats- bzw. Kreistagsinformationssystem haben, ist das Handbuch zusätzlich in Papierform bereitzuhalten.

Die nach einer der beiden vorstehend beschriebenen Varianten erfolgenden Grundinformationen und die jährlichen Beteiligungsberichte sind so aufeinander abzustimmen und fortzuschreiben, dass den Adressaten alle erforderlichen Informationen in übersichtlicher Weise und ausreichend aktuell zur Verfügung stehen, so dass die gesetzlichen Erfordernisse auch mit dieser Art der geteilten Berichterstattung voll erfüllt werden.

### 6.4 Komprimierung der Informationen

Die vorstehenden Maßnahmen ermöglichen nur eine begrenzte Reduzierung der Informationsmenge im jährlichen Beteiligungsbericht. Eine darüber hinausgehende Reduzierung der Informationsmenge unter gleichzeitiger Verbesserung des Informationsgehalts lässt sich nur unter folgenden Voraussetzungen erreichen:

- Auf den Nachdruck von Informationen, die in den Geschäftsberichten der Beteiligungen bereits enthalten sind, wird weitestgehend verzichtet.
- Die Informationen aus den Geschäftsberichten werden im Beteiligungsbericht so weit wie möglich verdichtet. Sie werden nur so weit in den Beteiligungsbericht aufgenommen, wie sie als Grundlage und zur Verständlichkeit von Analysen und Bewertungen unbedingt erforderlich sind.
- Die Darstellung erfolgt so weit wie möglich in Übersichten, statt in Einzeldarstellungen zu den einzelnen Beteiligungen.

Die nachfolgenden Empfehlungen zielen auf einen solchermaßen **komprimierten Beteiligungsbericht**. Die Empfehlungen zum Berichtskreis, zu den Berichtsterminen und dem Berichtszeitraum sowie zu einzelnen Berichtsinhalten gelten sinngemäß aber auch für den üblichen erweiterten Bericht.

## 7 Inhalt und Aufbau eines komprimierten Beteiligungsberichts

### 7.1 Berichtskreis

Über die gesetzliche Verpflichtung hinaus sollte die Übersicht über den Bestand an Beteiligungen **alle** Beteiligungen ausweisen, d. h. alle Einrichtungen und Unternehmen, die außerhalb der Kernverwaltung und des Haushalts geführt werden, also auch die Eigenbetriebe, Anstalten usw.

In die Übersicht nicht aufzunehmen sind Anteile an Unternehmen, die ausschließlich zur Kapitalanlage – z. B. im Rahmen eines Pensionsfonds – gehalten werden. Eine Abgrenzung kann in Anlehnung an § 271 Abs. 1, Satz 1 HGB erfolgen. Danach sind Beteiligungen „Anteile an anderen Unternehmen, die bestimmt sind, dem eigenen Geschäftsbetrieb durch Herstellung einer dauernden Verbindung zu jenen Unternehmen zu dienen“. Für die Differenzierung zwischen Beteiligung und Finanzanlage kommt es also auf subjektive Merkmale in der Person des Anteilseigners an. So spricht das Kriterium einer beabsichtigten unternehmerischen Einflussnahme für das Vorliegen einer Beteiligung, während das Halten mit dem Ziele eines einflusslosen Dauerbesitzes ein Indiz für eine reine Finanzanlage ist. (Derartige Anteile an Unternehmen sind in der zukünftigen Bilanz unter der Position „Wertpapiere des Anlagevermögens“ aufzuführen.) Im Zweifel gilt nach § 271 Abs. 1, Satz 3 HGB ein Anteilsbesitz von mehr als 20% als Beteiligung.

Die inhaltliche Berichterstattung sollte alle Beteiligungen erfassen, also auch die indirekten, außer den nicht bedeutsamen. Das Kriterium der Bedeutsamkeit sollte nach den gleichen Regeln festgelegt werden, nach denen die Konsolidierung erfolgt.

Bei nicht publizitätspflichtigen Gesellschaften (z. B. Personengesellschaften), bei denen die Kommune nicht einziger Gesellschafter ist, sollten Art und Umfang der in den Beteiligungsbericht aufzunehmenden Informationen mit den übrigen Gesellschaftern abgestimmt werden.

