

# Der kommunale Aufsichtsrat in der Wechselwirkung zum Anteilseigner Stadt



Ass. jur. Lars Scheider, Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt a.M. ([www.lars-scheider.de](http://www.lars-scheider.de))

Wer die Funktion kommunaler Aufsichtsräte (90 % der über 16.000 Unternehmen des publiquen Sektors in Deutschland sind im kommunalen Eigentum) verstehen will, kommt an dem Gemeindeverfassungsrecht und die dadurch normierte starke Stellung der Gesellschafterversammlung nicht vorbei. Das „Auseinanderfallen“ der Anteilseignerfunktion der Stadt in Kompetenzen des Gemeindevorstandes („Stadtregierung“ gem. § 66 HGO) und der Gemeindevertretung („Stadtparlament“ gem. § 51 HGO), spiegelt sich auch in der Besetzung der kommunalen Aufsichtsräte wider. Dies hat für die Arbeitsweise der kommunalen Aufsichtsräte eine nicht zu unterschätzende Bedeutung in der Aufsichtsratspraxis.

## I. Der Aufsichtsrat im kommunalen Beteiligungsunternehmen

Aufgrund der sich aus der jeweiligen Gemeindeordnung ergebenden Pflicht zur Haftungsbegrenzung werden die kommunalen Beteiligungsunternehmen in der Regel in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) geführt. Das bedeutet, dass es sich bei den kommunalen Aufsichtsräten in der Regel um fakultative Aufsichtsräte handelt. Nur bei den großen kommunalen Beteiligungsunternehmen mit mehr als 500 bzw. 2.000 Mitarbeitern, ist aufgrund des Drittelbeteiligungsgesetzes (DrittelbG) bzw. dem Mitbestimmungsgesetz (MitbestG) die Bildung eines Aufsichtsrats gesetzlich normiert.

## II. Rechtliche Rahmenbedingung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)

Das den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz garantierte Selbstverwaltungsrecht umfasst auch das Recht auf wirtschaftliche Betätigung. Konkretisiert wird dieses Recht für die Stadt Frankfurt a.M. durch die §§ 121 ff. der HGO. In der dort nor-

mierten Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde steht das Ziel, ihr in möglichst optimaler Form zu ermöglichen, Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge zu erbringen. Zur Erfüllung dieses Zwecks darf die Gemeinde auch Gesellschaften gründen oder sich an solchen beteiligen, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet sind (§ 122 Abs. 1 HGO). Allerdings müssen die Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 HGO erfüllt sein, wonach für die wirtschaftliche Betätigung erforderlich ist, dass 1. der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt, 2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und 3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Neben den oben genannten drei Voraussetzungen des § 121 HGO muss sichergestellt sein, dass die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit begrenzt ist (§ 122 Abs. 1 Nr. 2 HGO) und die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder einem

## INHALT

- I. Der Aufsichtsrat im kommunalen Beteiligungsunternehmen
- II. Rechtliche Rahmenbedingung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)
- III. Regelungen der PCGK der Stadt Frankfurt am Main
- IV. Die Steuerungsfunktion städtischer Aufsichtsräte
- V. Instrumente einer erfolgreichen Aufsichtsratsarbeit
- VI. Fazit

## Keywords

Beteiligungsverwaltung; Beteiligungsunternehmen; Effizienzprüfung; Public Corporate Governance Kodex (PCGK); Selbstevaluierung

## Normen

Art. 28 Abs. 2 GG; § 52 Abs. 1 GmbHG; § 111 Abs. 1 AktG; §§ 51, 66, 121 ff. HGO

entsprechenden Überwachungsorgan, erhält (§ 122 Abs. 1 Nr. 3 HGO). Weiterhin muss gewährleistet sein, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) aufgestellt und geprüft werden (§ 122 Abs. 1 Nr. 4 HGO).

