

Sehr geehrte Leser*innen,

in dieser Ausgabe unseres Newsletters]PUBLICity[- 360° behandeln wir im Schwerpunkt Themen rund um das **Beteiligungsmanagement**. Erfahren Sie mehr zum Beteiligungscontrolling aus Sicht der Kommune und unter welchen gesetzlichen Grundlagen sich Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftlich betätigen können. Zudem gehen wir auf die Geschäftsführung einer kommunalen Beteiligungsgesellschaft ein. Die durchdachte, strategische Besetzung der Geschäftsführung in einer Beteiligungsgesellschaft ist essenziell für eine beteiligte Kommune, um deren Ziele optimal umzusetzen und eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung voranzutreiben. Diesbezüglich wird auch deutlich, dass der Anspruch an die Aufgabenerfüllung und Steuerung kommunaler Gesellschaften in den vergangenen Jahren vielfältiger und komplexer geworden ist. Kommunen gehen daher dazu über, die Steuerung (Controlling) städtischer Unternehmen stärker an konkreten Zielen auszurichten. Im dritten Leitartikel ab Seite 11 fokussieren wir uns auf Zielvereinbarungen für kommunale Beteiligungen bzw. ihre Führungskräfte. Abschließen wollen wir unser Schwerpunktthema mit einem Beitrag zur Entsendung von Ratsmitgliedern in den Aufsichtsrat einer kommunalen Gesellschaft. Wir klären die Frage, wozu überhaupt ein Aufsichtsrat benötigt wird und mit welchen Kontroversen er sich beschäftigen muss.

Lesen Sie mehr dazu in den folgenden Beiträgen und sprechen Sie uns bei Fragen gern an.
Mit vielen Grüßen aus Dresden

Patrick Reich-Schellenberg
Geschäftsführung der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH

Norbert Nitschke

Geschäftsführung der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH

Inhaltsverzeichnis

Neues aus unserem Unternehmen 1

Unsere aktuellen Projekte 2

Schwerpunkt Beteiligungsmanagement

Beteiligungscontrolling aus Sicht der Kommune..... 3

Geschäftsführung einer kommunalen
Beteiligungsgesellschaft..... 7

Zielvereinbarung für kommunale Beteiligungen
bzw. ihre Führungskräfte..... 10

Entsendung von Ratsmitgliedern in den Aufsichtsrat
einer kommunalen Gesellschaft..... 12

So erreichen Sie uns..... 15

Impressum 15

Neues aus unserem Unternehmen

Geschäftsführung für die WBZ Wohnbaugesellschaft Zschopau mbH

Die WBZ Wohnbaugesellschaft Zschopau mbH (WBZ) mit ca. 1.500 eigenen Wohnungen und rund 350 Wohnungen in WEG-Verwaltungen ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der Großen Kreisstadt Zschopau (Motorradstadt) mit ca. 10.000 Einwohnern, gelegen im Landkreis Erzgebirgskreis in der unmittelbaren Nähe zu Chemnitz.

Darüber hinaus ist die WBZ zu 100 % an der GGZ Grundstücks- und Gebäudewirtschafts GmbH (GGZ) beteiligt, die die Verwaltung der Wohnungen der WBZ, die Bewirtschaftung eines Heizhauses sowie die Betreuung einer Schwimmhalle sicherstellt.

Ab Juli 2021 übernimmt unser Geschäftsführer Herr Patrick Reich-Schellenberg nach erfolgter Beschlussfassung im Stadtrat der Großen Kreisstadt Zschopau interimsmäßig die Tätigkeiten und Aufgabenbereiche der Geschäftsführung der WBZ sowie GGZ. Aufgrund seiner mehrjährigen (Führungs-)Erfahrung und weitreichenden Fachkenntnissen unterstützt Herr Reich-Schellenberg die Gesellschaft bei der Sicherstellung des operativen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes. Zielstellung ist es die nötige Zeit zu gewinnen, um eine optimale Neubesetzung der Geschäftsführerstelle zu organisieren.

Herr Reich-Schellenberg ist dankbar für das Vertrauen des Stadtrates und freut sich auf die Zusammenarbeit mit dem engagierten Team der GGZ. Er ist zuversichtlich, dass die Geschäftsführerstelle zügig neu besetzt werden kann.

Einladung

Kostenloses Webinar zum Thema

Stellenbeschreibung/-bewertung und Eingruppierung

am 15.10.2021 (09:00 Uhr)

[Lesen Sie hier mehr zur Teilnahme](#)



Unsere aktuellen Projekte

Auflösung kommunaler Beteiligungsgesellschaften

Für manche kommunale Gesellschaft kommt irgendwann der Punkt, an dem sie aus wirtschaftlichen Gründen aufgelöst werden soll oder gar muss. So betreuen wir derzeit verschiedene Kommunen, deren wenig profitablen Wohnungsgesellschaften auf unterschiedlichen Wegen liquidiert werden. Entscheidend sind dabei die Einflüsse auf die Kommune und ihren Haushalt einerseits, aber auch auf die Bürger*innen und Mieter*innen andererseits. Dem Beschluss zur Auflösung der Gesellschaft ging jeweils eine umfassende Variantenuntersuchung zu Sanierungsmöglichkeiten voran, deren Vorzugsvariante die komplette Auflösung ist.

+++

Liquiditätsplanung

Seit fast einem halben Jahr unterstützen wir nun eine Stadt in Mittelsachsen mit einer umfangreichen Liquiditätsplanung. Im dafür erstellten Liquiditätstool prognostizieren wir in Dekaden von zehn Tagen die Ein- und Auszahlungen, wodurch die Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit der Stadt unterstützt wird. Bei Engpässen ist ein Entgegensteuern möglich, Investitionskredite werden erst zum Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Notwendigkeit aufgenommen und der Gestaltungsspielraum von Kassenkrediten wird ausgenutzt. Abweichungen von Planung und Ist können rechtzeitig diskutiert, aufgeklärt und wenn nötig mit Maßnahmen untersetzt werden.

+++

Haushaltsbeschluss einer Gemeinde in Mittelsachsen

Gemeinsam mit unserem Mandanten, einer Gemeinde in Mittelsachsen, freuen wir uns über den erfolgreichen Beschluss eines Doppelhaushalts im Gemeinderat für die Jahre 2021 und 2022. Binnen eines Monats konnte der Planentwurf umfassend überarbeitet, die Plausibilität, der Haushaltsausgleich und die Genehmigungsfähigkeit sichergestellt werden.

+++

Stellenbeschreibungen und -bewertungen für eine bayerische Destinationsmanagementorganisation (DMO)

Seit Juni 2021 sind wir mit einem Projekt in einer DMO in Bayern tätig. Nach der Ausgliederung der Bereiche „Tourismus“ und „Kultur“ in jeweils eigene Unternehmen haben diese 2019 und 2021 den operativen Dienstbetrieb aufgenommen. Das Projekt umfasst daher neben der Erstellung neuer Stellenbeschreibungen sowie der tarifrechtlichen Bewertung nach TVöD-V auch die Durchführung von Tagesschulungen. Der nunmehr eingeübte Umgang mit der verwendeten Kollaborationssoftware ermöglicht dabei weiterhin die beidseitige flexible Zusammenarbeit auf fernmündlicher Basis mit dem Mandanten im Projekt.

Kalkulation der Leistungen von Feuerwehrtechnischen Zentren

Im Juli durften wir die Nachkalkulation der Leistungen der Feuerwehrtechnischen Zentren eines Landkreises in Sachsen betreuen. Anhand dieser Berechnung konnte die Kostendeckung der einzelnen Arbeitsvorgänge des umfangreichen Leistungsspektrums ermittelt werden. In der Folge werden wir auch die Neukalkulation der künftigen Gebühren in Zusammenarbeit mit dem Landkreis angehen.