### 7.2 Berichtstermine und Berichtszeitraum

Das Ziel, den Beteiligungsbericht zeitgleich mit dem Rechenschaftsbericht zum Kernhaushalt vorzulegen, ist i. d. R. nicht zu erreichen, da stets mit einigen verspäteten Unternehmensberichten gerechnet werden muss (s. a. 8).

Realistischer ist eine Terminstellung für die Vorlage des Beteiligungsberichts im 2. bis 3. Quartal, dies auch im Hinblick darauf, dass die Unternehmen ihre geprüften Abschlüsse bis zum 30. September beim Registergericht vorzulegen haben. Derartig knappe Berichtsfristen erscheinen zwar gegenwärtig für viele Verwaltungen als unrealistisch. Für eine effektive Konzernsteuerung ist in Zukunft aber auch auf ein professionelleres Berichtswesen hinzuwirken. Und das heißt auch: kürzere Berichtsfristen und damit aktuellere Berichte.

## Inhalt und Aufbau eines komprimierten Beteiligungsberichtes

Durch die Verspätung einzelner Beteiligungen sollte der Beteiligungsbericht nicht ungebührlich verzögert werden. Liegen für einzelne Beteiligungen die Berichte zum Berichtstermin nicht vor, so können die entsprechenden Stellen im Beteiligungsbericht „weiß“ bleiben, mit der Anmerkung, dass zum festgesetzten Berichtstermin von der Gesellschaft kein Bericht vorlag. Über solche Gesellschaften kann dann im Beteiligungsbericht nur auf der Basis der Daten des vorletzten Geschäftsabschlusses berichtet werden.

Im Übrigen sollte Berichtszeitraum wie beim Haushalt das letzte abgeschlossene Geschäftsjahr sein. Analysen und Bewertungen sollten auf einen Mehrjahresvergleich gestützt werden.

Bei der Betitelung der Berichte empfiehlt es sich, wie im Berichtswesen üblich jeweils nur das (letzte) Jahr anzugeben, über das berichtet wird (Berichtsjahr) und nicht auch das Jahr, in dem der Bericht erscheint.

### 7.3 Berichtsinhalte

#### 7.3.1 Übersicht über den Bestand an Beteiligungen

##### **Vorbemerkung:**

Die ausführliche Übersicht über den Bestand an Beteiligungen soll im Beteiligungsbericht mindestens einmal je Wahlperiode oder bei wesentlichen Änderungen erfolgen, soweit die Angaben nicht an anderer geeigneter Stelle (z. B. in einem Beteiligungshandbuch) verfügbar sind (s. a. 6.3).

Darstellung des Teilkonzerns Beteiligungen als Organigramm. Das Organigramm soll die Abhängigkeitsverhältnisse darstellen und die Anteilsquoten ausweisen.

Organigramm entweder mit oder ohne die Kernverwaltung

Alternativ oder zusätzlich in der Anlage:

Liste der direkten und indirekten Beteiligungen

### 7.3.2 Konzernorganisation und -führung

#### Vorbemerkung:

Die ausführliche Darstellung der Konzernorganisation und -führung soll im Beteiligungsbericht mindestens einmal je Wahlperiode oder bei wesentlichen Änderungen erfolgen, soweit die Angaben nicht an anderer geeigneter Stelle (z. B. in einem Beteiligungshandbuch) verfügbar sind (s. a. 6.3).

Erläuterung des Konzernbildes im Hinblick auf Unter- und Überordnungsverhältnisse, Holdingstrukturen (Managementholding, Finanzholding o. a.), Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge usw.

Zuständigkeiten für Beteiligungsmanagement und –controlling in der Kernverwaltung, bestehende Berichtspflichten usw.

### 7.3.3 Beteiligungspolitik

Veränderung von Zielen der Beteiligungspolitik

Darstellung und Begründung von Veränderungen im Beteiligungsbestand

### 7.3.4 Übersicht über ausgewählte finanz- und betriebswirtschaftliche Daten aller bedeutsamen Beteiligungen

#### Vorbemerkung:

Die tabellarische Übersicht über ausgewählte finanz- und betriebswirtschaftliche Daten kann im komprimierten Beteiligungsbericht weitgehend die Einzeldarstellung von Geschäftsergebnissen bei den einzelnen Beteiligungen ersetzen. Bei weitergehendem Informationsbedarf kann auf die vorliegenden Geschäftsberichte der Beteiligungen verwiesen werden.

