

Veröffentlicht in: *Finanzwirtschaft*, JG. 56 (2000), S. 65 - 71

## **Beteiligungs-Controlling in der Kommunalverwaltung\***

*Steuerungsrelevante Vorschriften in den Gemeindeordnungen von Brandenburg und Rheinland-Pfalz*

**Gunnar Schwarming**

### **1. Einführung**

Die Beteiligung an wirtschaftlich tätigen Unternehmen hat eine lange Tradition in der deutschen kommunalen Selbstverwaltung. Das Wasserwerk, der Verkehrsbetrieb oder die Wohnungsbaugesellschaft zählen insb. in den Städten zu den wesentlichen Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Gerade in Deutschland sind öffentliche Leistungen durch öffentliche Unternehmen, gerne auch mit dem Begriff der Daseinsvorsorge verknüpft, geradezu typisch. An Stelle der Kommunalverwaltung selbst ist es ein kommunales Unternehmen, das die betreffende Aufgabe übernimmt und durchführt. Nur am Rande sei angemerkt, dass diese Strukturen von der EU-Wettbewerbspolitik sehr kritisch betrachtet werden.

So wichtig diese Form der Aufgabenerfüllung faktisch nach wie vor ist – so wenig ausgeprägt ist die Steuerung durch den Eigentümer derartiger Unternehmen, die Kommune. Umfang und Qualität der Leistungen sind in der Regel durch die Unternehmen selbst bestimmt worden; auch auf das wirtschaftliche Ergebnis des jeweiligen Unternehmens haben die Kommunen nur sehr begrenzt Einfluss genommen. Erst in den letzten Jahren, ausgehend zunächst von den großen Städten, ist die Erkenntnis gewachsen, dass die Steuerung kommunaler Unternehmen durch die Kommune selbst unverzichtbarer Bestandteil einer zukunftsorientierten Kommunalpolitik sein muss.

Dabei haben sicher auch die Anforderungen des KonTraG – auf das ich hier nicht näher eingehen kann – den Diskussionsprozess beschleunigt. Zudem hat die Neuregelung des Gemeindefinanzrechts in Rheinland-Pfalz gerade für die Steuerungsaspekte wichtige Regelungen in die Gemeindeordnung eingeführt. Der Beteiligungsbericht, der im folgenden noch dargestellt wird, ist in dem Zusammenhang eine wichtige, wenngleich nicht die einzige Neuerung. Das rheinland-pfälzische Recht kann insoweit als ausgeprägt steuerungsorientiert und modern bezeichnet werden. In Ergänzung dazu sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes Brandenburg herangezogen werden, die gleichfalls – wenn auch nicht so dezidiert wie in Rheinland-Pfalz – eine ganze Reihe steuerungsrelevanter Aspekte enthalten.

Zunächst soll der Begriff der kommunalen Beteiligung etwas näher beleuchtet werden; dabei ist auch auf die typischen Verhältnisse am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz einzugehen. Daran anschliessend folgt ein Überblick über die in den Gemeindeordnung enthaltenen Anforderungen an die kommunale Beteiligungssteuerung, bevor die Frage erörtert werden soll, wer eigentlich die Beteiligungssteuerung zu gewährleisten hat und welche Instrumente dazu zur Verfügung stehen. Zum Abschluss wird dann das Instrument des Beteiligungsberichts, das in beiden Bundesländern verpflichtend eingeführt ist, skizziert. Dabei können die Ausführungen vielfach nur kursorisch sein und keineswegs alle Aspekte der Thematik abdecken.

### **2. Formen kommunaler Beteiligungen – Die Praxis in Rheinland-Pfalz**

Das Spektrum kommunaler Beteiligungen ist ausserordentlich weit. Es reicht vom Gewerbeverein bis zur Stadtwerke AG, es umfasst öffentlich-rechtliche ebenso wie privatrechtliche Formen. Genauso differenziert sind die jeweils gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen, die

---

\* Überarbeitete Version eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der Wormser Controlling-Tage am 7.12.2001 gehalten hat. Der Vortragscharakter wurde weitgehend beibehalten. Es handelt sich die persönliche Auffassung des Autors.

wiederum die Steuerungsmöglichkeiten der Kommune definieren. Nur in diesem Rahmen kann die Kommune dann auch tatsächlich Steuerung ausüben. Das Steuerungspotential ist – wenn man dies auf einer Skala anordnen wollte – beim Eigenbetrieb am größten und bei der Aktiengesellschaft am geringsten (Schaubild 1).

