
André Tegtmeier

Praxisleitfaden Kommunales Beteiligungsmanagement

Unter Mitarbeit von Annett Hübner, Grit Peterson
und Robert Uhlemann

 Springer Gabler

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Zielstellung des Leitfadens	1
1.2	Begriffsabgrenzung	3
1.3	Entwicklung der Kommunalwirtschaft in Deutschland	5
1.3.1	Bedeutung der Kommunalwirtschaft	5
1.3.2	Entwicklung der Kommunalwirtschaft	6
1.3.3	Aufgaben des Beteiligungsmanagements	11
1.3.4	Zukünftige Herausforderungen	13
	Literatur	14
2	Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunalwirtschaft	17
2.1	Vorgaben des Kommunalrechts	17
2.1.1	Öffentlicher Zweck	18
2.1.2	Bezug zur Leistungsfähigkeit der Kommune	19
2.1.3	Subsidiarität gegenüber den Wirtschaftsaktivitäten Dritter	20
2.1.4	Überörtliche Betätigung bzw. Örtlichkeitsgrundsatz	21
2.1.5	Kommunalrechtliche Vorgaben für privatrechtliche Unternehmen	22
2.1.6	Verhältnis von Kommunalrecht und Bundesrecht	24
2.2	Rechtsformen kommunaler Unternehmen	25
2.2.1	Überblick	25
2.2.2	Regiebetrieb	26
2.2.3	Eigenbetrieb	27
2.2.4	Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)	29
2.2.5	Zweckverband	31
2.2.6	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	33
2.2.7	Aktiengesellschaft (AG)	39
2.2.8	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft (GmbH & Co. KG)	40

2.2.9	Rechtsfähige Stiftung des öffentlichen oder des privaten Rechts	42
2.2.10	Genossenschaft.	43
2.2.11	Verein.	45
2.3	Bundesrechtliche Regelungsgegenstände	46
2.3.1	Ausgewählte Aspekte des Arbeits-, Tarif- und Mitbestimmungsrechts.	47
2.3.2	Mitbestimmungsgesetz und Drittelbeteiligungsgesetz.	49
2.3.3	Kartell- und Wettbewerbsrecht.	50
2.3.4	Steuerrecht	53
2.4	Regelungsgegenstände des Europarechts.	63
2.4.1	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)	63
2.4.2	EU-Beihilfenrecht	64
2.4.3	Das (europäische) Vergaberecht und die Inhouse-Vergabe	72
	Literatur.	77
3	Der Lebenszyklus des Unternehmens: Gründung, Veränderung, Beendigung	79
3.1	Überblick über die Aufgaben des Beteiligungsmanagements hinsichtlich des Lebenszyklus kommunaler Unternehmen	79
3.2	Rechtsformwahl.	80
3.3	Gründung und Erwerb bzw. Beteiligung an unmittelbaren Unternehmen	86
3.3.1	Varianten von Unternehmensgründung und -erwerb	86
3.3.2	Aufgaben des Beteiligungsmanagements hinsichtlich Unternehmensgründung und -erwerb.	87
3.3.2.1	Vorbereitung des Prozesses durch das Beteiligungsmanagement	88
3.3.2.2	Projektorganisation	88
3.3.2.3	Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Unternehmensgründung bzw. des (Anteils-)Erwerbs	89
3.3.2.4	Prüfung der ökonomischen Voraussetzungen für die Unternehmensgründung bzw. den (Anteils-)Erwerb.	92
3.3.2.5	Spezifika von Ausgliederung und Erwerb.	95
3.3.2.6	Drucksache und Gremiendurchlauf	96
3.3.2.7	Umsetzung	97
3.4	Veränderungen von Unternehmen	98
3.4.1	Veränderungen der Unternehmen im Bestand	98
3.4.2	Varianten gesellschaftsrechtlicher Umstrukturierungen nach dem Umwandlungsgesetz	99