1. Geschäfts- und Ertragslage  
Umsatzerlöse  
Personalaufwand

Abschreibungen  
Finanzergebnis  
Operatives Geschäftsergebnis  
Jahresergebnis

2.1 Direkte Finanzbeziehungen zwischen Kernhaushalt und Beteiligungen, die aus der Trägerschaft (Gesellschafterstellung) resultieren

Gewinnabführung an den Kernhaushalt  
Verlustabdeckung aus dem Kernhaushalt  
Kapitalzuführung aus dem Kernhaushalt  
Darlehensgewährung aus dem Kernhaushalt  
Zuschüsse an Beteiligungen für laufende Zwecke oder für Investitionen

Erläuterung:

Die unter 2.1 aufgeführten Finanzbeziehungen sind als Mindestbestandteil der Berichterstattung anzusehen.

2.2 Indirekte Finanzbeziehungen

Verzicht auf die Rückzahlung von Zuschüssen

Bei Darlehen zu Vorzugsbedingungen: Wert der gewährten Vorteile

Gewährung von finanziellen Vergünstigungen durch Verzicht auf Gewinne oder Nicht-einziehung von Schuldforderungen

Verzicht auf eine marktübliche Verzinsung des aus öffentlichen Mitteln finanzierten Kapitals

Gewährte Bürgschaften und Provisionen

Erläuterung:

Die unter 2.2 genannten Finanzbeziehungen können „unter dem Strich“ ausgewiesen werden, um für Steuerzwecke Transparenz zu schaffen und indirekte Subventionen deutlich zu machen.

2.3 Finanzbeziehungen, die nicht aus der Trägerschaft resultieren

Entgelte für gegenseitige Lieferungen und Leistungen, auch Verwaltungskostenerstattungen

Konzessionsabgaben u. a.

## Inhalt und Aufbau eines komprimierten Beteiligungsberichtes

Erläuterung:

Finanzbeziehungen der unter 2.3 genannten Art sollten ausgewiesen werden, wenn das für die Beurteilung der Situation der Beteiligung wesentlich ist.

### 3. Beschäftigte

Vollzeitstellen einschl. Auszubildende: Durchschnittlicher Stand im Berichtszeitraum

### 4. Investitionen

### 5. Kennzahlen zur Ertragslage

Umsatzrentabilität

Eigenkapitalrentabilität

Gesamtkapitalrentabilität

Cash-Flow

### 6. Kennzahlen zur Vermögens- und Kapitalstruktur

Anlagenintensität

Eigenkapitalquote

Fremdkapitalquote

### 7. Bezüge

Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans (Vorstand, Werkleitung usw.)

Gesamtbezüge der Mitglieder der Aufsichtsorgane (Aufsichtsrat usw.)

Gesamtbezüge der Mitglieder von Beiräten u. ä.

Erläuterung:

Die Angaben können unterbleiben, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen (vgl. § 285 Nr. 9 und 286 Abs. 4 HGB).

## 7.3.5 Einzelberichterstattung über die bedeutsamen Beteiligungen

### Vorbemerkung zu 1. – 3.:

Die Angaben zu 1. – 3. sollen im Beteiligungsbericht mindestens einmal je Wahlperiode oder bei wesentlichen Änderungen erfolgen, soweit sie nicht an anderer geeigneter Stelle (z. B. in einem Beteiligungshandbuch) verfügbar sind (s. a. 6.3).

## Inhalt und Aufbau eines komprimierten Beteiligungsberichtes

1. Gegenstand des Unternehmens, Aufbau (Sparten, Segmente), Unterbeteiligungen, besondere vertragliche oder sonstige Beziehungen zum Träger  
  
Erläuterung:  
Unter „besondere vertragliche oder sonstige Beziehungen zum Träger“ sollte insbesondere darüber informiert werden, ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Trägerkommune zur Abdeckung von Verlusten verpflichtet ist bzw. ob Gewinnausschüttung vereinbart ist.
2. Rechtliche Verhältnisse, Organe und deren Besetzung
3. Verantwortlichkeiten  
  
Für Steuerung und Controlling verantwortlicher Fachausschuss und verantwortliche Organisationseinheiten in der Kernverwaltung, soweit nicht aus 7.3.2 ersichtlich
4. Geschäftsentwicklung  
  
Geschäfts-, Ertrags- und Finanzlage, soweit nicht bereits in den Übersichten unter 7.3.4 dargestellt  
  