Schaubild 1

**Strukturmerkmale der wichtigsten Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung:**

	[Regiebetrieb]	Eigenbetrieb (§ 86 GemO Rh-Pf; § 103 GO Brb)	Anstalt d. ö.R. (§§ 86a+b GemO Rh-Pf)	Verein	GmbH	AG
Beispiel	Friedhof	Abwasser	Einige Fälle in Bayern	Verkehrsverein	Stadtwerke	Stadtwerke
gesetzl. Grundlage	Gemeinordnung Satzung	Gemeinordnung, EigVO Satzung	Gemeinordnung Satzung	BGB Satzung	GmbHG Gesellschaftsvertrag	AktG Gesellschaftsvertrag
Selbständig	nein	nein	ja	ja	ja	ja
Leitungsbefugnis	Bürgermeister evtl. delegiert	Werkleiter	Vorstand	Vorstand	Geschäftsführung	Vorstand
Gremien	Rat/Ausschuß	Werkausschuß	Verwaltungsrat	Mitgliederversammlung	[Aufsichtsrat] Gesellschafterversammlung	Aufsichtsrat Hauptversammlung
Personal	Kommunal kein eig. Stellenplan StOVO	Kommunal eig. Stellenplan StOVO	Unternehmen eig. Stellenplan	Verein, eig. Stellenplan	Unternehmen eig. Stellenplan	Unternehmen eig. Stellenplan
Haftung der Kommune	voll	voll	voll	Anteil am Vereinsvermögen	Stamm-/Eigenkapital	Stamm-/Eigenkapital
Kreditaufnahme	Haushalt	Betrieb, Nachweis im Haushalt	Unternehmen	Verein	Unternehmen	Unternehmen
Jahresabschluß	kameral. Rechnungslegung	kfm. Jahresabschluß	kfm. Jahresabschluß	kfm. Jahresabschluß	kfm. Jahresabschluß	kfm. Jahresabschluß
Mitbestimmung	PersVG Personalrat	PersVG Personalrat Mitwirkung Ausschuß	PersVG Personalrat Mitwirkung im Verwaltungsrat	(Betriebsrat)	BetrVG MitBG Betriebsrat	BetrVG MitBG Betriebsrat
Prüfung	örtl. Und überörtl. Rechnungsprüfung	Abschlußprüfer fakultativ: Rechnungsprüfungsamt überörtl. Prüfung	Abschlußprüfer fakultativ: Rechnungsprüfungsamt überörtl. Prüfung		Abschlußprüfer fakultativ: Rechnungsprüfungsamt [überörtl. Prüfung]	Abschlußprüfer fakultativ: Rechnungsprüfungsamt [überörtl. Prüfung]

Quelle: G. Schwarting, Der kommunale Haushalt, 2. Aufl. Berlin 2001, S. 179f.

Nun verfügt kaum eine Kommune über alle genannten Beteiligungsformen, und vielfach ist die Zahl der Beteiligungen je Kommune eher gering. Das gilt in Rheinland-Pfalz mit seinen sehr kleinteiligen Kommunalstrukturen natürlich in besonderem Maße. Für die Ober- und Mittelzentren dieses Landes hingegen stellt sich die Situation durchaus anders dar. Von 32 im Jahr 2001 befragten Städten verfügten 20 über mehr als 5 Unternehmensbeteiligungen, bei 5 Städten lag die Zahl der Beteiligungen z.T. weit über 20.

Ein zweites kommt hinzu: Kommunen sind bei weitem nicht durchgängig in der Position des Mehrheitseigners. Ein Großteil kommunaler Beteiligungen – dabei ist sehr wohl berücksichtigt, dass Anteile auch mittelbar gehalten werden können – liegt unter 50%. Etwa 2/5 aller städtischen Beteiligungen in Rheinland-Pfalz entfallen auf diesen Bereich.

Schliesslich sollte auch ein Blick auf die typischen Betätigungsfelder geworfen werden. Zumindest in Rheinland-Pfalz dominieren dabei eher „klassische“ Aufgaben wie das Wohnungswesen, die Energieversorgung oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Einen Überblick über die bedeutendsten Zweige kommunaler Beteiligungen gibt das nachfolgende Schaubild. Nicht erfasst sind dabei allerdings die Sparkassen, die rechtlich, aber auch im Hinblick auf die spezielle Sparkassen- und Bankenaufsicht eine besondere Stellung einnehmen.

#### Schaubild 2

#### Wichtigste Betätigungsfelder kommunaler Unternehmen in Rheinland-Pfalz

Aufgabengebiet	Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen
Wirtschafts-/Beschäftigungsförderung	13,3%
Wohnungswesen	11,6%
Örtliche Energieversorgung	9,6%
Entsorgung	8,8%
Kultur/Freizeit	8,2%
Vermögensverwaltung (oft Zusammenfassung von Beteiligungen)	7,1%
Wasserversorgung	6,2%
Verkehr	6,0%
Fremdenverkehr/Kur	5,4%
Flugplätze/Häfen	5,1%

Quelle: Umfrage des Städtetages Rheinland-Pfalz zu kommunalen Beteiligungen aus dem Februar 2001, Die Gemeindeverwaltung – Rheinland-Pfalz, 14/2001, Rnr. 229

In diesen 9 Aufgabengebieten sind gut 80% aller Beteiligungen zu finden. Neuere Entwicklungen im Bereich kommunaler Unternehmen wie die Telekommunikation oder das Facility Management spielen in Rheinland-Pfalz nur eine geringe Rolle. Dieser Befund ist für die weitere Erörterung keineswegs unwesentlich, denn in den genannten Betätigungsfeldern gibt es – bundesweit – eine Fülle von Erfahrungen, auf die die Kommune bei ihren Steuerungsmaßnahmen zurückgreifen kann.