Des Weiteren lag der Fokus im Geschäftsbereich Kalkulation Mitte des Jahres 2021 erneut auf der Berechnung der Kostensätze für Leistungen der Freiwilligen Feuerwehren in Sachsen, Thüringen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Auch in Zusammenarbeit mit den EMRAGIS Sicherheitsingenieuren konnten in diesem Bereich viele spannende Projekte bearbeitet werden.

+++

Unterstützung bei der Bewertung nach den neuen Tätigkeitsmerkmalen für Beschäftigte der IKT nach TV-L

Mit einer einschneidenden Neuerung traten zum 1. Januar 2021 neue Tätigkeitsmerkmale für Beschäftigte der Informations- und Kommunikationstechnik in Kraft. Damit können Beschäftigte, für die sich eine Höhere Entgeltgruppe ergibt, noch bis zum 31. Dezember 2021 einen entsprechenden Antrag auf Höhergruppierung stellen. Ferner setzt auch eine Änderung der bisherigen Tätigkeit die alten Tätigkeitsmerkmale außer Kraft. Sowohl ein Höhergruppierungsantrag als auch eine Tätigkeitsänderung erfordern somit eine Neubewertung. Derzeit unterstützen wir als unabhängiger Partner eine Landesoberbehörde IT in Süddeutschland bei dieser Aufgabe. Die Nutzung von Videokonferenz-Systemen ermöglicht dabei ortsunabhängig eine unkomplizierte Erhebung der jeweiligen Tätigkeiten sowie der eingruppierungsrelevanten Informationen gemeinsam mit der jeweils vorgesetzten Stelle.

+++

Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes für ein Trinkwasserversorgungsunternehmen in Ostsachsen

Nicht nur die öffentlichen Verwaltungen stehen vor tiefgreifenden Veränderungen, auch für Versorgungsunternehmen stellen der demografische Wandel, Fachkräftemangel und die zunehmende Digitalisierung große Herausforderungen dar. Seit Mitte September unterstützen wir unseren neuen Mandanten mit der Erhebung und Optimierung von Geschäftsprozessen im Sinne einer Organisationsuntersuchung sowie der Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes. Aufgabenschwerpunkte sind neben der Prozessoptimierung insbesondere die Feststellung des zukünftigen Personalbedarfs (quantitativ und qualitativ) und die Entwicklung von Maßnahmen, um dem sich verschärfenden Fachkräftemangel zu begegnen.

Schwerpunkt **Beteiligungsmanagement**

Beteiligungscontrolling aus Sicht der Kommune

Kommunen können sich auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftlich betätigen. Sie sind dabei an das Örtlichkeitsprinzip gebunden und müssen sicherstellen, dass sie über wesentliche Kontroll- und Mitbestimmungsrechte verfügen und ihre Haftung beschränkt ist (vgl. bspw. § 2 Abs. 1 SächsGemO i. V. m. § 96 SächsGemO). Für die wirtschaftliche Betätigung muss ein öffentlicher Zweck vorliegen, Art und Umfang der Unternehmung müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen und ein privater Dritter soll den Zweck der Unternehmung nicht besser und wirtschaftlicher erfüllen können (vgl. § 94a SächsGemO). Im Allgemeinen wird unter einem kommunalen Unternehmen eine aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung ausgegliederte und dauerhaft verselbstständigte Verwaltungseinheit zur Erfüllung einzelner öffentlicher Aufgaben und Zwecke verstanden (Cronauge, 2016, S. 47f.). Dabei kann es sich sowohl um eine Gesellschaft in privater Rechtsform (i. d. R. GmbH oder AG) als auch um einen Eigenbetrieb handeln. Der Beteiligungsbegriff im Allgemeinen ist weiter zu fassen als der Begriff des kommunalen Unternehmens, da zu den Beteiligungen auch die in der kommunalen Praxis häufig vorkommenden Beteiligungen an Zweckverbänden zählen. Eine Beteiligung kann allein (Eigengesellschaft) oder als Anteilseigner (Beteiligungsgesellschaft) sowie mittelbar (direkt) oder unmittelbar (über eine andere Gesellschaft oder Körperschaft) gehalten werden.



Im Zuge der Übertragung von Teilaufgaben aus der Kernverwaltung an eigenständige Unternehmen entwickelten sich Kommunen bereits in den 80er Jahren hin zu einer konzernähnlichen Struktur. In unserem Beratungsalltag erleben wir, dass öffentliche Aufgaben häufig durch ausgegliederte, meist privatrechtlich organisierte Einrichtungen, insb. GmbHs, übernommen werden. Gegen die Ausgliederung einer öffentlichen Tätigkeit aus der Kommunalverwaltung spricht der Verlust der direkten politischen Einflussnahme auf die Qualität der Leistung (Tavares, 2017, S. 699). Private Unternehmen besitzen jedoch den Vorteil, dass sie teilweise unabhängig von den Regelungen der Kommunalpolitik agieren können. An dieser Stelle scheinen die Vorteile zu überwiegen. Angesichts der relativ positiven Sicht der Privatisierung durch die Kommunen selbst ist auch weiterhin mit Privatisierungsbestrebungen in „marktüblichen“ Leistungen zu rechnen.

Vorrangiger Vorteil der Gründung eines kommunalen Unternehmens liegt in der Ausgliederung aus der Verwaltung und ggf. dem Haushalt, was mit einer personellen und finanziellen Unabhängigkeit der Aufgabenerfüllung einhergeht. Eine Studie zu kommunalen Unternehmen in Deutschland und Italien erklärt den deutschen Trend zur Privatisierung durch den finanzpolitischen Druck auf die Gemeinden. Es wird impliziert, dass die Privatisierung dem Verschleiern von Verbindlichkeiten seitens der Kommunen dient (Grossi und Reichard, 2008, S. 607). Aufgrund der finanziellen Verflechtung durch die Einlage des Stammkapitals in die Unternehmung und durch den Ausgleich von etwaigen Defiziten aus dem Haushalt der Kommune bleibt der finanzpolitische Druck trotz der Loslösung von der Kommunalverwaltung bestehen. Daraus ergibt sich die dringende Notwendigkeit der gezielten Steuerung der kommunalen Beteiligungen.

Für die gezielte Steuerung der kommunalen Beteiligungen ist ein entsprechendes Beteiligungsmanagement innerhalb der Kommunalverwaltung zu etablieren (vgl. § 99 SächsGemO). Die Aufgabenbereiche des Beteiligungsmanagements umfassen Steuerung, im Sinne von strategischer Planung, Verwaltung im engeren Sinne, Controlling sowie Mandatsbetreuung durch Unterstützung der Gemeindevertreter bei der Wahrnehmung der Gesellschafterinteressen. Alle vier Bereiche beinhalten weitere Teilaufgaben, welche in Abbildung 1 übersichtlich zusammengefasst sind.