Erläuterung:  
Einzelangaben – auch für zurückliegende Jahre - nur, soweit als Grundlage für Analysen und Bewertungen unverzichtbar. Keine vollständigen oder zusammengefassten Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen  
  
Änderungen in den Geschäftsfeldern, bei Unterbeteiligungen, Anteilseignern usw.
5. Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks  
  
Öffentlicher Zweck  
Kennzahlen zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks  
  
Erläuterung:  
Bloße Informationen über die Leistungen und erst recht über das wirtschaftliche Gebaren sagen i. d. R. nicht direkt etwas darüber aus, ob damit ein öffentlicher Zweck (noch) erfüllt wird. Direkte Aussagen über einen evtl. nicht mehr gegebenen öffentlichen Zweck sind nur angebracht, wenn der Kommune und der Beteiligung daraus kein Schaden erwachsen kann. Ansonsten sollte der Beteiligungsbericht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks bei Bedarf angemessen problematisieren. Geeignet sind Informationen, die die Beurteilung erleichtern, wie z. B. Angaben über die Veränderung der Nachfrage/des Bedarfs, des Marktes oder des sonstigen Umfeldes.

## **8 Berichtspflichten der Beteiligungen**

Zur Erstellung des komprimierten Beteiligungsberichts benötigt die (Kern-) Verwaltung rechtzeitig die notwendigen Informationen von den Beteiligungen. Den Beteiligungen sind entsprechende Berichtspflichten aufzuerlegen. Dies kann durch entsprechende Gestaltung von Satzung, Gesellschaftsvertrag, Beherrschungsvertrag usw. erreicht werden oder durch verpflichtende Erklärung der Werkleitung, Geschäftsführung usw.

Der Termin, zu dem die Beteiligungen ihre Informationen an die Beteiligungsverwaltung zu liefern haben ergibt sich einerseits aus den gesellschaftsrechtlichen und sonstigen Vorschriften zur Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse der Unternehmen und andererseits aus dem Ziel, den Beteiligungsbericht möglichst zeitnah, d. h. im 2 bis 3. Quartal (s. 7.2) vorzulegen. Der Berichtstermin für die Beteiligungen sollte deshalb im 2. Quartal liegen.

## 9 Ausblick: Von der Berichterstattung über die Beteiligungen zur Steuerung der Beteiligungen

In den Beteiligungsberichten stehen Dokumentation und Rechenschaftslegung im Vordergrund (s. 4.7 und 6.1). Wie sie sich damit in ein System der Beteiligungs- bzw. der Konzernsteuerung einordnen lassen, soll mit dem folgenden Ausblick verdeutlicht werden.

### 9.1 Beteiligungssteuerung aus Konzernsicht

Modernes Verwaltungsmanagement betont die Einheit von Kernverwaltung und Beteiligungen. Kernverwaltung und Beteiligungen müssen gemeinsam als Teile eines Konzerns aufgefasst werden. Aus diesem Gedanken heraus muss eine Beteiligungssteuerung (oft auch als Beteiligungsmanagement bezeichnet) entwickelt werden, die systematisch und planvoll im Sinne der Gesamtaufgaben der Kommune auf die einzelnen Beteiligungen einwirkt.

Träger der Beteiligungssteuerung sind die Räte bzw. Kreistage. Sie stützen sich dabei auf die Verantwortungsstrukturen der Verwaltung. Politik und Verwaltungsführung werden in zentralen Angelegenheiten vom Beteiligungscontrolling unterstützt.

Inhaltlich bedeutet wirksame Steuerung durch Rat bzw. Kreistag, dass für die Beteiligungen ein konkreter Handlungsrahmen beschlossen wird, der – jeweils im Vorhinein - im Wesentlichen Festlegungen auf drei Gebieten enthält:

- Leistungsvorgaben
- Finanzvorgaben
- Rahmenvorgaben zum Gebaren der Beteiligungen.

Die Beteiligungen sollen dabei nach der gleichen Logik gesteuert werden wie im Neuen Steuerungsmodell die Geschäftseinheiten der Kernverwaltung, nämlich ergebnisorientiert und auf Abstand. In die Fach- und Ressourcenverantwortung der Unternehmen soll nicht eingegriffen werden. Die Vorgaben sollen in Form von **Zielvereinbarungen** erfolgen.