### 3. Anforderungen der Gemeindeordnungen an die Beteiligungssteuerung

#### a) Grundsätze

Ansatzpunkte für ein kommunales Beteiligungs-Controlling finden sich – auch ohne Rückgriff auf privatwirtschaftliche Verfahren – überraschend schnell. Denn die Gemeindeordnungen geben erstaunlich viele Hinweise auf und setzen eine ganze Reihe von Rahmenbedingungen für die Steuerung kommunaler Beteiligungen. Ausgangspunkt ist das „Grundgesetz“ der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen, in Brandenburg § 100 Abs. 2+3 GO, in Rheinland-Pfalz § 85 Abs.1 GemO. Er enthält die oft zitierte „Schrankentrias“ von der für Zwecke der Steuerung vor allem die beiden ersten Elemente von Bedeutung sind. Danach muss die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde einen öffentlichen Zweck erfüllen und in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen.

Das wird im weiteren konkretisiert; dabei fällt auf, dass die Gemeindeordnungen in Brandenburg und Rheinland-Pfalz genauer spezifizieren, was unter wirtschaftlicher Unternehmensführung zu verstehen ist, während andere Gemeindeordnungen – als Beispiel ist hier die sächsische Regelung zitiert – darauf verzichten.

*Schaubild 3*

### Anforderungen an die Wirtschaftsführung kommunaler Unternehmen

Brandenburg (§ 107 GO)	Rheinland-Pfalz (§ 85 Abs.2 GemO)	Ergänzend: Sachsen (§ 97 Abs.3 GO)
<p>„Die Unternehmen und Einrichtungen sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird. Der Jahresgewinn der wirtschaftlichen Unternehmen soll so hoch sein, dass außer den für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Unternehmens notwendigen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.“</p>	<p>„Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Überschuss für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist. Die Erträge jedes Unternehmens sollen mindestens so hoch sein, dass</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. alle Aufwendungen und kalkulatorischen Kosten gedeckt werden,</li> <li>2. die Zuführungen zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglicht werden, die zur Erhaltung des Vermögens des Unternehmens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind, und</li> <li>3. eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erzielt wird.“</li> </ol>	<p>„Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.“</p>

Die Gemeindeordnungen heben mithin generell sehr deutlich die beiden Aspekte hervor, die für das Beteiligungs-Controlling maßgeblich sind. Auf der einen Seite steht die Leistung des Unternehmens, die – da es sich um einen öffentlichen Zweck handeln muss – ansonsten im Regelfall von der Gemeinde zu erbringen wäre. Mittelbar steht mithin die Gemeinde für das qualitative Unternehmensergebnis in der Verantwortung. Auf der anderen Seite darf die wirt-

schaftliche Betätigung nicht zu Haushaltsrisiken der Gemeinde führen, die die Erfüllung der von der Gemeinde selbst wahrgenommenen Aufgaben gefährden könnte. Dauerhafte Verluste oder riskante Geschäfte kommen daher nicht in Betracht. Sehr bewusst stellen die Vorschriften in Brandenburg und in Rheinland-Pfalz klar, dass zumindest ein kostendeckender Betrieb, der zugleich den Substanzerhalt des Unternehmens gewährleistet, notwendig ist.

Dies gilt für alle Formen der wirtschaftlichen Betätigung, für öffentlich-rechtliche ebenso wie für privatwirtschaftliche Unternehmen. Weitere Bestimmungen richten sich dann vornehmlich auf Unternehmen in privater Rechtsform, sie gelten selbstverständlich aber auch für öffentlich-rechtliche Unternehmen. Dabei unterstellt der Gesetzgeber, dass die Anforderungen an die Steuerung im öffentlich-rechtlichen Bereich ohnedies gewährleistet sind.

In Rheinland-Pfalz ist in Ergänzung zu den eben zitierten Vorschriften für die Unternehmensführung noch ein gesonderter Grundsatz eingeführt worden (§ 87 Abs.4 GemO Rh-Pf). Dort heisst es:

„Die Gemeinde hat ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem sie mit mehr als 50v.H. beteiligt ist, so zu *steuern* (Hervorhebung durch d. Verf.) und zu überwachen, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt und das Unternehmen wirtschaftlich geführt wird ...“

Für Minderheitsbeteiligungen wird zumindest eine Begrenzung finanzieller Risiken verlangt – eine Einflussnahme auf die Zweckerfüllung des Unternehmens ist aus der Minderheitsposition heraus in der Regel nur begrenzt möglich.