3.4.3	Umstrukturierungen nach dem Umwandlungsgesetz in der kommunalen Praxis	101
3.4.4	Aufgaben des Beteiligungsmanagements hinsichtlich gesellschaftsrechtlicher Umstrukturierungen	105
3.5	Materielle Privatisierung	108
3.6	Beendigung der GmbH	110
3.6.1	Auflösung und Liquidation einer GmbH	110
3.6.2	Insolvenz	112
3.6.2.1	Insolvenztatbestände	113
3.6.2.2	Insolvenzantrag	116
3.6.2.3	Insolvenzverschleppung	116
3.6.3	Insolvenzabwendungspflicht und Durchgriffshaftung für öffentliche Anteilseigner	117
3.6.4	Aufgaben des Beteiligungsmanagements	118
3.6.5	EXKURS: Beendigung bzw. Insolvenz von Unternehmen in anderer Rechtsform als GmbH	119
3.7	Einbeziehung externer Dienstleister	120
	Literatur	122
4	Aufgaben und Instrumente des Beteiligungsmanagements	125
4.1	Einleitung	125
4.2	Das ABC des strategischen Beteiligungsmanagements	126
4.2.1	Aufgabenbeschreibung	127
4.2.1.1	Gesamtportfolio	127
4.2.1.2	Einzelunternehmen	128
4.2.1.3	EXKURS I: Verantwortlichkeiten für die Strategieentwicklung der Gesellschaft	129
4.2.1.4	EXKURS II: Unternehmensinteresse versus Gesellschafterinteresse?	129
4.2.2	Pflichtaufgaben	131
4.2.2.1	Festlegung des Unternehmensgegenstandes im Gesellschaftsvertrag	131
4.2.2.2	Pflichtaufgaben des strategischen Beteiligungsmanagements in einzelnen Bundesländern	131
4.2.3	Ergänzungsaufgaben	132
4.2.3.1	Aufgabenkritik – strategische Analyse des Unternehmensportfolios	132
4.2.3.2	Strukturierung des Beteiligungsportfolios ent- sprechend der Steuerungsintensität	136
4.2.4	Küraufgaben	137
4.2.4.1	Corporate Governance Kodex	137

	4.2.4.2	Zielvorgaben durch Zielbilder oder Eigentümerziele . . .	142
	4.2.4.3	Prüfung strategischer Unternehmensplanungen	157
4.3		Das ABC der Beteiligungsverwaltung	163
	4.3.1	Aufgabenbeschreibung	163
	4.3.2	Pflichtaufgaben	163
	4.3.2.1	Verwaltung der Beteiligungsakten	163
	4.3.2.2	Erfüllung gesetzlicher Vorgaben der Kommunalverfassung	166
	4.3.2.3	Gesellschafteraufgaben	166
	4.3.2.4	Verwaltungsaufgaben	168
	4.3.2.5	Beteiligungsbericht	168
	4.3.3	Ergänzungsaufgaben	171
	4.3.3.1	Begleitung bei Gründung, Erwerb, Veränderung, materieller Privatisierung oder Beendigung von Gesellschaften	171
	4.3.3.2	Mustergesellschaftsvertrag	171
	4.3.3.3	Kenntnis über Berichtspflichten, Vorgaben und Fristen der Gesellschaften	174
	4.3.4	Küraufgaben	175
	4.3.4.1	Beteiligungsrichtlinie	175
	4.3.4.2	Auswahl des Abschlussprüfers	177
	4.3.4.3	Prüfungsschwerpunkte für die Jahresabschlussprüfung	179
	4.3.4.4	Informations- und Zustimmungskataloge	179
	4.3.4.5	Weitgehende Vereinheitlichung von Gesellschaftsverträgen und Geschäftsordnungen	181
	4.3.4.6	DV-Unterstützung der Beteiligungsverwaltung	182
	4.3.4.7	Stellung von Geschäftsführungspersonal durch das Beteiligungsmanagement	186
4.4		Das ABC der Mandatsbetreuung	187
	4.4.1	Aufgabenbeschreibung	187
	4.4.2	Pflichtaufgaben	187
	4.4.3	Ergänzungsaufgaben	188
	4.4.3.1	Informationen für neue Aufsichtsratsmitglieder	188
	4.4.3.2	Vorbereitung und Begleitung von Aufsichtsratssitzungen	189
	4.4.3.3	Teilnahme des Beteiligungsmanagements an Sitzungen	195
	4.4.3.4	Schulungen für kommunale Aufsichtsratsmitglieder	197
	4.4.4	Küraufgaben	199
	4.4.4.1	Handreichung für Aufsichtsratsmitglieder	199

