

Beschlussvorlage

Drucksachen-Nr. 0106/2019
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Haupt- und Finanzausschuss	07.03.2019	Beratung
Rat der Stadt Bergisch Gladbach	12.03.2019	Entscheidung

Tagesordnungspunkt

Optimierung der Konzernstrukturen der Stadt Bergisch Gladbach

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt:

I. Eine kennzahlengestützte Beteiligungsteuerung einschließlich der dazu notwendigen politischen Prozesse und Strukturen inhaltlich und organisatorisch zu konzipieren, den dafür notwendigen Finanz- und Personalbedarf zu beziffern und dies dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen

II. Die positiven und negativen Auswirkungen der Gründung eines „Eigenbetriebs Daseinsvorsorge“ auf die konkrete Situation in Bergisch Gladbach bezogen vertieft zu untersuchen; verbunden mit dem ohnehin notwendigen Prozess der Überprüfung und - wo notwendig - Neuausrichtung der Strukturen der Kernverwaltung.

Zur weiteren Vertiefung dieser Fragen ist es angesichts des hohen Auslastungsgrads der Verwaltung notwendig, externe Expertise heranzuziehen.

Sachdarstellung / Begründung:

I. Die Optimierung der Konzernstrukturen der Stadt Bergisch Gladbach ist seit geraumer Zeit Gegenstand interner und externer Untersuchungen und Beratungen.

Prüfungs- und Handlungsbedarf ergaben sich insbesondere aus folgenden Aspekten:

- Leistungsfähigkeit der Beteiligungsteuerung
- Überprüfung der Rechtsformen der Beteiligungen
- Nutzbar machen der Gewinne der Beteiligungen sowie der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zur Stärkung des Kernhaushalts
- Mögliche Synergiepotentiale durch Optimierung der historisch gewachsenen (Parallel-) Strukturen

Im Frühjahr 2017 wurden die Anwaltskanzlei Lenz und Johnen sowie das WP/StB-Büro Ebner & Stolz gemeinsam beauftragt, auf der Basis ausführlicher Gespräche mit allen relevanten Akteuren in Kernverwaltung und Beteiligungen gutachterlich

- die derzeit existierenden Rechtsformen des städtischen Beteiligungsportfolios zu bewerten

und

- darauf basierend konkrete Handlungsvorschläge zu formulieren.

Der Gutachtauftrag wurde zu Beginn des Jahres 2018 um die Prüfung des „schütt-aus-hol-zurück-Verfahrens“ erweitert.

Modelluntersuchung und Gutachten liegen nunmehr vor und sind dieser Vorlage als **Anlage** beigelegt.

II. Ergebnisse und Handlungsvorschläge

Die Verwaltung hat sich intensiv mit den gutachterlichen Aussagen beschäftigt und kommt zu folgenden Empfehlungen:

II.1. Die Beteiligungssteuerung ist optimierungsbedürftig und sollte neu aufgestellt werden.

Seit Ende 2009, fortentwickelt in 2011, soll die Steuerung der Beteiligungsgesellschaften über ein vom Rat der Stadt Bergisch Gladbach beschlossenes Konzept erfolgen. Das zentrale Controlling, das im Herbst 2015 vom Verwaltungsvorstand in den Fachbereich Finanzen verlagert wurde, ist mit einer Vollzeit-Stelle (Sachgebiet innerhalb des FB 2) personell nicht ausreichend ausgestattet.

Weiterhin werden die im Konzept vorgesehenen Steuerungs-, Informations- und Kontrollmechanismen nicht stringent und durchgängig in die Tat umgesetzt. Daher

kann auch eine gebündelte Information an und strukturierte Meinungsbildung durch die politischen Mandatsträger nicht in ausreichendem Maße stattfinden.

Daher sind inhaltliche und organisatorische Verbesserungen notwendig:

II.1.1. Inhaltliche Verbesserungen

- Zukünftig sollten Konzernziele und daraus abgeleitet Beteiligungsziele hinsichtlich der inhaltlichen und finanziellen Ausrichtung der Beteiligungen festgelegt werden.
- Konzernziele und Beteiligungsziele werden von Politik und Verwaltungsführung gemeinsam erarbeitet. Die abgeleiteten Ziele der Beteiligungsgesellschaften werden mit den jeweiligen Geschäftsführungen abgestimmt.
- Es sollten mit den vereinbarten Zielen korrespondierende Kennzahlen entwickelt werden.
- Es sollte ein strukturiertes und einheitliches Berichtswesen aufgebaut werden.
- In diese ziel- und kennzahlenorientierte Steuerung sollen ausgehend von den definierten Konzernzielen auch die Dezernate und Fachbereiche der Stadtverwaltung selbst – inklusive der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen – in einheitlicher Form einbezogen werden.