Dieser Grundsatz wird in Rheinland-Pfalz – eine vergleichbare Regelung fehlt in Brandenburg – anschliessend gleichsam auf die Vertreter der Gemeinde in einem kommunalen Unternehmen transponiert, denn diese werden verpflichtet,

„...bei ihrer Tätigkeit auch die besonderen Interessen der Gemeinde zu berücksichtigen.“ (§ 88 Abs. 4 GemO Rh-Pf)

## **b) Weitere Vorschriften zur Unternehmenssteuerung**

Die Gemeindeordnungen belassen es nicht bei diesen allgemeinen Grundsätzen, sondern enthalten weitere Vorschriften, die die Unternehmenssteuerung erleichtern sollen. Dabei sind viele dieser Bestimmungen nur im Zuge der Formulierung eines Gesellschaftsvertrages oder einer Unternehmenssatzung umzusetzen. Für bestehende Unternehmen bedürfte es mithin vielfach einer Korrektur von Verträgen oder Satzungen – die Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz ist in der Tat in einer Reihe von Fällen aktiv geworden, um die entsprechenden Änderungen durchzusetzen:

1. Zunächst verlangen die Gemeindeordnungen, dass die Kommune einen ihrer Beteiligung angemessenen Einfluss in den Gremien des Unternehmens erhält (so ausdrücklich § 87 Abs. 1 Nr.3 GemO Rh-Pf; vergleichbar § 102 Nr.2 GO Brb). Dies klingt zunächst selbstverständlich; allerdings gibt es in der Praxis Fälle, in denen privaten Minderheitsseignern die Unternehmensführerschaft überlassen worden ist. Eine Steuerung einer Mehrheitsbeteiligung ist in dem Falle dann natürlich nur begrenzt möglich.
2. Sehr ausführlich geregelt sind die Vorschriften, die sich mit finanziellen Risiken aus kommunalen Beteiligungen befassen. So soll die Haftung der Kommune auf einen bestimmten Betrag begrenzt bleiben (§ 102 Nr.3 GO Brb ; § 87 Abs.1 Nr. 4 GemO Rh-Pf); das schliesst bestimmte Rechtsformen im Grundsatz aus. Hinzu kommt, dass die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde in angemessenem Verhältnis zu ihrer

Leistungsfähigkeit stehen muss (§ 102 Nr.3 GO Brb ; § 87 Abs.1 Nr. 5 GemO Rh-Pf). Das betrifft in erster Linie mögliche Nachschusspflichten. In ähnliche Richtung weist auch die Bestimmung, dass es keine Verpflichtung zur Verlustübernahme in unbestimmter oder unangemessener Höhe geben darf (§ 87 Abs. 1 Nr. 6 GemO Rh-Pf, in Brandenburg nicht ausdrücklich erwähnt).

3. Für die konkrete Steuerung ebenfalls wichtig sind drei weitere Vorschriften. Die erste wirkt recht merkwürdig, scheint jedoch im Hinblick auf die tägliche Praxis erforderlich zu sein. Danach muss jedes kommunale Unternehmen einen Wirtschaftsplan aufstellen und ihn – das ist das Bemerkenswerte – der Gemeinde zur Verfügung stellen (§ 87 Abs. 1 Nr. 7 GemO Rh-Pf; ähnlich im übrigen § 99 Abs.1 Nr. 1+2 GO Sachsen). Hier sei der Hinweis erlaubt, dass die eigentliche Steuerungsaufgabe dann beginnt, wenn der Wirtschaftsplan mit den Zielvorstellungen der Gemeinde oder aber ihrem Haushaltsplan (insb. hinsichtlich der Ergebnisabführung oder Verlustabdeckung) nicht übereinstimmt. Insofern ist der Entwurf des Wirtschaftsplans sehr frühzeitig vorzulegen, um gerade diese Abstimmung zu gewährleisten.
4. Die nächste Vorschrift bezieht sich auf den Nachrang der Aktiengesellschaft (§ 87 Abs. 2 GemO Rh-Pf; eine vergleichbare gesetzliche Regelung gibt es in Brandenburg nicht). Das Aktienrecht lässt dem Eigentümer relativ wenig Möglichkeiten der Gestaltung des Gesellschaftsvertrages und damit der Sicherung unmittelbarer Einflussmöglichkeiten. Daher wird – nicht nur in Rheinland-Pfalz – die Rechtsform der Aktiengesellschaft für kommunale Unternehmen nur als Ausnahmefall akzeptiert. Allerdings gibt es gerade im Bereich der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft traditionell grosse kommunale Aktiengesellschaften, die insoweit natürlich Bestandsschutz genießen.
5. Schliesslich ist darauf zu verweisen, dass nach den Bestimmungen des Landes Rheinland-Pfalz die Kommune im Gesellschaftsvertrag einen Vorbehalt hinsichtlich der Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung aufzunehmen hat. Danach sollen bestimmte Fragen ausschliesslich der Entscheidung durch die Gesellschafter unterliegen (§ 87 Abs. 3 Nr. 1 GemO Rh-Pf). Mit dieser Bestimmung werden wichtige unternehmenspolitische Beschlüsse in das Gremium verlagert, in dem der unmittelbare Einfluss des Gesellschafters Kommune am stärksten ist