Aufgaben des Beteiligungscontrollings			
Steuerung	Verwaltung	Controlling	Mandatsbetreuung
<ul style="list-style-type: none"> • Mitwirkung bei der Entwicklung von unternehmensspezifischen Zielvorgaben im Rahmen politisch-strategischer Ziele • Mitwirkung bei der Gestaltung von Zielvereinbarungen zwischen der Kommune und den Beteiligungsunternehmen • Optimierung des Beteiligungsportfolios • Entwicklung von allgemein verbindlichen Grundsätzen, welche sowohl von den Beteiligungsunternehmen als auch von der Verwaltung zu beachten sind 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitwirkung bei der Entwicklung von unternehmensspezifischen Zielvorgaben im Rahmen politisch-strategischer Ziele • Mitwirkung bei der Gestaltung von Zielvereinbarungen zwischen der Kommune und den Beteiligungsunternehmen • Optimierung des Beteiligungsportfolios • Entwicklung von allgemein verbindlichen Grundsätzen, welche sowohl von den Beteiligungsunternehmen als auch von der Verwaltung zu beachten sind 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Ziele mit den Beteiligungsunternehmen in Zusammenarbeit mit den für die Unternehmen zuständigen Fachbereiche • Analyse von Zielabweichungen und Entwicklung von Strategien zur Gegensteuerung • Auswertung von Protokollen, Berichten und Wirtschaftsplänen • Stellungnahmen zu Ergebnissen örtlicher und überörtlicher Prüfungen • Erarbeitung betriebswirtschaftlicher Darstellungen und Analysen • regelmäßige Berichterstattung in Form von Beteiligungsberichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmung der Gesellschafterinteressen der Kommune in den Beteiligungsunternehmen und Eigenbetrieben • Teilnahme an den Aufsichtsrats-, Werksausschuss- und Kuratoriumssitzungen • Betreuung, Unterstützung und Beratung der Vertreter der Gemeinde in den Organen der Unternehmen • Vorbereitung und Fertigung von Stellungnahmen zu Versammlungen und Sitzungen • Fertigung von Zuarbeiten zu ausgewählten unternehmensspezifischen Sachverhalten • Vorbereitung von Organbeschlüssen • Durchführung von Informationsveranstaltungen

Abbildung 1: Aufgaben des Beteiligungsmanagement (angelehnt an: Landeshauptstadt Potsdam (2018). Aufgaben des Beteiligungsmanagements. URL: <http://vv.potsdam.de/vv/produkte/17301010000009972.php.media/9973/17301010000009973.pdf>, zuletzt abgerufen am: 04.10.2021.)

Der Deutsche Städtetag formuliert in seiner Handreichung treffend, welche besonderen Herausforderungen sich dem Beteiligungsmanagement stellen:

- „weitreichende Kenntnisse des Kommunalrechts und des Gesellschaftsrechts,
- sonstige rechtliche Kenntnisse, zum Beispiel im EU-Beihilfenrecht, im Vergaberecht, im Arbeitsrecht, im Steuerrecht und im Bilanzrecht,
- tiefe Kenntnisse der Betriebswirtschaftslehre (u. a. Bilanzanalyse),
- Spezialkenntnisse der BWL, zum Beispiel Unternehmensbewertung oder Finanzierungskenntnisse,
- tiefgehendes Verständnis über die verschiedenen im Beteiligungsportfolio vorhandenen Geschäftsmodelle.“ (Deutscher Städtetag, 2017, S. 33).

In der Realität zeigt sich, dass diese Kompetenzen tatsächlich in ihrer Gesamtheit eine große Herausforderung insb. in den kleinen Kommunalverwaltungen mit wenig Personal darstellen. Aus diesem Grund werden wir als Beratungsunternehmen zunehmend mit der Untersuchung von Rechtsformen kommunaler Unternehmen oder auch der Erstellung von rechtskonformen Beteiligungsberichten beauftragt.

Für die Etablierung eines umfänglichen Beteiligungsmanagements gibt es u. a. eine Ausarbeitung des Deutschen Städtetags unter dem Titel „Gute Unternehmenssteuerung“, die praxisnahe Strategien und Handlungsempfehlungen enthält. Laut Deutschem Städtetag gestaltet sich die Steuerung der Beteiligungen durch das Beteiligungsmanagement in Form einer Pyramide, wie in Abbildung 2 dargestellt. An ihrer Spitze stehen die langfristigen Ziele der Kommune, die mit dem Leitbild der Region übereinstimmen sollen. Darunter folgen die mittelfristigen Ziele, die hinter einer Beteiligung stehen, in Form von finanziellen oder Fachzielen (bspw. der angemessenen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben). Erst dann findet sich die strategische Planung des Unternehmens in dieser Pyramide, welche maßgeblich von den Zielen der Kommune abhängt. Auf jährlicher Basis erfolgt die Wirtschaftsplanung im Unternehmen, die von den Zielvorgaben durch die beteiligte Kommune getrieben wird (Deutscher Städtetag, 2017, S. 9).

Für die Etablierung eines umfänglichen Beteiligungsmanagements gibt es u. a. eine Ausarbeitung des Deutschen Städtetags unter dem Titel „Gute Unternehmenssteuerung“, die praxisnahe Strategien und Handlungsempfehlungen enthält. Laut Deutschem Städtetag gestaltet sich die Steuerung der Beteiligungen durch das Beteiligungsmanagement in Form einer Pyramide, wie in Abbildung 2 dargestellt. An ihrer Spitze stehen die langfristigen Ziele der Kommune, die mit dem Leitbild der Region übereinstimmen sollen. Darunter folgen die mittelfristigen Ziele, die hinter einer Beteiligung stehen, in Form von finanziellen oder Fachzielen (bspw. der angemessenen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben). Erst dann findet sich die strategische Planung des Unternehmens in dieser Pyramide, welche maßgeblich von den Zielen der Kommune abhängt. Auf jährlicher Basis erfolgt die Wirtschaftsplanung im Unternehmen, die von den Zielvorgaben durch die beteiligte Kommune getrieben wird (Deutscher Städtetag, 2017, S. 9).



Abbildung 2: Steuerung der Beteiligungen durch das Beteiligungsmanagement

Eine wichtige Komponente des Beteiligungsmanagements, das Beteiligungscontrolling, kann sowohl eine strategische als auch operative Ausrichtung haben. Die Aufgaben lassen sich grob in die Informations-, Steuerungs-, Planungs-, Kontroll- sowie Anpassungs- und Integrationsfunktion gliedern.

Das strategische Beteiligungscontrolling, dient den Kommunen bei der Beschaffung, Bewertung und Bereitstellung richtungsweisender und entscheidungsrelevanter Informationen zu den einzelnen Beteiligungen. So können Führungskräfte mittels qualitativer Einschätzung zu den geplanten Projekten und den vorhandenen Ressourcen vor allem die mittel- und langfristigen Ziele der Kommune betrachten.

Das operative Beteiligungscontrolling nützt der unmittelbaren und kurzfristigen Steuerung der Beteiligungen innerhalb der Budget- und Wirtschaftsplanung und baut auf den Performance- und Finanzziele der Kommune auf. Sofern für die Beteiligungen konkrete Kennzahlen und Zielvorgaben etabliert worden sind,

können ebenso Erfolgskontrollen durchgeführt werden. Da das operative Controlling maßgeblich auf den im strategischen Controlling gewonnen Erkenntnissen aufbaut, sind die beiden eng miteinander verknüpft.

Wie bereits erwähnt stellt das Beteiligungscontrolling eine besondere Bedeutung für die Informationsgrundlage der Kommunen dar und ist folglich auch in allen Phasen der Beteiligungslebenszyklen relevant. Wichtige Voraussetzungen, um die *Informationsfunktion* optimal auszuführen, sind dabei sowohl Zielkongruenz als auch Gegenwartsbezogenheit. Die Datenbasis muss sorgfältig gewählt werden und dabei den Grundsatz verfolgen, die richtigen Informationen in der richtigen Menge zur richtigen Zeit an den richtigen Empfänger in der richtigen Form zu liefern. Um die bestmögliche Qualität der Daten gewährleisten zu können, sollte folglich nicht nur von der unteren zur oberen Leitungsebene, sondern auch vom Management zum Sachbearbeiter kommuniziert werden.