II.1.2. Organisatorische Verbesserungen

Angesichts ihrer zentralen strategischen Bedeutung sollte die Konzern- und Beteiligungssteuerung in der Verwaltungsführung angesiedelt werden, und zwar beim Verwaltungsvorstand als Kollegialorgan, operativ bei BM-13.

Eine solche verwaltungsintern angebundene verbesserte Beteiligungssteuerung erfordert hinreichende Ressourcen sowohl in finanzieller auch in personeller Hinsicht. Die derzeitige Ausstattung ist nicht ausreichend, um die beschriebene Qualitätsverbesserung zu erreichen.

II.2. Die Zuordnung der Handlungsfelder zu den unterschiedlichen Rechtsformen der Beteiligungen bedarf keiner Änderung

Die Rechtsformen der städtischen Beteiligungen und Betriebe orientieren sich an der Rechtsnatur ihrer Handlungsfelder. Hoheitliche Tätigkeiten und solche, die einen unmittelbaren Bezug zu solchen Aufgaben haben, werden in der öffentlich-rechtlichen Rechtsform der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung bzw. der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) wahrgenommen. Gewerbliche und privatrechtliche Aktivitäten werden in privatrechtlicher Organisationsform (GmbHs) umgesetzt. Diese

Zuordnung hat sich bewährt und sollte auch aus Sicht der externen Gutachter beibehalten werden.

II.3. Nutzbarmachung aller Gewinne der Beteiligung, teilweise auch durch „schütt-aus-hol-zurück“

Insofern wird auf den am 18.12.2018 vom Rat beschlossenen Doppelhaushalt 2019/2020 verwiesen, der die Umsetzung dieser Handlungsoption darstellt.

II.4. Noch nicht abschließend zu bewerten: Option „Zusammenlegung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zu einem „Eigenbetrieb Daseinsvorsorge““

Hinsichtlich der Frage nach weiteren Optimierungspotentialen haben die Gutachter die Option thematisiert, die vorhandenen eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen „Immobilienbetrieb“, „Abwasserwerk“ und „Abfallwirtschaftsbetrieb“ zu einer einzigen eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zu verschmelzen und dadurch Synergien zu mobilisieren. Darüber hinzu wird auch die weitergehende Option, diesem Großbetrieb noch weitere Handlungsfelder der Kernverwaltung wie z.B. Friedhof und Straßenunterhaltung zuzuordnen, zur Diskussion gestellt.

Für die vertiefte Prüfung eines solchen „Eigenbetriebs Daseinsvorsorge“ sprechen aus Sicht der Gutachter folgende Aspekte:

- Unmittelbares Saldieren positiver und negativer Ergebnisse ohne „schütt-aus-hol-zurück“ möglich
- Verschlinkung von Organisationsstrukturen führe zu Synergien im technischen und kaufmännischen Bereich
- Betriebsleitung kann gebündelt werden
- Steuerung durch städtische Gremien wird nicht beeinträchtigt
- Keine Nachteile für Beschäftigte

Im Gutachten wird allerdings deutlich darauf hingewiesen, dass diese abstrakt vermuteten Effizienzsteigerungen zunächst nachgewiesen werden müssen, bevor eine „kleine“ oder „große“ Zusammenfassung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen angegangen wird. Nachgewiesene Effizienzpotentiale müssen auch tatsächlich realisierbar sein, damit sie den durch die Abwicklung und Organisation der Neustrukturierung zwangsläufig entstehenden Aufwand rechtfertigen.

Weiterhin würde eine solche Neuorganisation eine erhebliche Zahl von Arbeitsplätzen in der Kernverwaltung betreffen, so dass sie mit der vorgesehenen Verwaltungsstrukturreform synchronisiert werden muss.

Zur weiteren Vertiefung dieser Fragen müssen entsprechende Mittel bereitgestellt werden, da eine solche Untersuchung angesichts des hohen Auslastungsgrads der Verwaltung nicht seriös „mit Bordmitteln“ durchgeführt werden kann, sondern externe Expertise herangezogen werden muss.

Diese Untersuchung sollte unter der Prämisse erfolgen, dass keine Querschnittsaufgaben auf eine neue Einrichtung übertragen werden. Eine ansonsten entstehende Doppelung dieser (wie z.B. Organisation, Personal, IT, Finanzen, Recht ...) in Kernhaushalt und Betrieb Daseinsvorsorge würde zu erheblichen zusätzlichen Overhead - Kosten führen. Daher verbliebe die Aufstellung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung als Handlungsalternative, sofern Effizienzsteigerungen nachgewiesen werden.