#### **4. Beteiligungs-Controlling im Spannungsfeld von Rat, Verwaltung und Unternehmensorganen**

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, wer für die Steuerung kommunaler Beteiligungen zuständig und verantwortlich ist. Bevor innerorganisatorische Fragen innerhalb der Kommunalverwaltung zur Sprache kommen, soll das Verhältnis von Rat und Unternehmensgremien erörtert werden. Dabei gibt es in der Praxis immer wieder Konflikte der Sichtweisen aus kommunalpolitischer und aus unternehmenspolitischer Perspektive. Nur einige Beispiele seien in dem Zusammenhang genannt:

- Das Unternehmen möchte Überschüsse thesaurieren, um das Eigenkapital zu stärken, während die Kommune Ausschüttungen zugunsten des eigenen Haushalts erwartet.
- Das Unternehmen hält Tarifierhöhungen für erforderlich, um die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens zu sichern, während die Kommune aus sozialpolitischen Erwägungen die Erhöhung nicht oder nicht in vollem Umfang akzeptieren will (z.B. Versorgungs- oder Verkehrstarife).

- Das Unternehmen will eine ertragstarke, solvente Kundenstruktur, während die Kommune eine Konzentration auf eine sozial schwächere Klientel verlangt (z.B. in der Wohnungswirtschaft).
- Das Unternehmen möchte neue Geschäftsfelder zur Stärkung des Kerngeschäfts entwickeln, während die Kommune die Risiken eines solchen Neueinstiegs für zu hoch hält (z.B. Einstieg in den Stromhandel).

Insofern ist es zunächst wichtig, sich zu vergegenwärtigen, welche Rechte der Rat kraft Gesetzes hat. Zu den dem Rat vorbehaltenen Angelegenheiten zählt gemäß § 35 Abs.1 GO Brb bzw. § 32 Abs. 2 GemO Rh-Pf

- Die Entscheidung über die Sätze und Tarife für .... privatrechtliche Entgelte sowie die allgemeinen Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe (Nr. 15 Brb, Nr.10 Rh-Pf);
- Die Entscheidung über die Veräusserung oder Verpachtung von Eigenbetrieben oder Teilen von Eigenbetrieben (Nr. 24 Brb, Nr. 13 Rh-Pf);
- Die Errichtung, die Erweiterung, die Übernahme und die Aufhebung ... wirtschaftlicher Unternehmen sowie die Beteiligung an diesen (Nr. 25+26 Brb, Nr. 14 Rh-Pf)
- Die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben, von rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts oder von wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist (Nr. 27 Brb, Nr. 15 Rh-Pf)

In Rheinland-Pfalz definiert die Gemeindeordnung darüber hinaus auch den Katalog der Entscheidungen im Unternehmen, die der Gesellschafterversammlung vorbehalten sein müssen (§ 87 Abs.3 Nr.1 GemO Rh-Pf, s.o.). Dazu zählt zunächst der Abschluss von Unternehmensverträgen – das ist vor allem der Beherrschungsvertrag. Daneben handelt es sich um den Wirtschaftsplan, die Feststellung des Jahresergebnisses und die Verwendung von Überschüssen. Schliesslich ist die Bestellung bzw. Abberufung von Geschäftsführern zu nennen – soweit diese Entscheidung nicht einem kommunalen Gremium selbst obliegt. Der vierte Punkt, die Entscheidung über den Erwerb und die Veräusserung von Unternehmen und Beteiligungen wird wohl als Vorberatung zu verstehen sein, da die Letztentscheidung dem Rat zusteht.

Von zentraler Bedeutung ist die Verknüpfung beider Entscheidungsgremien. Hierzu geben die Gemeindeordnungen wiederum interessante Hinweise. Zunächst besteht die Möglichkeit, dass der Rat den Vertretern der Gemeinde im Unternehmen Weisungen erteilen kann (§ 104 Abs.1 GO Brb, § 88 Abs.1 GemO Rh-Pf). Dies gilt unmittelbar für die kommunalen Vertreter in der Gesellschafterversammlung; problematisch sind hingegen die Bestimmungen, durch die diese Regelung auch auf die Geschäftsführung, den Aufsichtsrat und ggf. weitere Unternehmensorgane übertragen wird (§ 104 Abs.2 GO Brb; § 88 Abs.3 GemO Rh-Pf). Ob und inwieweit dies aber tatsächlich rechtlich haltbar ist, hängt nicht nur von der Rechtsform des Unternehmens ab sondern ist auch in der Diskussion sehr heftig umstritten.