Anzahl der Beteiligungen >= 20 %	2018		2017	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
<b>Direkte Beteiligungen &gt;= 20 %</b>	<b>44</b>	<b>19,3%</b>	<b>45</b>	<b>19,8%</b>
Direkte Mehrheitsbeteiligungen*	25	11,0%	28	12,3%
Direkte Minderheitsbeteiligungen	19	8,3%	17	7,5%
<b>Indirekte Beteiligungen &gt;= 20 %</b>	<b>184</b>	<b>80,7%</b>	<b>182</b>	<b>80,2%</b>
Beteiligungen 2. Grades	46	20,2%	47	20,7%
Beteiligungen 3. Grades	92	40,4%	89	39,2%
Beteiligungen 4. Grades	31	13,6%	31	13,7%
Beteiligungen ab 5. Grades	15	6,6%	15	6,6%
<b>Beteiligungen mit einem Anteil von mindestens 20 % nach § 123 a HGO</b>	<b>228</b>	<b>100,0%</b>	<b>227</b>	<b>100,0%</b>
Andere Beteiligungen < 20 %	345		338	
davon direkt**	11		11	
<b>Beteiligungen gesamt</b>	<b>573</b>		<b>565</b>	

Abb. 1: Anzahl der direkten und indirekten Beteiligungen der Stadt Frankfurt a.M.

Einige Regelungen für die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden gelten ausdrücklich für unmittelbare und für mittelbare Beteiligungen: So ist die Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung (Gemeindevertretung; nachfolgend „Stadtparlament“ ge-

nannt, obwohl rechtlich u.a. wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz kein Parlament im (verfassungs-) rechtlichen Sinn) gemäß § 51 Ziffer 11 HGO für die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und

wirtschaftlichen Unternehmen sowie eine unmittelbare Beteiligung oder mittelbare Beteiligung von größerer Bedeutung an diesen gegeben. Auch die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben oder wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar mit größerer Bedeutung beteiligt ist, ist der Stadtverordnetenversammlung vorbehalten (§ 51 Ziffer 12 HGO).

### III. Regelungen der PCGK der Stadt Frankfurt a.M.

Die Stadt Frankfurt am Main verpflichtet sich eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle bei ihren Beteiligungsunternehmen zu sichern. Diese Steuerung hat sich primär am Gemeinwohl der Bürgerinnen und Bürger zu orientieren, wobei der wirtschaftliche Erfolg der einzelnen Unternehmen und des