Die *Steuerungsfunktion* stellt sicher, dass die Beschlüsse und Vereinbarungen über gemeinsame Ziele der Kommune und der Beteiligung beachtet werden, indem einerseits das Interesse und die Absichten der Kommune klar kommuniziert werden und andererseits dafür gesorgt wird, dass die Beteiligung ihre wirtschaftliche Betätigung auch an den entsprechenden Zielen ausrichtet.

Die *Planungsfunktion* beinhaltet die Auswahl und den Entschluss über Ergebnis-, Finanz- und Leistungsziele aller Beteiligungen. Die Ausrichtung der Unternehmen auf das Gesamtzielsystem wird durch das Prüfen der Planungsrechnungen gewährleistet.

Zu den wichtigsten Bestandteilen der *Kontrollfunktion* zählen das Berichtswesen und Soll-/Ist-Analysen. Durch eine Abweichungsanalyse werden sowohl positive als auch negative Abweichungen von den Planzahlen ersichtlich und ermöglichen, je nach Bedarf und Schwere der Folgen, entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten. Darüber hinaus kann mittels dieser Kontrolle festgestellt werden, wie groß der Nutzen der einzelnen Beteiligungen tatsächlich aus Sicht der Kommune ist.

Herausforderungen des Beteiligungscontrollings treten innerhalb der Kommunen vor allem bei der Integration des Beteiligungsmanagements in die Organisation und Aufgabenerfüllung der Kommunalverwaltung auf. Hier ist eine gewisse Standardisierung durch die *Anpassungs- und Integrationsfunktion* mit Hilfe von Prozessen, Berichten und Methoden zu erreichen. Entscheidend ist ebenfalls die Definition von Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung in Bezug auf die Aufgaben des Beteiligungsmanagements.

Öffentliche Verwaltungen bleiben trotz der Übertragung von Aufgaben an Privatunternehmen häufig die Hauptanteilseigner der Beteiligungen. Durch Vorschlags- und Entsendungsrechte sollen die Kommunen eine hinreichende Beeinflussung, mittels der Kommunalverwaltung angehöriger Politiker, Mitarbeiter oder hauptamtlicher Führungskräfte, in den Überwachungsorganen aller Beteiligungen einnehmen (vgl. bspw. § 96 SächsGemO). Die Führungskräfte, die in die Gremien der Tochtergesellschaften delegiert werden, erhalten im Rahmen der Mandatsbetreuung durch das Beteiligungsmanagement in fachlichen und rechtlichen Fragen Unterstützung. So profitieren auch weniger betriebswirtschaftlich geschulte Entscheidungsträger von einem angemessenen Controlling und die Unternehmenssteuerung der Beteiligung wird vereinfacht.

Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen Deloitte veröffentlichte 2019 eine vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy der Zeppelin Universität Friedrichshafen angefertigte Studie zum Thema Personaleinsatz und Organisationsmodelle im öffentlichen Beteiligungsmanagement. Dabei wurde festgestellt, dass in Deutschland rund 16.000 Unternehmen in öffentlicher Hand liegen, wobei 88 Prozent kommunal verwaltet werden. Als Haupttätigkeitsfelder konnten die Grundstücks- und Wohnungsversorgung mit 11 Prozent, die Energieversorgung mit 11 Prozent, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung mit 11 Prozent und das Gesundheitswesen mit 5 Prozent festgestellt werden. Darüber hinaus erfolgt die kommunale Beteiligung im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, der Kultur und des Sports, der Krankenversorgung u. v. m. Zudem wurde festgestellt, dass die GmbH als privatrechtliche Rechtsform mit rund 59 Prozent die häufigste bei kommunalen Beteiligungen ist. Dies bestätigt unseren Eindruck aus der Beratungspraxis. Im Vergleich dazu sind öffentliche Rechtsformen, wie Eigenbetriebe mit 22 Prozent oder Zweckverbände mit 7 Prozent deutlich geringer vertreten.

Laut der Studie gibt es mehrere Problemfelder, welche die Kommunen angehen müssen, um die Effizienz des kommunalen Beteiligungsmanagements zu verbessern. Als Herausforderungen können hierbei beispielsweise ein unzureichendes oder gänzlich nicht implementiertes allgemeingültiges Regelwerk sowie Probleme bezüglich der nicht erkannten voranschreitenden Digitalisierung oder bei der Personalbeschaffung, vor allem im Hinblick auf die demografische Entwicklung, genannt werden.

Im Rahmen unserer kommunalrechtlichen Beratung kommen wir sehr häufig mit den Beteiligungen und dem

Beteiligungsmanagement in den Städten und Gemeinden in Berührung. Gern unterstützen wir beim Aufbau eines adäquaten Beteiligungsmanagements oder der Erstellung von rechtskonformen Beteiligungsberichten. Zudem gehört die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kommunaler Gesellschaften zu unseren Kernleistungen. Sprechen Sie uns bei Interesse gern an!



Geschäftsführung einer kommunalen Beteiligungsgesellschaft

Auf Basis landesrechtlicher Bestimmungen können öffentliche Einrichtungen eine privatrechtliche Gesellschaft gründen oder sich an einer solchen beteiligen. Zumeist findet in der Praxis eine Gründung oder Beteiligung an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, auf Grundlage des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG), statt, was aber grundsätzlich der Zustimmung der jeweiligen Kommunalaufsicht unterliegt. Die Aufgaben der GmbH werden im Gesellschaftsvertrag oder durch kommunalrechtliche Vorgaben der Gemeindeordnungen festgelegt und sowohl die Gesellschaft als auch die Geschäftsführung muss durch das Amtsgericht in das Handelsregister eingetragen werden. Da eine GmbH eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, ist die Einflussnahme einer Kommune auf die Ausführung der Aufgaben der Eigengesellschaft und auch auf die Tätigkeit der Geschäftsführung lediglich über die Organe

der Gesellschaft möglich. Die Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung wird ebenso im Gesellschaftsvertrag oder durch kommunalrechtliche Vorgaben der Gemeindeordnungen festgelegt. Infolgedessen ist es der Geschäftsführung zumeist möglich eigenständig und eigenverantwortlich operativ und mit der Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes zu handeln. Dennoch hat die Gesellschafterversammlung die Möglichkeit durch Mehrheitsbeschlüsse, der Geschäftsführung Weisungen zu erteilen und folglich in gewissem Maße auf die Tätigkeiten der GmbH einzuwirken. Die Gesellschafterversammlung bestellt die Geschäftsführung der GmbH gemäß § 46 Nr. 5 GmbHG, bestehend aus einem oder mehreren Vertretern, und kann diese auch abberufen. Im Leitfaden „Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich“ des Sächsischen Staatsministeriums des Innern heißt es dazu treffend:

„Die Kommune ist Gesellschafterin und somit Eigentümerin ihrer Beteiligungen. Grundsätzliche Befugnisse der Gesellschafter sind die Weisungsbefugnis gegen über der Geschäftsführung nach § 37 Abs. 1 GmbHG und die Bestimmung von Maßregeln zur Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung nach § 46 Nr. 6 GmbHG. Hierzu sollten im Gesellschaftsvertrag verbindliche Regelungen getroffen werden, wobei vereinzelt die Aufgaben auch auf den Aufsichtsrat delegiert werden können“ (2014, S. 30).