Ein Problem des Weisungsrechts besteht darin, dass es nur ausgeübt werden kann, wenn rechtzeitig Informationen über die in den Gremien des Unternehmens zu behandelnden Sachverhalte vorliegen. Das brandenburgische Recht verpflichtet daher die Vertreter der Gemeinde in Unternehmensorganen, den Hauptausschuss oder die Gemeindevertretung über alle besonders wesentlichen Angelegenheiten des Unternehmens frühzeitig zu unterrichten – umgekehrt können die kommunalen Gremien auch Auskunft von den Vertretern der

Gemeinde im Unternehmen verlangen (§ 104 Abs. 4 GO Brb,<sup>1</sup>). Das ist in der praktischen Durchführung aber alles andere als einfach, da allein die Fristen und Zeitabläufe für die Entscheidungsvorbereitung schon erhebliche Friktionen bringen. Eine generelle Anwendung von Weisungsrechten ist insofern wenig praktikabel und dürfte daher auch eher die Ausnahme darstellen.

Nicht zuletzt deshalb stellt die Gemeindeordnung in Rheinland-Pfalz vier Sachverhalte heraus, die vor der Beschlussfassung in dem jeweils zuständigen Unternehmensorgan von der Gemeinde – wenn auch nicht explizit genannt, so doch in der Regel vom Rat – beraten werden müssen. Dabei handelt es sich um (§ 88 Abs. 5 GemO Rh-Pf)

- Änderungen des Gesellschaftsvertrages
- Maßnahmen der Kapitalbeschaffung oder –herabsetzung
- Entscheidungen über den Abschluss oder die Änderung von Unternehmensverträgen
- Entscheidungen über den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen

Nur am Rande sei erwähnt, dass die Gemeindeordnungen salvatorische Klauseln enthalten, sofern Bestimmungen des Gesellschaftsrechts Entscheidungen und Beschlüssen kommunaler Gremien entgegenstehen. Im übrigen gibt es für die Vertreter der Gemeinde in einem Unternehmen auch noch den Haftungsausschluss, sofern sie auf Weisung gehandelt haben (§ 104 Abs.3 GO Brb, § 88 Abs. 6 GemO Rh-Pf).

## 5. Beteiligungs-Controlling in der Verwaltung

Die durch die Gemeindeordnung vorgegebenen Rahmenbedingungen bedürfen einer entsprechenden Organisation innerhalb der Kommunalverwaltung. Eine eindeutige Aussage, an welcher Stelle der Verwaltung welche Mitarbeiterzahl mit welcher Qualifikation eingesetzt werden sollte, ist nicht möglich. Das ist vom Umfang der kommunalen Beteiligungen und ihrer Komplexität her zu beurteilen. Grundsätzlich aber lassen sich mehrere Lösungen vorstellen; so kann das Beteiligungs-Controlling

- der zentralen Steuerung im Haus zugeordnet
- von einer eigenständigen Organisationseinheit wahrgenommen
- einer Holding-Gesellschaft übertragen
- oder dezentral von den einzelnen Fachbereichen durchgeführt

werden. Dabei wird die letztgenannte Möglichkeit vermutlich nur für Beteiligungen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung in Betracht kommen.

Stattdessen soll versucht werden, einen – sicher nicht abschliessenden Katalog von Aufgaben zu formulieren, die von einer Beteiligungsverwaltung zu leisten wären. Dabei ist darauf zu achten, dass die Beteiligungsverwaltung nicht allein die Verwaltungsführung, sondern

---

<sup>1</sup> In Rheinland-Pfalz zwar im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens diskutiert aber nicht ins Gesetz aufgenommen

auch den Rat und die kommunalen Vertreter in Unternehmen unterstützen soll. Ihr kommt mithin eine wichtige Scharnierfunktion zu.

Notwendig ist die Formulierung von Beteiligungszielen, die wiederum mit anderen Zielen der Kommune abzustimmen sind. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Ausgestaltung der Beteiligungen den kommunalrechtlichen Vorschriften entspricht; dies gilt sowohl für die Anforderungen der sog. „Schränkentrias“ wie auch für die konkrete Formulierung von Gesellschaftsverträgen oder Betriebssatzungen. Daneben sind Vor- und Nachteile bestimmter Rechtsformen zu prüfen; in dem Zusammenhang ist es auch wesentlich, die mittelbaren Beteiligungen („Töchter, Enkel Urenkel“) im Auge zu behalten.

Zur direkten Abstimmung mit der kommunalen Tätigkeit müssen die Leistungsprogramme des jeweiligen Unternehmens auf seine Kompatibilität mit den kommunalen Anforderungen überprüft werden. Zugleich ist darauf zu achten, dass die vorgelegten Wirtschaftspläne vor Beschlussfassung in den Gremien des Unternehmens mit den Ausweisungen im kommunalen Haushalt abgeglichen werden. Während des Geschäftsjahres sind dann die einzelnen Zahlungsströme zwischen Haushalt und Unternehmen zu verfolgen.