4.4.4.2	Elektronisches Gremienportal	201
4.4.4.3	Evaluierung von Aufsichtsräten	202
4.5	Das ABC des Beteiligungscontrollings	204
4.5.1	Aufgabenbeschreibung	204
4.5.2	EXKURS: Wirtschaftsplan, unterjähriges Berichtswesen und Jahresabschluss	206
4.5.2.1	Wirtschaftsplan	206
4.5.2.2	Unterjähriges Berichtswesen	207
4.5.2.3	Jahresabschluss	208
4.5.3	Pflichtaufgaben	211
4.5.3.1	Anlagen zum Haushaltsplan der kommunalen Gebietskörperschaft	211
4.5.3.2	Kommunaler Gesamtabschluss	211
4.5.3.3	Pflichtaufgaben des Beteiligungscontrollings in einzelnen Bundesländern	212
4.5.4	Ergänzungsaufgaben	212
4.5.4.1	Analyse des Wirtschaftsplans	212
4.5.4.2	Frühwarnsystem – Controllingberichte des Beteiligungsmanagements	214
4.5.4.3	Analyse des Jahresabschlusses	218
4.5.5	Küraufgaben	221
4.5.5.1	Vereinheitlichung des Planungs- und Berichtswesens	221
4.5.5.2	Wirtschaftsplangespräche	223
4.5.5.3	Teilnahme an der Schlussbesprechung zum Jahresabschluss	224
4.5.5.4	Revision der Planungs- und Berichtsprozesse der Beteiligungsunternehmen	225
4.5.5.5	Nutzung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen	225
4.5.5.6	Unternehmensvergleich (Benchmarking)	230
4.5.5.7	DV-Unterstützung des Beteiligungscontrollings	232
4.6	Das ABC der Einbeziehung der Beteiligungsunternehmen in die kommunale Haushaltswirtschaft	233
4.6.1	Aufgabenbeschreibung	233
4.6.2	Pflichtaufgaben	234
4.6.3	Küraufgaben	235
4.6.3.1	Kombination von Haushaltsansätzen mit unter- jährigem Controlling	235
4.6.3.2	Konzept zur Haushaltskonsolidierung oder Haushaltssicherung	235
4.6.3.3	Haushaltsbeiträge von Beteiligungsunternehmen	236