Die durchdachte, strategische Besetzung der Geschäftsführung in einer Beteiligungsgesellschaft ist essenziell für eine beteiligte Kommune, um deren Ziele optimal umzusetzen und eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung voranzutreiben. Aus diesem Grund sollte das Beteiligungsmanagement sowohl in die Ausschreibung von Führungspositionen, in die Vorbereitung von Personalvorschlägen, in die Festlegung eines Auswahlverfahrens als auch in die Vertragsangelegenheiten einbezogen werden. So formuliert es der Deutsche Städtetag in seiner Abhandlung „Gute Unternehmenssteuerung“ aus dem Jahr 2017.

Bei näherer Betrachtung der beruflichen Herkunft der Geschäftsführungen ist deutlich zu erkennen, dass es Fachgebiete (bspw. ÖPNV, Krankenhaus und Sparkassen) gibt, in denen selbst kleine und mittlere Kommunen vornehmlich Manager der Privatwirtschaft auf der Führungsebene der Beteiligungen beschäftigen, um von deren direktem Know-how zu profitieren. Als Grund hierfür kann festgestellt werden, dass es sich um Aufgabenfelder handelt, welche vor allem von Beteiligungsunternehmen von Kreisen oder Städten mit über 20.000 Einwohnern wahrgenommen werden.

Kommt es zur Übertragung der Geschäftsführung einer kommunalen Beteiligung auf einen Verwaltungsmitarbeiter wird dieser grundsätzlich nebenamtlich tätig. Dies ist vor allem in den Fachgebieten Versorgung, Abfall und Abwasser zu erkennen. Dort wird die Geschäftsführung, zumeist von Zweckverbänden oder Eigenbetrieben, nebenamtlich von Verwaltungsmitarbeitern der Kommune gestellt. Dabei gilt es zu beachten, dass auch kommunale Vertreter die Rechte und Pflichten berücksichtigen müssen, die für Mitarbeiter in privatwirtschaftlichen Unternehmen gelten. Zudem ist bereits bei der Auswahl des entsprechenden Mitarbeiters darauf zu achten, dass Eignung und Qualifikation zur Führung eines Unternehmens vorliegen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Untersuchungsergebnisse von Bremeier, Brinckmann und Killian aus dem Jahr 2006 zum Thema Public Governance kommunaler Unternehmen zu der Verteilung von Führungspositionen in kommunalen Beteiligungsgesellschaften.

	überwiegend aus der Privatwirtschaft	überwiegend ehem. Verwaltungsmitarbeiter	überwiegend Verwaltungsmitarbeiter	etwa gleichgewichtet
ÖPNV	64,3 %	10,7 %	17,9 %	0
Krankenhaus	61,8 %	14,7 %	11,8 %	2,9 %
Sparkassen	75,0 %	0	4,2 %	6,3 %
Versorgung	37,0 %	8,9 %	45,2 %	6,7 %
Abfall	31,4 %	9,8 %	47,1 %	7,8 %
Abwasser	12,7 %	10,4 %	67,2 %	6,7 %
andere Bereiche	31,2 %	11,2 %	50,4 %	7,2 %

Abbildung 3: Führungspositionen in kommunalen Unternehmen (in Anlehnung an: Bremeier et al., 2006, S. 50)

Die Autoren betonen, dass bei der Besetzung von Entscheidungsträgerpositionen in den Tochtergesellschaften durch kommunalnahe Personen, Gemeindevertreter oder Verwaltungsmitarbeiter nicht selten politische Ziele verfolgt und abgesichert werden. Fachwissen und Qualifikation treten dabei unter Umständen auch in den Hintergrund. Im Vordergrund stehen die Nähe zur Kommune und die damit verbundene mögliche Einflussnahme auf die Geschicke des Unternehmens.

Des Weiteren fanden Bremeier, Brinckmann und Killian bei der Auswertung ihrer empirischen Studie für kleinere Städte großes Konfliktpotenzial:

„Immer wieder werden Inkompatibilitätsfälle berichtet. Da wird ein Fraktionsvorsitzender leitender Angestellter eines städtischen Unternehmens, ohne seine Funktion als Gemeindevertreter aufzugeben. Da werden Gemeindevertreter gezielt in den städtischen Unternehmen beschäftigt. Und wenn sie nicht Gemeindevertreter sein können, dann dürfen sie doch zum Teil hohe Funktionen in den Parteien einnehmen, die in der Gemeindevertretung vertreten sind. Oder sie sind Gewerkschaftsfunktionäre und verstärken auf diesem Weg noch die Arbeitnehmervertretungen in den Aufsichtsräten [...] Aber auch außerhalb dieser offen sichtbaren Kollisionsmöglichkeiten sind die Unternehmensleitungen oft sehr ‚behilflich‘, z. B. Spenden für Vereine, für die die Gemeindevertreter sich einsetzen, Ausbildungsplätze/Arbeitsplätze für Kinder der Gemeindevertreter oder für wichtige Opinionleader, denen man sich verbunden sieht. Bedeutender sind noch die Karriereplanungen von Gemeindevertreter/innen. Häufig sind Geschäftsführungspositionen ‚Abfindungen‘ für verdiente Vertreter oder sie werden als ‚Entschädigungen‘ für nicht erreichte Dezernentenposten verteilt. Manchmal werden sie nach Parteiproporz vergeben. Das Motto lautet hier: Schließlich will jeder einmal dran sein“ (2006, S. 157).

Wenn die Ziele des Gemeinde- oder Stadtrats zu wenig konkretisiert werden, entsteht ein großer Handlungs- und Interpretationsspielraum der politischen Zielvorgaben für die Geschäftsführung kommunaler Beteiligungen. Oftmals gelten in diesem Fall auch seitens des Beteiligungsmanagements der Kommune oft nur lockere Vorgaben, was sich die Entscheidungsträger der Unternehmen dann zu Nutze machen können. Wird außerdem die Mittlerfunktion zwischen Kommune und Beteiligung vom Beteiligungsmanagement nicht angemessen wahrgenommen, so zeigt die Praxis, dass sich immer wieder Konflikte ergeben. Eine zielgerichtete Steuerung der Beteiligung mit Bezug auf die Daseinsvorsorge und den öffentlichen Zweck durch die Kommune ist in Anbetracht von unzureichend definierten Zielen und Kommunikationsbarrieren kritisch zu hinterfragen. Häufig fehlt es vor allem an messbaren Zielen zur Bewertung der Verwaltung und Politik, da die Beteiligungsgesellschaften zu meist nur an Finanzziele gemessen werden, aber entscheidende Wirkungs- und Leistungsdaten fehlen.

Um einen Mitarbeiter der Verwaltung für die Übernahme der Geschäftsführung einer Beteiligungsgesellschaft zu begeistern, sollten entsprechende finanzielle Anreize geboten werden. Hierbei ist entscheidend, ob die Geschäftsführungsaufgabe zusätzlich zur Tätigkeit in der Verwaltung ausgeführt wird oder der Stellenanteil in der Verwaltung sich dadurch verringert. Grundsätzlich muss die Entlohnung der Tätigkeiten jedoch definitiv separat erfolgen – einerseits über ein Geschäftsführergehalt, getragen von der Beteiligung, und andererseits über das Anstellungsverhältnis in der Kommune. Hierbei sollte insbesondere die Menge der auf die Geschäftsführung übertragenen Verantwortung berücksichtigt werden. Häufig erfüllen die Verwaltungsmitarbeiter eine Art „Strohmannfunktion“ und die eigentliche Geschäftsführungstätigkeit wird durch einen Geschäftsbesorgungsvertrag von einem externen Dritten abgedeckt. Hier dient die Geschäftsführung im Wesentlichen dem Unterschreiben und Absegnen der Geschäftsvorgänge. Bei Bedarf ist jedoch immer die Nähe zur Kommune und damit zu den politischen Zielen gegeben.