Im Sinne einer Unternehmensanalyse ist nicht nur der Geschäftsverlauf zu verfolgen; Abschluss, Lagebericht und Prüfergebnisse sind auszuwerten, um daraus zum einen den Beteiligungsbericht zu entwickeln, zum anderen Hinweise zur Zielerreichung/-abweichung zu erhalten. In dem Zusammenhang kann durch „benchmarking“ mit vergleichbaren Unternehmen die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der eigenen Unternehmen überprüft werden. Alle diese Informationen müssen dazu genutzt werden, im Bedarfsfall auf die Führung des jeweiligen Unternehmens einzuwirken und zugleich die Zielvorgaben regelmässig kritisch zu bewerten und ggf. zu korrigieren.

Schliesslich sei noch die Koordination der Gesellschafterrechte erwähnt. Stichwortartig seien genannt:

- Bestellung/Abberufung kommunaler Vertreter
- Vorbereitung von Beschlüssen in den Gremien der Gesellschaft (insb. für die kommunalen Vertreter)
- Gewährleistung der notwendigen Vorberatung/Beschlussfassung im Rat
- Umsetzung von Weisungen durch den Rat
- Koordination zu Mitgesellschaftern
- Wahrung kommunaler Prüf- und Einsichtsrechte

Bereits diese kurzgefasste Aufzählung macht deutlich, dass Beteiligungs-Controlling eine umfassende und anspruchsvolle Aufgabe ist. Angesichts der Bedeutung, die kommunale Unternehmen zumindest in den Städten haben, kann und darf die Aufgabe aber nicht vernachlässigt werden.

## **6. Offenlegung und Beteiligungsbericht**

Die Bestimmungen zur Offenlegung und zum Beteiligungsbericht sind im Zuge der Novellierung des Gemeindegewirtschaftsrechts 1998 in Rheinland-Pfalz neu in die Gemeindeordnung aufgenommen worden und haben – vor allem im Zusammenhang mit der verschärften Subsidiaritätsklausel<sup>2</sup> – für viel Diskussionsstoff gesorgt. Eingangs sei betont, dass diese Regelungen sich an die Gemeindeverwaltung, nicht an die Unternehmen richten. Offenlegung und

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu und zu der Entscheidung des VGH Rheinland-Pfalz vom 8.5.2000 Wolfgang Neutz, Gemeindegewirtschaftsrecht – Verschärfte Subsidiaritätsklausel und Berichtspflicht sind mit der Verfassung von Rheinland-Pfalz vereinbar, in: Zeitschrift für Gesetzgebung Jg. 15 (2000)

Beteiligungsbericht sind originäre Aufgaben der Kommune – sie kann sich allerdings der kommunalen Unternehmen und der dort vorhandenen Informationen bedienen.

Die Vorschriften zur Offenlegung sind in verschiedenen Bundesländern sehr weitreichend – sie gehen dort deutlich über die handelsrechtlichen Publizitätspflichten hinaus. Für jede Mehrheitsbeteiligung an einem Unternehmen in privater Rechtsform hat in Rheinland-Pfalz die Kommune die Feststellung des Jahresabschlusses zusammen mit dem Ergebnis der Prüfung öffentlich bekannt zu machen. Hinzu tritt die Veröffentlichung des Lageberichtes und die Information über die Verwendung des Jahresüberschusses bzw. die Behandlung eines Fehlbetrages. Zusätzlich sind noch der Jahresabschluss und der Lagebericht öffentlich auszulegen (§ 90 Abs.1 GemO Rh-Pf; ähnlich übrigens auch § 99 Abs.1 Nr. 5+6 GO Sachsen).

Damit und mit der Möglichkeit zur Einsichtnahme in den Beteiligungsbericht (s.u.) wird ein erhebliches Maß an Transparenz für die Öffentlichkeit geschaffen, die dann wohl konsequenterweise auch ihre Auffassung zur wirtschaftlichen Tätigkeit artikulieren kann. Die Steuerung kommunaler Unternehmen verbleibt damit nicht in der Sphäre von Rat und Verwaltung, sondern kann zumindest theoretisch von der interessierten Öffentlichkeit betrachtet, ggf. auch begleitet werden.

Der Beteiligungsbericht ist ein Instrument, das eine Reihe von Städten bereits seit langem freiwillig entwickelt hat. Der Städtetag Rheinland-Pfalz hat den Gedanken eines Beteiligungsberichts schon früh, anlässlich der Erörterung eines älteren Entwurfs zur Novellierung des Gemeindefinanzrechts aus dem Jahre 1992 in die Diskussion eingebracht. Mittlerweile verlangen u.a. die Gemeindeordnungen in Brandenburg und in Rheinland-Pfalz die Erstellung eines Beteiligungsberichts für alle Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts vor (§ 105 Abs.3 GO Brb, § 90 Abs.2 GemO Rh-Pf); in Rheinland-Pfalz tritt die Verpflichtung indes erst ein, sofern die Beteiligung mindestens 5% beträgt.