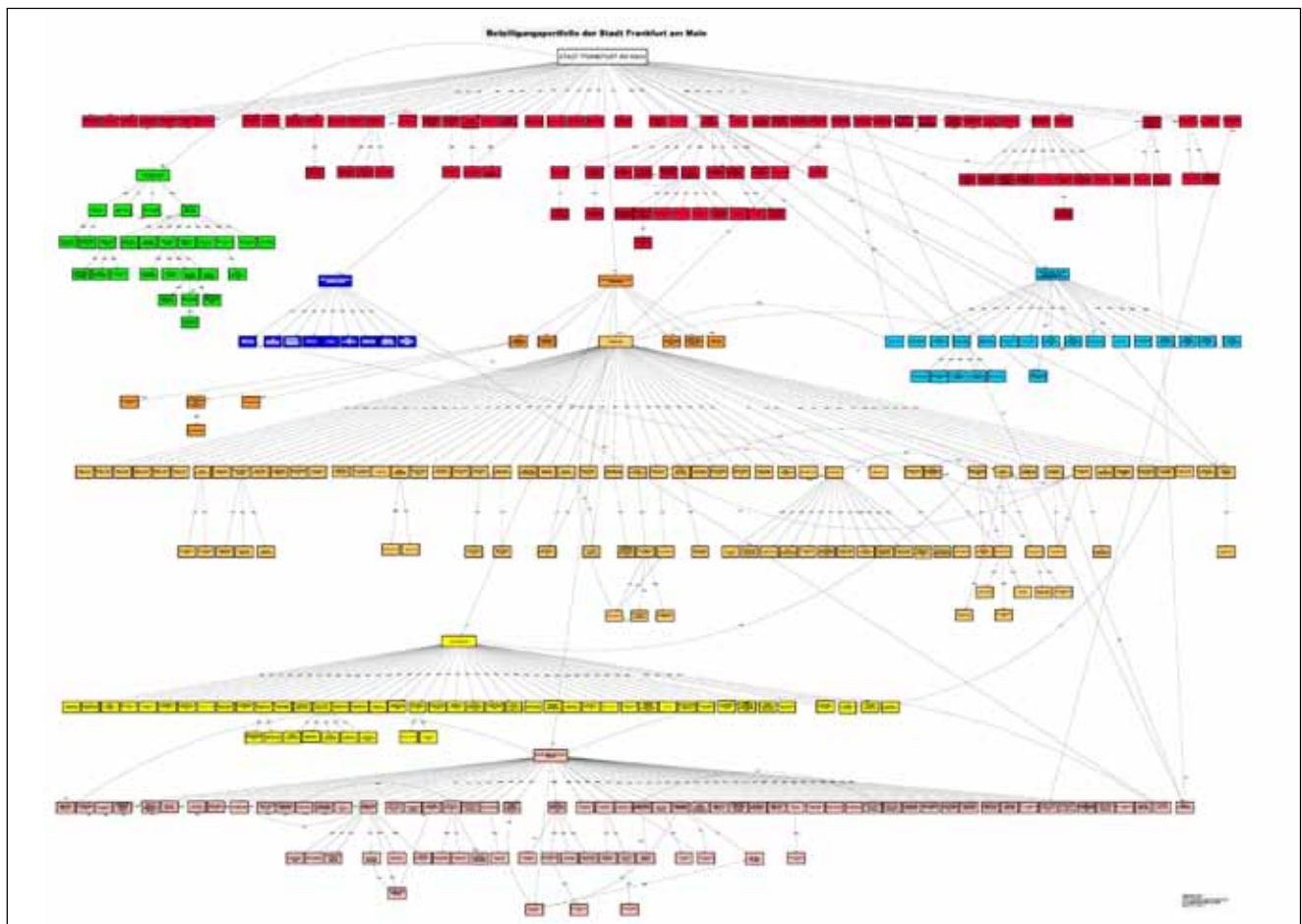


Abb. 2: Für eine übersichtliche Darstellung des Gesamtportfolios aller Beteiligungen der Stadt Frankfurt am Main werden vom Beteiligungsmanagement ein eigens für die speziellen Darstellungswünsche konfiguriertes Grafiktool eingesetzt. Mit Hilfe der „Zoom-Funktion“ können alle Beziehungen und Gesellschaften sichtbar gemacht werden ([www.beteiligungsmanagement.stadt-frankfurt.de](http://www.beteiligungsmanagement.stadt-frankfurt.de))