4.7	Das ABC der Geschäftsführerangelegenheiten	247
4.7.1	Aufgabenbeschreibung	247
4.7.2	Pflichtaufgaben: Bestellung und Anstellung der Mitglieder der Geschäftsführung	248
4.7.3	EXKURS I: Anstellungsverträge mit Mitgliedern der Geschäftsführung	250
4.7.3.1	Befristung	251
4.7.3.2	Vergütungsbestandteile	256
4.7.3.3	Sonstige Nebenleistungen	258
4.7.4	EXKURS II: Amtsniederlegung und Aufhebungsvereinbarung	261
4.7.4.1	Amtsniederlegung	261
4.7.4.2	Aufhebungsvereinbarung	263
4.7.5	Ergänzungsaufgaben	264
4.7.5.1	Einheitliche Unterstützung in Geschäftsführerangelegenheiten	264
4.7.5.2	Führung von Geschäftsführerakten	266
4.7.5.3	Fristenmanagement	268
4.7.6	Küraufgaben	268
4.7.6.1	Unterstützung bei der Suche und Auswahl von Mitgliedern der Geschäftsführung	268
4.7.6.2	Prüfung der Angemessenheit der Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsführung	272
4.7.6.3	Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung	273
4.7.6.4	DV-Unterstützung bei Geschäftsführerangelegenheiten	277
	Literatur	278
5	Organisation und Aufbau des kommunalen Beteiligungsmanagements	281
5.1	Einleitung	281
5.2	Rechtliche Anforderungen an das Beteiligungsmanagement	282
5.3	Organisationsformen des Beteiligungsmanagements	283
5.3.1	Zentrale Ansiedlung beim Hauptverwaltungsbeamten	283
5.3.2	Zentrale Ansiedlung im Dezernat für Finanzen	284
5.3.3	Zentrale Ansiedlung in einem anderen Dezernat	285
5.3.4	Dezentrale Ansiedlung bei den einzelnen Fachdezernaten	286
5.3.5	Mischform der zentral/dezentralen Ansiedlung	287
5.3.6	Beteiligungsholding	288
5.3.7	Eigenständiges Tochterunternehmen	289
5.3.8	Fazit	290
5.4	Anforderungen an das Personal des Beteiligungsmanagements	291
5.5	Organisatorische Anforderungen	294

5.6	IT-Unterstützung	295
	Literatur	299
6	Wege zur Optimierung des Beteiligungsmanagements	301
6.1	Informationsasymmetrien	301
6.2	Umgang des Beteiligungsmanagements mit möglichen Widerständen	305
6.2.1	Aufgabenkatalog des Beteiligungsmanagements definieren	306
6.2.2	Rechte des Beteiligungsmanagements festschreiben	308
6.2.3	Beteiligungsmanagement stärken	310
6.2.4	Serviceleistungen des Beteiligungsmanagements ausbauen	311
6.2.5	Partnerschaftliches Verhältnis zu den Unternehmen pflegen	312
6.2.6	Fazit	313
6.3	Ausbau des Aufgabenspektrums des Beteiligungsmanagements	313
6.3.1	Ablaufstruktur	313
6.3.2	Risikomanagement	315
6.3.3	Fazit	316
7	Organisation und Aufgaben der bbvl als Beteiligungsmanagerin der Stadt Leipzig	317
7.1	Wer wir sind	317
7.2	Aufgaben und Instrumente des Beteiligungsmanagements	321
7.2.1	Aufgaben der bbvl als Beteiligungsmanagerin der Stadt Leipzig	321
7.2.2	Instrumente des Beteiligungscontrollings der bbvl	324
7.2.2.1	Vorgaben für Aufbau und Inhalt des Wirtschaftsplans der Beteiligungsunternehmen	325
7.2.2.2	Vorgaben für das Berichtswesen der Beteiligungsunternehmen	326
7.2.2.3	Managementreport	327
7.2.2.4	Planreport und Jahresabschlussreport	331
7.3	Organisation des Beteiligungsmanagements der bbvl	334
7.3.1	Jährliches Arbeitsprogramm (Grundvertragsvorlage)	334
7.3.2	Kategorisierung der Beteiligungsunternehmen	334
7.3.3	Budgetierung und Zeiterfassung	335
7.3.4	Branchenteams und fachliche Ansprechpartner	335
7.3.5	Leitung Grundvertrag	336
7.3.6	Qualitätssicherung	336
7.4	Leipzig als Vorreiterin der kommunalen Beteiligungssteuerung in Deutschland	338
7.5	Die bbvl als kommunale Beratungsgesellschaft	341

7.6 IT-gestützte Beteiligungssteuerung – Anforderungen an Hard- und Software-Lösungen	344
Literatur	345
8 Anlagen	347
8.1 Übersicht Kommunalrecht	347
8.2 Muster: Managementreport der bbv1	357
Literatur	359