Eine Alternative zur Bestellung einer kommunalnahen Person kann die Vergabe der Geschäftsführung an einen externen Dritten darstellen. Dieser stellt einen Geschäftsführer im Rahmen einer vollständigen Geschäftsbesorgung. In unserer Beratungspraxis erleben wir dieses Konstrukt häufiger. Tritt nun aber der Fall ein, dass die Geschäftsbesorgung, egal aus welchen Grund und von welcher Vertragspartei, aufgekündigt wird, fehlt der Posten der Geschäftsführung. In diesem Fall und auch bei kurzfristigem Wegfall der bestehenden Geschäftsführung aus diversen Gründen kommt es regelmäßig vor, dass eine Interims-Geschäftsführung benötigt wird.

Wir übernehmen derzeit in drei kommunalen Gesellschaften interimweise die Aufgaben der Geschäftsführung. Zeitgleich betreuen wir die Suche nach einer geeigneten, dauerhaften neuen Geschäftsführung. Hierbei greifen wir auf unsere Expertise im Bereich Kommunalrecht und Wirtschaft sowie die Erfahrungen aus der Beratungspraxis zurück. Sollten auch Sie Interesse an unseren Leistungen im Bereich kommunale Beteiligungen haben, können Sie uns gern ansprechen.

Zielvereinbarung für kommunale Beteiligungen bzw. ihre Führungskräfte

Der Anspruch an die Aufgabenerfüllung und Steuerung kommunaler Gesellschaften ist in den vergangenen Jahren deutlich vielfältiger und komplexer geworden. Kommunen gehen daher dazu über, die Steuerung (Controlling) städtischer Unternehmen stärker an konkreten Zielen auszurichten. Im Rahmen der kommunalen Leistungserstellung sind Ziele nicht neu, aber häufig mangelt es an der Klarheit der Ziele, was zu Fehlsteuerungen und letztlich Unwirtschaftlichkeit führt. Zur Sicherstellung der Zielerreichung sollen die Ziele sowohl messbar gemacht als auch in Form von Zielvereinbarungen in das Vergütungssystem der jeweiligen Geschäftsführung der kommunalen Gesellschaften einbezogen werden. Dabei werden zunehmend Vergleiche mit der Privatwirtschaft und den dort üblichen Vergütungssystemen herangezogen.

Das Ziel der Anwendung eines Kennzahlen-Sets in diesem Kontext ist die gezielte Steuerung eines Beteiligungsunternehmens. Ein Kennzahlen-Set bietet einen fundierten Einblick in die wirtschaftliche Lage des jeweiligen Unternehmens, indem alle relevanten Dimensionen der Jahresabschlussanalyse sowie branchenspezifische Indikatoren betrachtet werden. Das Kennzahlen-System kann im Rahmen des Beteiligungsmanagements der Kommune sowohl Dokumentationszwecke erfüllen, als auch zur Kontrolle und der Festlegung von Zielvereinbarungen genutzt werden. Bei der Formulierung der Unternehmensziele ist darauf zu achten, dass diese hinreichend genau definiert und verständlich sind. Ziele auf Bereichs- und Mitarbeitererebene müssen mit den übergeordneten Zielen konform sein und sich aus diesen ableiten, sodass eine wirksame Steuerung gewährleistet ist. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Kennzahlen geeignet sind, die Zielerreichung adäquat zu messen, und gleiche Maßstäbe zugrunde liegen. Entscheidend sind gut vorbereitete Zielvereinbarungsgespräche zwischen dem Gesellschafter (Kommune) und der Geschäftsführung. Nur bei realistisch gesetzten und gemeinsam abgestimmten Zielen ist eine motivierende Wirkung zu erwarten, die zu einem höheren Grad der Zielerreichung führt.



Eine Kennzahlen-Analyse ist naturgemäß eine vergangenheitsbezogene Betrachtung. Durch die regelmäßige Überprüfung der Indikatoren und die Integration in ein Steuerungssystem mit der Ableitung von Planwerten können unternehmerische Zielstellungen systematisch umgesetzt werden. Die Planwerte sind Bestandteil der Zielvorgaben durch den Gesellschafter, die auch im Rahmen einer Zielvereinbarung mit der Geschäftsführung des betreffenden Unternehmens abgestimmt werden müssen.

Im Sinne der kommunalrechtlichen Beschränkungen zur Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen (siehe bspw. §§ 94a und 96 SächsGemO) empfiehlt es sich im Rahmen der Steuerung vor allem Rentabilitätskennzahlen, wie die Eigenkapital- oder die Umsatzrendite, fokussiert zu betrachten. Hieran lässt sich die Wirtschaftlichkeit der Unternehmung am einfachsten und am deutlichsten nachweisen.

Neben der systematischen Leistungsbewertung können seit 2007 nun auch Zielvereinbarungen als Grundlage für die zuzuwendenden Leistungsentgelte bei Kommunen und kommunalen Unternehmen, die vom Tarifbereich erfasst werden, herangezogen werden. Grundlage hierfür ist § 18 TVöD-VKA. Dabei müssen die Ziele von den Beschäftigten beeinflussbar und innerhalb der regulären Arbeitszeit erreichbar sein (§ 18 Abs. 6 TVöD-VKA).

Eine leistungs- und/oder erfolgsorientierte Vergütung soll dazu beitragen, die Leistungserbringung und Profitabilität der Gesellschaften aktiv zu steuern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden. Zielstellung ist es, eine möglichst einfache und praktikable Gestaltung der leistungsorientierten Vergütung zu ermöglichen.

Die Vergütungsbemessung erfolgt dabei anhand von vier Komponenten:

- Unternehmensgröße,
- Position des Arbeitnehmers (in diesem Fall Geschäftsführung),
- Anzahl der zu steuernden Mitarbeiter,
- Aktuelle Arbeitsmarktlage (vgl. dazu auch Kienbaum (2018): Vorstands- und Geschäftsführerbezüge in öffentlichen Unternehmen).

Die leistungsorientierte Vergütung sollte nach unserer Erfahrung dabei nicht mehr als 20 Prozent der Gesamtbezüge ausmachen. Denkbar ist die Implementierung in Höhe eines 13. Monatsgehaltes. Die tatsächliche Vergütung der Geschäftsführungen der Beteiligungsgesellschaften einer Kommune sollte sich dennoch stets an der Leistungsfähigkeit der Gesellschaft orientieren.

Zielvereinbarungen sind für den Arbeitnehmer gleichermaßen attraktiv wie für den Arbeitgeber. Durch die gesteigerte Motivation der Angestellten können die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen einer Unternehmung positiv beeinflusst werden. Durch eine leistungsorientierte Vergütung auf der Grundlage einer jährlich neu zu verhandelnden Zielvereinbarung werden die Bemühungen des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber gewürdigt.

Verbreitung von Zielen in öffentlichen Beteiligungen?