„Konzernverbundes Stadt Frankfurt am Main“ zu berücksichtigen ist. Neben der Aufgabe, die Unternehmen bei der Erfüllung des Unternehmenszwecks zu unterstützen und die wirtschaftliche Effizienz zu optimieren, hat die Stadt daher im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung gleichzeitig zu gewährleisten, dass bei der Leitung, Steuerung und Überwachung insbesondere die öffentlichen Belange, das heißt die Daseinsvorsorge, angemessen berücksichtigt werden. Die Stadt Frankfurt am Main hat bereits im März 2010 einen Public Corporate Governance Kodex (kurz: PCGK; download: [www.beteiligungsmanagement.stadt-frankfurt.de](http://www.beteiligungsmanagement.stadt-frankfurt.de)) erlassen und mit dieser frühen Verabschiedung eine Vorreiterrolle bei den Kommunen übernommen. Im Wesentlichen befasst sich Public Corporate Governance mit „Spielregeln“ guter Organisationsführung. Der PCGK als zentrales Instrument der Public Corporate Governance verfolgt die Zusammenstellung und Koordinierung von verschiedenen Grundsätzen, Standards und Prinzipien verantwortungsvoller Unternehmensführung zur Unterstützung der Leitung und Steuerung, Überwachung und Kontrolle sowie Transparenz von und in öffentlichen Unternehmen, um eine effiziente und effektive Aufgabenerbringung sicherzustellen. Der PCGK Frankfurt am Main zeichnet sich durch seine Konkretheit hinsichtlich Regelungstiefe bzw. -umfang einzelner Regelungsfelder aus. Der Konkretisierungsgrad in vielen Bereichen der Ausgestaltung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Organe der städtischen Beteiligungsunternehmen sowie der Beteiligten der Stadt sind im Vergleich zur PCGK-Landschaft Deutschlands beispielhaft. Hervorzuheben ist die umfangreiche Berichterstattung der Organe untereinander sowie die klare Kodifizierung von Umfang, Abläufen und Fristen der Berichtspflichten. Die gesellschaftsrechtliche Umsetzung erfolgte bei den städtischen Eigengesellschaften durch entsprechende Gesellschafts-

beschlüsse mit Datum 25.3.2010. Städtische Beteiligungsgesellschaften, die selbst über Beteiligungen verfügen, die mittelbare Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Frankfurt am Main sind, wurden außerdem angewiesen, die Geschäftsführungen ihrer Beteiligungsunternehmen entsprechend anzuweisen. Die Aufsichtsräte der städtischen Mehrheitsbeteiligungen haben im Rahmen von freiwilligen Selbstverpflichtungen beschlossen, die im Kodex aufgeführten Standards zur Transparenz und Kontrolle bei ihrer Aufsichtsratsstätigkeit zu beachten.

#### IV. Die Steuerungsfunktion städtischer Aufsichtsräte

Der PCGK Frankfurt am Main stellt insbesondere die regelmäßige, zeitnahe und umfassende Information des Aufsichtsrates sicher (A 3.3.2). Der hohe Konkretisierungsgrad wird deutlich durch die Berichterstattungspflichten der Geschäftsführung gegenüber dem Aufsichtsrates, u.a. durch Quartalsberichte (A 3.3.2), explizite Empfehlungen zur Orientierung an § 90 AktG bzgl. Inhalt und Turnus der Berichtspflichten (A 2.3.2), einen Bericht über die Wirksamkeit des Risikomanagementsystems (A 3.3.2) sowie eine Nachhaltigkeitsberichterstattung (A 3.3.2). Die umfangreiche Informiertheit des Aufsichtsrates ist die Grundlage für eine effektive Ausübung der Kontrollfunktion des Aufsichtsrates. Die Regelung über die Arbeit des Aufsichtsrates, wie u.a. durch die Verpflichtung über die Kenntnis bzw. den Erwerb erforderlicher Fachkenntnisse und die Organisation regelmäßiger Fort- und Weiterbildungsangebote (A 3.2.6), die effiziente Ausgestaltung der Sitzungen durch den zeitgerechten Unterlagenversand (A 3.2.4) sowie die Protokollierung des wesentlichen Sitzungsverlaufes (A 3.2.4) trägt zur Professionalisierung der Aufsichtsratsarbeit bei.

Auf der Ebene des Magistrats („Stadtregierung“) sind bei der Stadt Frankfurt am Main aufgrund vorhandener organisatorischer Strukturen

(Dezernatsverteilungsplan) sowohl das Beteiligungs-, als auch die einzelnen Fachdezernate in den Steuerungs- und Kontrollprozess sowie in die strategische Ausrichtung der städtischen Beteiligungsunternehmen einbezogen. In der Regel werden die städtischen Gremienvertreter in die Aufsichtsräte der städtischen Mehrheitsgesellschaften per Magistratsbeschluss entsandt. Dies hat den Vorteil für den Anteilseigner Stadt Frankfurt am Main jederzeit auch wieder AR-Mitglieder abberufen zu können. Aufsichtsratsvorsitzender ist in der Regel der Fachdezernent, bei dem ihm durch den städtischen Dezernatsverteilungsplan zugewiesen Gesellschaften, so z.B. der Verkehrsdezernent bei der Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH (VGF). Die städtischen Aufsichtsratsmitglieder sind in der Regel Stadtverordnete aus dem Fachausschuss der Stadtverordnetenversammlung (z.B. aus dem Verkehrsausschuss bei der VGF).

