Beteiligungssteuerung quo vadis?

Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Zeitenwende am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main

Assessor jur. Lars Scheider, Leiter Abteilung Beteiligungsmanagement, Stadtkämmerei Frankfurt a.M.

Mit Blick auf die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die knappen Ressourcen wird hier die „Widerstandsfähigkeit" (Resilienz) der Beteiligungsorganisation stark gefordert. Die Resilienz-Faktoren wie Verantwortung, Zukunftsplanungen, Lösungsorientierung, aber auch Selbstwahrnehmung des Beteiligungsmanagements spielen eine große Rolle. Für die Resilienz des Beteiligungsmanagements, als Schnittstelle zwischen Kernverwaltung und Kommunalwirtschaft, sind dies besonders wichtige Faktoren der (internen) Transparenz und Teamstruktur und die dafür eingesetzten Instrumente bekommen eine immer wichtigere Bedeutung.

I. Kommunales Beteiligungsmanagement als Pflichtaufgabe

Die Kommunen stehen nicht erst seit der „Zeitenwende" verstärkt unter finanziellem Druck. Das Ziel, den Bürgerinnen und Bürgern ein attraktives und kostengünstiges Leistungsangebot zu erhalten, hat insbesondere auch dazu geführt, kommunale Aktivitäten aus der Kernverwaltung in (teil-)selbständige kommunale Betriebe auszugliedern, die eine Unternehmensführung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ermöglichen (vgl. Steuerung kommunaler Beteiligungen, 1.3 Beteiligungssteuerung als Teilaspekt kommunaler Gesamtsteuerung; Seite 10, KGSt-Bericht 3/2012). Dabei ist eine erste große Ausgründungswelle bereits vor 30 Jahren (in den 1990er Jahren) bundesweit erfolgt. Von den derzeitig rd. 20.000 Unternehmen des öffentlichen Sektors sind über 87 % im kommunalen Eigentum. In der Regel werden von den deutschen Städten 50 bis 70 % der Daseinsvorsorge in rechtsformprivatisierter Form gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erbracht. Allerdings bleibt auch im Falle einer Gesellschaftergründung oder der Beteiligung an einem Unternehmen die Aufgabenverantwortung bei der Kommune. Daraus ergeben sich gegenüber den städtischen Unternehmen Steuerungs- und Kontrollpflichten, die verfassungsrechtlich (nach dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip) begründet sind (vgl. Gute Unternehmenssteuerung – Strategie und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, I. Grundlagen, 3. Bedeutung und Notwendigkeit der Beteiligungssteuerung, Seite 7, DStTg 2017). Nach dem Rechtsstaatsprinzip darf es – auch bei Einbeziehung Dritter – nicht zu kontrollfreien Räumen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung kommen. Nach dem Demokratieprinzip gibt die Bürgerin/der Bürger den gewählten politischen Vertretern das Mandat, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln. Die Kommune muss daher ihre Unternehmen und Beteiligungen beeinflussen können, um der demokratischen Verantwortung gegenüber der Bürgerschaft zu genügen. Die verfassungsrechtlich vorgegebenen Kontroll- und Einwirkungspflichten sind in den Gemeindeordnungen der Bundesländer unterschiedlich umgesetzt. Viele Gemeindeordnungen begründen für die Kommune explizit die Pflicht, ihre Unternehmen so zu steuern und zu überwachen, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt und das Unternehmen wirtschaftlich geführt wird.

INHALT

I. Kommunales Beteiligungsmanagement als Pflichtaufgabe
II. Bedeutung des Beteiligungsmanagements
III. Begrenzung des öffentlichen Sektors durch das EU-Beihilfenrecht
IV. Public Corporate Governance Kodex (PCGK)
V. Die Steuerungsfunktion städtischer Aufsichtsräte
VI. Fazit

Keywords
Europäisches Beihilfenrecht; Kommunales Beteiligungsmanagement; Städtische Aufsichtsräte

Normen
Art. 106 ff. AEUV; Art. 28 GG; §§ 121 ff. HGO

II. Bedeutung des Beteiligungsmanagements

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 Hessischen Gemeindeordnung (HGO). Hinter der dort normierten 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).