Das Institut für den öffentlichen Sektor fand im Jahr 2009 heraus, dass trotz hoher Bedeutung für die Beteiligungen nur rund 10 Prozent der befragten Kommunen ein detailliertes Zielsystem besitzen. 38 Prozent der Befragten verwiesen darauf, ein solches Zielgefüge bereits teilweise umzusetzen, und 13 Prozent der Kommunen befanden sich zu dem damaligen Zeitpunkt in der Planung. Übrig blieben rund 38 Prozent der befragten Kommunen, welche angaben, dass kein ausformuliertes Zielsystem existierte. Folglich besaßen rund die Hälfte der Kommunen keine angemessenen Zielvorgaben. Des Weiteren fand die Studie heraus, dass bei der Umsetzung der Zielvorgaben hauptsächlich Ergebnisvorgaben, gefolgt von Kennzahlensystemen, angewandt und rund ein Drittel die Strategie und Ziele auch innerhalb der Verwaltung ausgewertet haben. Eine weitere Befragung des Institutes für den öffentlichen Sektor aus dem Jahr 2015 kam zu dem Ergebnis, dass dieses Bild auch weitestgehend in großen deutschen Kommunen wiedergespiegelt wird. Ein konzernübergreifendes Gesamtzielsystem oder eine Konzernstrategie bejahte lediglich ein Viertel der Befragten. Des Weiteren wurde herausgefunden, dass lediglich 6 Prozent der Kommunen für all ihre Beteiligungen, ungefähr 20 Prozent zumindest für die meisten der Beteiligungsunternehmen und rund ein Drittel vereinzelt ein Zielsystem implementiert haben. Knapp 40 Prozent der Befragten gaben an, keine Ziele formuliert zu haben. Beide Studien des Institutes zeigen folglich, dass die Formulierung von und Steuerung mittels Zielvorgaben keine flächendeckende Anwendung findet und die strategische Ausrichtung vielerorts einer Aufarbeitung bedarf. Als Gründe für den Nachholbedarf können beispielsweise der hohe Aufwand zur Ausarbeitung der Zielsysteme und politische Rahmenbedingungen genannt werden. (vgl. dazu auch Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (Hrsg.) (2018): Zielsteuerung öffentlicher Unternehmen – Anspruch und Wirklichkeit)

Wir unterstützen Sie gern beim Aufbau des Zielvereinbarungssystems für Ihre kommunale Gesellschaften. Sprechen Sie uns bei Interesse einfach an.

Entsendung von Ratsmitgliedern in den Aufsichtsrat einer kommunalen Gesellschaft

Die Zeitschrift für Kommunal Finanzen veröffentlichte im März 2021 einen Artikel, welcher sich mit der Entsendung von Ratsmitgliedern in den Aufsichtsrat einer kommunalen Gesellschaft auseinandersetzt. Hierbei werden Zweifelsfragen primär aus dem Blickwinkel des § 113 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) diskutiert. Wir fassen die wesentlichen Erkenntnisse zusammen und beantworten die Frage, wie der Sachverhalt aus Sicht der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) zu beurteilen ist. In unserer Beraterpraxis zeigt sich immer wieder die Kontroverse in Bezug auf Aufsichtsräte in kommunalen Beteiligungen. Zur Überwachung der Geschäftsführung empfehlen wir grundlegend die Einrichtung eines Aufsichtsrats.

Wofür benötigen wir einen Aufsichtsrat?

In NRW begründet § 113 GO NRW die Möglichkeit des Rates, Vertreter der Gemeinde unter anderem in Aufsichtsräte von juristischen Personen und Personenvereinigungen zu entsenden, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Darüber hinaus hat bei unmittelbarer Beteiligung ein vom Rat bestellter Vertreter die Gemeinde in einem Aufsichtsrat zu vertreten. Bei der Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft ist die Gemeinde sogar verpflichtet, bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages darauf hinzuwirken, ihr das Recht auf Entsendung von Mitgliedern in den Aufsichtsrat einzuräumen. Die Entsendung und Abberufung obliegt dabei dem Rat.



Die Notwendigkeit einer kommunalen Beteiligung im Aufsichtsrat ergibt sich in Sachsen aus § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO. Demnach darf sich die Gemeinde an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn sie einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält. Überdies räumt § 98 Abs. 2 SächsGemO der Gemeinde das Recht ein, Personen als Mitglied des Aufsichtsrats zu entsenden oder der Gesellschafterversammlung zur Wahl vorzuschlagen. Die Bestimmung dieser Personen obliegt dem Gemeinderat und ist widerruflich. Darüber hinaus regelt der Paragraph, dass als Mitglieder des Aufsichtsrats nur Personen bestimmt werden dürfen, welche über die erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen. Kann die Gemeinde mehr als ein Mitglied entsenden, ist der Bürgermeister oder ein von ihm benannter Bediensteter der Verwaltung vom Gemeinderat zu bestimmen.

Das Kommunalpolitische Forum Sachsen (KFS) äußert sich zur Notwendigkeit eines Aufsichtsrates in der Kommunal-Info 4/2019 wie folgt:

„Ein Aufsichtsrat ist zwingend nur bei AGs und mitgestimmten GmbHs mit mehr als 500 Mitarbeitern einzurichten. Auch wenn die Einrichtung eines Aufsichtsrats bei kleineren GmbHs nicht gesellschaftsrechtlich zwingend ist, kann dieser dennoch fakultativ eingerichtet werden. Aufgrund der Regelung des § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO wird die Gemeinde bei verfassungskonformer Auslegung wohl verpflichtet sein, auch bei kleineren GmbHs diesen fakultativen Aufsichtsrat einzurichten.“ (2019, S. 3)

Demnach darf sich die Gemeinde an einem privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn sie einen angemessenen Einfluss im Überwachungsorgan des Unternehmens erhält. Dieser Einfluss ist notwendig, um die Verfolgung des öffentlichen Zwecks sicherzustellen, welcher gemäß § 94a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SächsGemO eine Grundvoraussetzung für die gemeindliche Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen ist. Das Sächsische Staatsministerium des Innern (SMI) empfiehlt ebenfalls zur effektiven Steuerung und Kontrolle grundsätzlich einen Aufsichtsrat zu installieren.

Sowohl in NRW (gemäß § 113 Abs. 1 Satz 2 GO NRW), als auch in Sachsen (gemäß § 98 Abs. 1 Sätze 5 und 6 SächsGemO) können Aufsichtsratsmitglieder kommunaler Unternehmen an Weisungen und Beschlüsse des Gemeinderats gebunden werden. Hier stellt sich jedoch die Frage, inwiefern Aufsichtsratsmitglieder an Gemeinderatsbeschlüsse gebunden werden dürfen. Dazu ist die Betrachtung getrennt für den obligatorischen und für den fakultativen Aufsichtsrat vorzunehmen. Im Falle eines obligatorischen Aufsichtsrats hat die Gemeinde kein Weisungsrecht gegenüber ihren Aufsichtsratsmitgliedern. Der gesellschaftsrechtliche Grundsatz der freien Ausübung des Mandats gilt sowohl für von der Gesellschafterversammlung gewählte Aufsichtsratsmitglieder, als auch für solche, die von einem Gesellschafter entsandt wurden. Demzufolge sind sie einzig an das Unternehmensinteresse gebunden, wie in der Vergangenheit auch vom Bundesgerichtshof (vgl. BGHZ 36, 296, 306) entschieden wurde. Ist die Einrichtung des Aufsichtsrats fakultativ kommt es auf die gesellschaftsvertraglichen Regelungen an. Dem steht zwar entgegen, dass § 52 Abs. 1 GmbHG auf § 111 AktG verweist und somit das gemeindliche Weisungsrecht ausschließt, was jedoch nur gilt, soweit nicht im Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmt ist. So urteilte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) am 31.08.2011, dass der Gesellschaftsvertrag die Anwendung von Bestimmungen des Aktiengesetzes für den fakultativen Aufsichtsrat ausschließen kann, solange der Gesellschaftsvertrag regelt, was stattdessen gelten soll (vgl. BVerwG, 31.08.2011, 8 C 16/10). Die Weisung ist allerdings nur im Innenverhältnis verbindlich und kann maximal bei Nichtbeachtung zur Abberufung des entsandten Vertreters führen. Im Außenverhältnis bleibt eine abweichende Stimmabgabe gültig.