Ob diese niedrige Grenze und der Verzicht auf Bagatellklauseln (z.B. bei nur einem Unternehmen oder bei Unternehmen von geringfügiger wirtschaftlicher Bedeutung) gerechtfertigt sind, sei an dieser Stelle dahingestellt. Entscheidend ist, dass der Beteiligungsbericht im Kontext des Beteiligungs-Controlling einen besonderen Stellenwert einnimmt. Er soll Basis-Informationen liefern, die es insb. den Rats-/Kreitagsgliedern ermöglichen sollen, ihre Aufgaben fundiert wahrzunehmen. Dazu verlangt die rheinland-pfälzische, die brandenburgische Gemeindeordnung eine Reihe von Angaben im Bericht:

- Gegenstand des Unternehmens
- Beteiligungsverhältnisse
- Besetzung der Organe des Unternehmens (so ausdrücklich auch in Brandenburg)
- Beteiligungen des Unternehmens
- Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen (so ausdrücklich auch in Brandenburg)
- Grundzüge des Geschäftsverlaufs
- Lage des Unternehmens
- Kapitalzuführungen und –entnahmen durch die Kommune
- Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Kommune
- Gesamtbezüge von Geschäftsführung bzw. Aufsichtsrat
- Vorliegen der Voraussetzungen des § 85 Abs. 1 („Schrankentrias“)

Der letzte Punkt hat mit dem Beteiligungsbericht und der Beteiligungssteuerung im Grunde nichts zu tun. Er stellt nichts anderes dar als den Versuch, die verschärfte Subsidiaritätsklausel auch auf den Bestand kommunaler Unternehmen durch die „Hintertür“ einzuführen.

Interessant ist die Vorschrift, über den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks Auskunft zu geben. Damit wird dem Aspekt der Leistung des Unternehmens Rechnung getragen; al-

lerdings ist es in der Praxis nicht einfach, hierfür griffige und plausible Kenngrößen zu finden. Zusätzlich sind in Brandenburg auch noch Angaben über die Kreditaufnahme des jeweiligen Unternehmens zu machen; damit soll offenbar der Gefahr einer Verlagerung der Verschuldung aus dem Kernhaushalt heraus vorgebeugt werden.

Auch der Beteiligungsbericht ist im übrigen ein öffentliches Dokument. Er ist zunächst – in Rheinland-Pfalz zusammen mit dem Entwurf der Haushaltssatzung – dem Rat/Kreistag vorzulegen. Seine Beratung erfolgt in öffentlicher Sitzung. Daneben ist die Einwohnerschaft über den Beteiligungsbericht in geeigneter Weise zu unterrichten. Ähnlich wie der Haushalt der Kommune und der Jahresabschluss des Unternehmens kann der Beteiligungsbericht von allen Einwohnern – eine zeitliche Befristung sehen die Gemeindeordnungen hierbei nicht vor – eingesehen werden. Damit wird die Transparenz kommunaler Wirtschaftstätigkeit noch einmal herausgehoben.

In der Praxis erweist sich die Erstellung eines Beteiligungsberichts keineswegs als einfach. Er soll umfassend, zugleich aber auch leserlich sein. Zudem soll – das ist angesichts der personellen Besetzung der zuständigen Stellen durchaus verständlich – der Arbeitsaufwand sich in Grenzen halten. Nicht selten bestehen derartige Berichte daher aus einer Aneinanderreihung von Auszügen aus den Lageberichten der einzelnen Unternehmen; dies führt nicht gerade zur Übersichtlichkeit, zumal wenn die Lageberichte auch noch unterschiedlich strukturiert sind. Vor diesem Hintergrund haben die Kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz mit den Kommunen und dem Innenministerium gemeinsam ein einfaches Muster entwickelt, das für die typische mittlere oder kleinere Kommune durchaus hinreichend sein dürfte.

## **7. Ausblick**

An dieser Stelle sei ein kurzes Fazit gezogen: Beteiligungs-Controlling ist für jede Gemeinde, die über wirtschaftliche Unternehmen verfügt, eine wichtige Aufgabe. Dabei kommt es darauf an, sowohl Erwartungen hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen als auch Anforderungen an das finanzielle Ergebnis zu formulieren. Für die Steuerung von Unternehmen geben die Gemeindeordnungen in Brandenburg und in Rheinland-Pfalz überraschend viele Hinweise und Vorgaben. Sie auszufüllen, ist eine Aufgabe, die sich im Spannungsfeld zwischen Gemeinderat und Unternehmensorganen bewegt. Entscheidend ist letztlich aber das Wollen des Eigentümers Kommune.

Um die notwendigen fundierten Entscheidungen treffen zu können, muss Beteiligungs-Controlling in der Verwaltung verankert sein – in welcher Organisationsform dies jeweils auch geschieht. Das Aufgabenspektrum ist ausserordentlich weit; es reicht von der Zielformulierung bis zur Koordination der kommunalen Vertreter in den Unternehmensorganen. Eine zentrale Steuerungsinformation ist der Beteiligungsbericht, der zudem auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich ist. Kommunale Beteiligungssteuerung ist somit auch nach aussen in hohem Maße transparent.