### 9.2 Zielvereinbarungen

Die Zielvereinbarungen erstrecken sich sowohl auf die Strategie als auch auf das operative Geschäft und sie sollen messbar sein. Angesichts der großen Vielfalt von Beteiligungen und der mit ihnen verfolgten kommunalpolitischen Ziele müssen sehr unterschiedliche Steuerungsgrößen monetärer und nichtmonetärer Art entwickelt werden. Ansätze dafür bietet das Instrument der Balanced Scorecard. Sie unterstützt mehrdimensionale Zielvereinbarungen und erleichtert deren Controlling.

## Ausblick

Um die Systematik, die Instrumente und die Intensität der Steuerung besser bestimmen zu können, kann es hilfreich sein, die Beteiligungen im Hinblick auf ihre Steuerungscharakteristik zu gruppieren, und zwar

- nach Sparten (Versorgung, Wohnungsbau usw.) oder/und
- Ertragslage (Zuschuss oder Gewinngesellschaft) oder/und
- Wettbewerbslage (mit oder ohne Wettbewerb).

Der Nutzen einer solchen Unterscheidung wird besonders bei der Ermittlung von Finanzzielvereinbarungen deutlich. Finanzzielvereinbarungen bzw. Finanzvorgaben sind inzwischen auch der am weitesten entwickelte Bereich systematischer Beteiligungssteuerung. Sie sind auf jeden Fall notwendig, wenn in der Kernverwaltung die Budgetierung eingeführt wird und die Beteiligungen in die Haushaltskonsolidierung einbezogen werden sollen.

Typische Finanzziele können sein:

- für Gewinngesellschaften unter Wettbewerb

Ertragsziel: Erwirtschaftung eines Jahresgewinns entsprechend den für wirtschaftliche Unternehmen geltenden Vorschriften des kommunalen Wirtschaftsrechts unter Einschluss einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals, bei Versorgungsunternehmen zuzüglich voller KA

- für „Gewinn“-Gesellschaften ohne Wettbewerb (z. B. Abfallwirtschaftsbetrieb)

Kostendeckungsziel: Deckung der Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinn durch eigene Erlöse unter Einschluss einer angemessenen Verzinsung des im Betrieb gebundenen Kapitals

- für Zuschussgesellschaften

Teilaufwands- bzw. Teilkostendeckungsziele: Deckung des Aufwands bzw. der Kosten ohne Verzinsung des Eigenkapitals oder ohne Abschreibungen u. a.

Zuschussplafonds: Vorgabe einer festen Zuschusshöhe, z. B. gleichbleibend oder abnehmend.

### 9.3 Internes Konzernberichts- und Konzernplanungssystem

Die Vereinbarung von Leistungs- und Finanzzielen und die Integration der Planungen von Kernhaushalt und Beteiligungen setzen voraus,

- dass sich die Beteiligungen an dem Planungsrhythmus für die Kernverwaltung orientieren,
- dass auch die Beteiligungen aussagefähige Jahres- und Mittelfristplanungen erstellen und
- dass der Verwaltung die erforderlichen Daten der Beteiligungen rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Die für die Beteiligungsberichte gelieferten und in diesen veröffentlichten Daten sind dafür nur von begrenztem Nutzen

- weil sie aufgrund der vorherrschenden Funktion als Rechenschaftsbericht überwiegend rückwärts gewandt sind und
- weil die Beteiligungsberichte öffentlich sind, und deshalb keine vertraulichen Informationen enthalten dürfen.

Für die Steuerung der Beteiligungen im Konzern kommt es aber

- im Wesentlichen auf Planungsdaten an
- und dabei auf Daten, die oft sensibel, und zumindest in der Planungsphase nicht öffentlich sind.

Neben dem externen Beteiligungsbericht ist deshalb durch die Kommune ein intern orientiertes, nichtöffentliches Berichts- und Planungssystem zu entwickeln, das im Wesentlichen aus den folgenden Bausteinen besteht:

- Interne mittelfristige Konzernplanung
- Interne Jahreskonzernplanung
- Interne Konzernberichterstattung.

Die interne mittelfristige Konzernplanung umfasst Leistungs-, Erfolgs- und Investitionsplanung und basiert auf den entsprechenden mittel- und langfristigen Planungen der Beteiligungen.

Die interne Jahreskonzernplanung basiert auf den entsprechenden Jahresplanungen der Beteiligungen.