Kontroversen in Bezug auf Ratsmitglieder im Aufsichtsrat

Eine kontrovers diskutierte Frage beschäftigt sich damit, ob die vom Rat entsandten Aufsichtsratsmitglieder abberufen sind, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse im Rat ändern. Dafür könnte sprechen, dass die Mehrheitsverhältnisse eines beschließenden Gemeindevorstandes den Mehrheitsverhältnissen im Rat entsprechen müssen (vgl. bspw. § 42 SächsGemO), was allerdings nicht unbedingt für die Entsendung von Vertretern in gemeindliche Unternehmen vorgesehen ist. In der Sächsischen Gemeindeordnung besagt § 98 Abs. 2 Satz 4, dass nur Personen für die Entsendung in den Aufsichtsrat bestimmt werden dürfen, die über die erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen. Das Sächsische Oberverwaltungsgericht verweist in seinem Urteil vom 4. Februar 2014 (Az.: 4 A 858/11 und 1 K 826/09) darauf, dass dieser geforderten Sachkunde der Vorrang vor Mehrheitsverhältnissen zu geben ist. Zudem ist anzunehmen, dass eine Abberufung als Korrelat zum Weisungsrecht nur aus sachlichen Gründen, die im Zusammenhang mit dem Amt stehen, erfolgen darf. Darüber hinaus spricht das Interesse der Gemeinde und der Beteiligungsgesellschaften an einer Kontinuität der Besetzung der Gremien dagegen. Ebenso ist im Hinblick auf das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG nicht davon auszugehen, dass eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Rat eine Abberufung von Mitgliedern des Aufsichtsrats gemeindlicher Unternehmen erforderlich macht.

Weiterhin steht zur Diskussion, ob auch ein sachkundiger Bürger in den Aufsichtsrat einer kommunalen Beteiligungsgesellschaft entsandt werden darf. In NRW dürfen gemäß § 58 Abs. 3 Satz 1 GO NRW neben Ratsmitgliedern auch sachkundige Bürger in Ausschüsse (ausgenommen der Hauptausschuss) gewählt werden. § 113 Abs. 2 und Abs. 3 GO NRW stehen dem nicht entgegen. Demzufolge liegt es im Ermessen des Rates, wen dieser als Vertreter in die Organe gemeindlicher Unternehmen entsendet bzw. wählt – mit einer Ausnahme. Soll mehr als ein Mitglied benannt werden, ist sowohl gemäß § 113 Abs. 2 Satz 2 GO NRW als auch gemäß § 98 Abs. 2 Satz 5 SächsGemO zusätzlich der Bürgermeister oder ein von ihm vorgeschlagener Bediensteter der Gemeinde bzw. der Verwaltung zu bestimmen. In Sachsen schreibt § 98 Abs. 2 Satz 4 SächsGemO sogar vor, dass nur Personen bestimmt werden dürfen, die über die notwendige betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen. Damit ist die Entsendung von sachkundigen Personen grundlegend nicht ausgeschlossen, sondern explizit geboten.

Dilemma des Aufsichts-Stadtrats

Jüngst veröffentlichte die Sächsische Zeitung einen [Beitrag über die Stadt Zittau](#), in der ein Stadtratsmitglied aufgrund seiner Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied in einer kommunalen Gesellschaft in ein Dilemma geraten ist. Konkret geht es darum, dass das betreffende Stadtratsmitglied einem Beschluss in der vorgelegten Form nicht zustimmen konnte, da es über weitreichende Informationen aus einer Aufsichtsratsitzung verfügte. Im

Ergebnis wurde der Beschluss vom Stadtrat abgelehnt, insb. von den Mitgliedern, die gleichzeitig auch Aufsichtsratsmitglieder sind. In ihrer Funktion als Aufsichtsräte müssen sie über die internen Informationen aus dem kommunalen Unternehmen Stillschweigen bewahren und konnten so ihren Grund für die Ablehnung des Stadtratsbeschlusses nicht darlegen (vgl. dazu Sächsische Zeitung vom 06.09.2021: Zittaus Streit um 405.507,58 Euro: Dilemma oder Posse?).

Sollten Sie zum Thema Aufsichtsrat in kommunalen Gesellschaften noch Fragen haben, können Sie uns gern kontaktieren!

Ihr Team des [Geschäftsbereiches Controlling](#) steht Ihnen gern zur Verfügung:



Norbert Nitschke
Geschäftsführer



Laura Tobisch
Abteilungsleiterin



Elias Sebastian Drechsel
Berater



Louise Seeliger
Beraterin

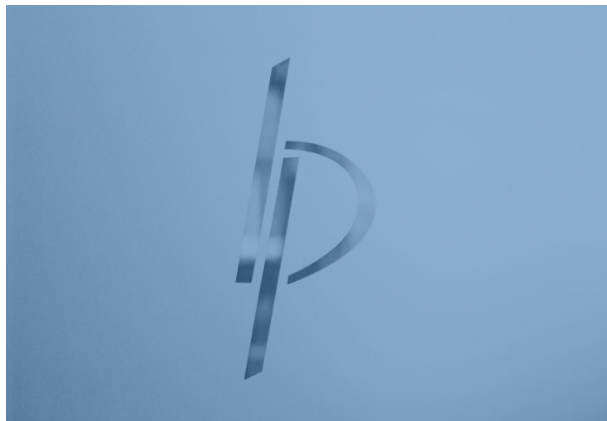
So erreichen Sie uns



B & P Management- und Kommunalberatung GmbH

Franklinstraße 22
01069 Dresden

Tel.: 0351 / 47 93 30 – 30
kanzlei@bup-kommunalberatung.de
www.bup-kommunalberatung.de



Impressum

Herausgeber:
B & P Management- und Kommunalberatung GmbH, Franklinstraße 22, 01069 Dresden,
Tel.: +49 (351) 47933030 | kanzlei@bup-kommunalberatung.de
Verantwortlich für den Inhalt: Norbert Nitschke, Patrick Reich-Schellenberg

Dieser Newsletter ist ein unverbindliches Informationsangebot und dient allgemeinen Informationszwecken. Es handelt sich dabei weder um eine rechtliche, steuerrechtliche oder betriebswirtschaftliche Beratung, noch kann es eine individuelle Beratung ersetzen. Bei der Erstellung des Newsletters und der darin enthaltenen Informationen ist die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH stets um größtmögliche Sorgfalt bemüht, jedoch haftet die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH nicht für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Informationen. Die enthaltenen Informationen sind nicht auf einen speziellen Sachverhalt einer Einzelperson oder einer juristischen Person bezogen, daher sollte im konkreten Einzelfall stets fachlicher Rat eingeholt werden. Die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH übernimmt keine Verantwortung für Entscheidungen, die der Leser aufgrund dieses Newsletters trifft. Unsere Ansprechpartner stehen gern für Sie zur Verfügung. Der gesamte Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet ist geistiges Eigentum von der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH und steht unter Urheberrechtsschutz. Nutzer dürfen den Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet nur für den eigenen Bedarf laden, ausdrucken oder kopieren. Jegliche Veränderungen, Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe des Inhalts oder von Teilen hiervon, egal ob on- oder offline, bedürfen der vorherigen schriftlichen Genehmigung der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH.

Bildquellen:

Eigene Abbildungen und Bilder: Seiten 5 und 6
Fotografenbilder: Crispin-Iven Mokry – Fotografie & Design (S. 16)
Lizenzierte Bilder: Die Bilder auf den Seiten 15 und 16 wurden durch Lizenzvereinbarungen mit istockphoto.com erworben. Das Bild auf Seite 3 wurde durch Lizenzvereinbarungen mit Adobe Stock erworben.