Gemäß § 125 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 HGO ist der Bürgermeister (in Frankfurt am Main der Oberbürgermeister automatisch, d.h. kraft Amtes) Mitglied des Aufsichtsrats städtischer Gesellschaften (Eigengesellschaften/Mehrheitsbeteiligungen). Soweit diese Regelung nicht bereits in die Satzung bzw. den Gesellschaftsvertrag aufgenommen ist, wird sie durch eine entsprechende Beschränkung des Entsenderechts des Magistrats umgesetzt. Der Oberbürgermeister kann sich von einem Mitglied des Magistrats vertreten lassen, was durchaus für die Mehrzahl der städtischen Aufsichtsräte in der Praxis der Fall ist. Dieses Mitglied bestimmt der Oberbürgermeister durch Verfügung.

Die Vorbereitung und Umsetzung der Gesellschafterbeschlüsse obliegt aufgrund des Dezernatsverteilungsplanes ausschließlich dem Beteiligungsdezernenten und damit in der verwaltungsinternen Umsetzung dem Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt a.M.. Damit fällt dem Beteiligungsmanagement der Stadt-



kämmerei eine strategisch überaus wichtige Klammerfunktion zwischen Kernverwaltung und Kommunalwirtschaft im Konzernverbund Stadt Frankfurt am Main zu. Vor dem Hintergrund, dass wie bei allen Großstädten in Deutschland, inzwischen bis zu 70 % der Daseinsvorsorgeleistung über in der Rechtsform privatisierte Verwaltungseinheiten (Beteiligungsunternehmen) erfolgt, liegt eine gar nicht zu unterschätzende Steuerungsfunktion des Beteiligungsmanagements im Konzernverbund vor.

## V. Instrumente einer erfolgreichen Aufsichtsratsarbeit

Für ihre Tätigkeit in einem öffentlichen Unternehmen benötigen Aufsichtsratsmitglieder neben branchenspezifischem Wissen verlässliche Kenntnisse über die rechtlichen Rahmenbedingungen im Spannungsfeld zwischen Gesellschaftsrecht und öffentlichem Auftrag, um Entscheidungen sicher treffen zu können. Die Arbeit in Aufsichtsratsgremien geht mit einer Reihe von Rechten und Pflichten für die einzelnen Aufsichtsratsmitglieder und das Gremium insgesamt einher, die sich bei öffentlichen Unternehmen typischerweise aus verschiedenen regulativen Rahmenbedingungen (z.B. Gemeindeordnung, Public Corporate Governance Kodex, GmbH-Gesetz, Aktiengesetz) ableiten.

Angesichts des spezifischen Charakters öffentlicher Unternehmen sind die institutionellen und regulativen Rahmenbedingungen dieser Unternehmen an der Schnittstelle zwischen der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Regelungssphäre im Großen und Ganzen besonders heterogen bzw. komplex. Dieser Kontext führt zu verschiedenen Herausforderungen für die Gremien und ihre Mitglieder: Unter anderem müssen sich die einzelnen Aufsichtsräte der jeweiligen spezifischen Anforderungen an sie bewusst sein und ihr Verhalten muss sich danach ausrichten. Abläufe und Strukturen müssen entsprechend

der regulativen Anforderungen aufgestellt sein und schließlich müssen sich Veränderungen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen ebenfalls in einer angepassten Gremienarbeit widerspiegeln.