Qualifizierte Einflussnahme auf die Beteiligungen setzt einen ausreichenden Informationsstand von Rat bzw. Kreistag und Verwaltung voraus. So wie die budgetierten Fachbereiche der Kern-

## Ausblick

verwaltung sind auch die Beteiligungen zur Berichterstattung zu verpflichten. Die interne Konzernberichterstattung besteht aus den internen unterjährigsten Berichten und einem internen Jahresbericht der Beteiligungen. Damit wird der (öffentliche) Beteiligungsbericht für Zwecke des Konzern-Controllings und der Vorbereitung der Konzernplanung ergänzt.

In Abhängigkeit von der Bedeutung der Beteiligung und des politisch gesehenen Steuerungsbedarfs sind mindestens zwei unterjährige Berichte, z. B. zum 31. Mai und zum 30. September sinnvoll. Wenn die Unternehmen an ihre Aufsichtsräte öfter berichten, sollten diese Termine auch für die Berichte an die Kommune gelten. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die vom Controlling abgefragten Daten nach Möglichkeit eine einheitliche Strukturierung aufweisen und auch für die den Aufsichtsräten vorzulegenden Berichte brauchbar sind. Dabei sollten Schwerpunkt der unterjährigsten Berichte im Wesentlichen Planabweichungen bezüglich der Leistungen, der Ertragslage und der Finanzsituation sein.

Zur Aufstellung der zugrundeliegenden Jahres- und Mittelfristplanungen sind die Beteiligungen verpflichtet, bzw. - soweit noch nicht geschehen - zu verpflichten. Die Verpflichtung ergibt sich entweder unmittelbar aus dem Gesetz - z. B. bei Eigenbetrieben - oder es müssen entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, im Beherrschungsvertrag o.ä. getroffen werden. Auf § 108 Abs. 2 GO wird ergänzend hingewiesen.

Adressaten der vorstehend genannten Planungen sind die Unternehmensgremien, in erster Linie die Aufsichtsräte. Die Daten sind nicht öffentlich. Davon zu unterscheiden sind die hier zu behandelnden (internen) Konzernplanungen. Adressat dieser Daten ist der Träger der Beteiligungen, sind also Rat bzw. Kreistag und Verwaltungsführung der jeweiligen Kommune. Aufgrund der hohen Sensibilität der Daten und der grundsätzlichen Notwendigkeit zur vertraulichen Behandlung ist örtlich in Rückkopplung mit der Politik ein Weg zu finden, wie diese Daten im Berichtswege in geeigneter Weise der Verwaltungsführung und den politischen Gremien zugänglich gemacht und diskutiert werden können.

Es ist davon auszugehen, dass die Einführung des hier skizzierten Berichts- und Planungssystems einen intensiven, von der Verwaltung angestoßenen und koordinierten Diskussionsprozess zwischen Politik, Beteiligungen und Verwaltung erfordert. Dabei gilt es, zunächst die entsprechenden Informationsgrundlagen zu schaffen. Erst am Ende dieses Prozesses werden alle Voraussetzungen geschaffen sein, um die mehrdimensionalen Zielvereinbarungen als Kern der Beteiligungssteuerung schließen zu können.

## 10 Beratungsverfahren

Themen und Inhalt sowie Anregungen und Hinweise dieses Berichts wurden mit einer Arbeitsgruppe beraten, der folgende Damen und Herren angehörten:

Dohmen, Detlef	Innenministerium NRW, Kommunalabteilung
Hille, Dietmar	Stk. a. D. Bielefeld
Illigen, Dr. Eva-Maria	Leiterin der Beteiligungsverwaltung der Stadt Düsseldorf
Linnenkamp, Dr. Günter	Leiter der Beteiligungsverwaltung der Stadt Dortmund
Poppel, Natalie	Beteiligungsmanagement der Stadt Wuppertal
Reinkemeier, Alfons	Leiter der Kämmerei der Stadt Münster
Schönershofen, Peter	Bezirksregierung Düsseldorf, Kommunalaufsicht
Sennewald, Jörg	Bezirksregierung Köln, Kommunalaufsicht

## **Hinweis**

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.



## **Impressum**

Herausgeber:  
Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
- Referat Öffentlichkeitsarbeit -  
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Telefon: 0211/871 - 01  
Telefax: 0211/871 - 3355  
E-Mail: [poststelle@im.nrw.de](mailto:poststelle@im.nrw.de)

Web-Adresse: [www.im.nrw.de](http://www.im.nrw.de)

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung  
des Herausgebers.