Dabei werden die Vertreter der öffentlichen Hand in den Aufsichtsräten mit sehr unterschiedlichen, oftmals auch schwierigen rechtlichen Anforderungen konfrontiert. Beispielsweise kann die Doppelfunktion als Vertreter der Stadt und als Mitglied des Aufsichtsrats einer Beteiligungsgesellschaft der entsprechenden Gebietskörperschaft zu Interessenkonflikten führen etwa, wenn einerseits die Pflicht zur Verschwiegenheit besteht, andererseits aber der Vertreter der Gebietskörperschaft Auskunftsansprüche anmeldet.

Die rechtssichere Erfüllung dieser verschiedenen Anforderungen an kommunale Aufsichtsräte kann durch eine zielgerichtete, angemessene und wirtschaftliche Selbstevaluierung der Gremienarbeit spürbar unterstützt werden. Eine (webbasierte) Effizienzprüfung von Aufsichtsratsgremien verspricht gerade bei öffentlichen Unternehmen mit Blick auf die typische Zusammensetzung von Aufsichtsräten mit demokratisch legitimierten Mandatsträgern, ein besonders chancenreicher Ansatz zu sein, der mit einem sinnvollen Aufwand-Nutzen-Verhältnis konkrete Entwicklungsbeiträge für die Gremienarbeit vor Ort liefern kann.

Vor dem Hintergrund der weiterhin stetig wachsenden Bedeutung von kommunalen Beteiligungsunternehmen in finanzieller Hinsicht und der stetig steigenden fachlichen Anforderungen im Bereich ihrer wirtschaftlichen Betätigung, sind angemessene Rahmenbedingungen eines wirkungsvollen Beteiligungsmanagements für die Steuerung des Konzernverbundes Stadt Frankfurt a.M. von entscheidender Bedeutung. Dies gilt insbesondere auch für die qualitative und quantitative Ausstattung mit personellen und materiellen Mitteln. Dies ist durchaus auch bundesweit für andere Kommunen ein aktuelles Thema.

## VI. Fazit

Auf Basis der regulativen Rahmenbedingungen der Hessischen Gemeindeordnung, des Public Corporate Governance Kodex der Stadt Frankfurt am Main und den gesellschaftsrechtlichen Grundlagen gemäß GmbH-Gesetz und Aktiengesetz, erfolgt die Steuerung der städtischen Beteiligungsunternehmen im Konzernverbund Stadt Frankfurt a.M. über die Anteilseignerfunktion im Rahmen der Gesellschafterversammlung.

Dabei obliegt dem Magistrat („Stadtregierung“) als gesetzlicher Vertreter der Stadt Frankfurt am Main im Rahmen der Gesellschafterfunktion der Stadt Frankfurt a.M. die Fragen der laufenden Verwaltung der Beteiligungsunternehmen (§ 66 HGO). Die Stadtverordnetenversammlung („Stadtparlament“) hingegen entscheidet gemäß § 51 Ziffer 11 HGO als Ausfluss des „Haushaltsrechts des Parlaments“ über die grundsätzlichen Fragen der Errichtung, der Erweiterung, der Übernahme, der Auflösung und der Veräußerung von Beteiligungsunternehmen. Insofern bedarf der Magistrat („Stadtregierung“) in seiner Gesellschafterfunktion bei solchen Rechtsgeschäften der Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung (Stadtparlament).

Aufgrund der oben skizzierten rechtlichen Rahmenbedingungen obliegt den auf kommunaler Ebene demokratisch legitimierten Aufsichtsräten nicht nur die gesellschaftsrechtliche Pflicht der Überwachung der Geschäftsführung (§ 52 Absatz 1 GmbHG in Verbindung mit § 111 Absatz 1 AktG), sondern sie befinden sich zudem in einem typischen Spannungsfeld von Interessen der Gesellschaft/Geschäftsführung, der Belegschaft des Unternehmens und den Anteilseignerinteressen der Gebietskörperschaft.