Die Betreuung der städtischen Gesellschaften, der Eigenbetriebe und der öffentlich-milden Stiftungen erfolgt bei der Stadt Frankfurt am Main durch die Abteilung Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei (Dezernat Finanzen, Beteiligungen und Personal). Im Rahmen des Beteiligungsmanagements und -controllings werden die der Stadt Frankfurt am Main als Gesellschafterin obliegenden Pflichten ebenso wahrgenommen wie die Unterstützung der städtischen Aufsichtsratsmitglieder. Damit fällt dem Beteiligungsmanagement eine strategisch überaus wichtige Klammerfunktion zwischen Kernverwaltung und Kommunalwirtschaft im Konzernverbund Stadt Frankfurt am Main zu.

In den Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer erfolgt dazu eine inhaltliche Konkretisierung in unterschiedlicher Ausprägung. Die Etablierung eines Beteiligungsmanagements als Scharnier zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen hat positive Effekte auf die Verwaltungssteuerung: So wird die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Beteiligungen intensiviert und institutionalisiert. Darüber hinaus kontrolliert das Beteiligungsmanagement die Finanz- und Leistungsergebnisse der Beteiligungen im Hinblick auf die Ziele und signalisiert zeitnah etwaige Zielkonflikte. Und nicht zuletzt unterstützt das Beteiligungsmanagement auch die weitgehend ehrenamtlich tätigen Mitglieder in den Aufsichtsgremien durch fachkundige Beratung.

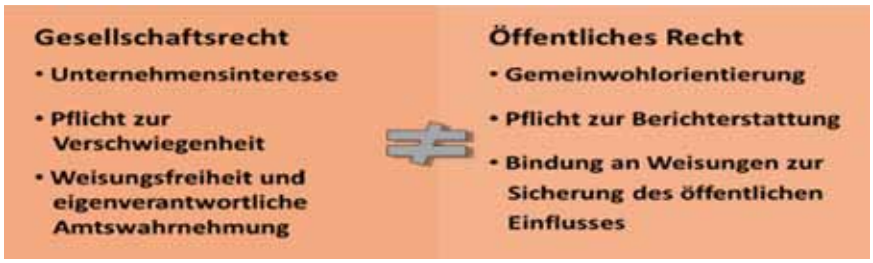

Abb. 1: Besonderheiten für AR-Mitglieder der öffentlichen Hand

III. Begrenzung des öffentlichen Sektors durch das EU-Beihilfenrecht

Die EU-Kommission führt nach Maßgabe des Artikels 108 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU, einer der Kernregelungen des sog. Lissabon-Vertrags; Amtsblatt der EU Nr. C 115 v. 9.5.2008) die Überprüfung der Vereinbarkeit von Einzelbeihilfen und Beihilfenregelungen mit dem Binnenmarkt durch. Dabei überprüft sie fortlaufend, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten, die bestehenden Beihilfenregelungen, zu denen auch etwaige Betrauungsakte hinsichtlich der Finanzierung von sog. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) gehören. Die Stadt Frankfurt am Main als Beihilfengeberin hat stets dafür Sorge zu tragen, dass die Betrauungsakte in der Praxis tatsächlich umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sind gemäß Artikel 8 des DAWI-Beschlusses 2012/21/EU verpflichtet, während des gesamten Betrauungszeitraums und mindestens zehn Jahre am Ende des Betrauungszeitraums alle Informationen verfügbar zu halten, die der EU-Kommission ermöglichen sollen, zu prüfen, ob die gewährten Ausgleichsleistungen mit dem DAWI-Beschluss 2012/21/EU vereinbar sind. Eine verbotene Beihilfe nach Artikel 107 Abs. 1 AEUV ist jeder gewährte wirtschaftliche Vorteil ohne angemessene Gegenleistung, den das (Beteiligungs-) Unternehmen unter marktüblichen Bedingungen nicht erhalten hätte. Als klassisches Beispiel für verbotene Beihilfen sind direkte Zuwendungen (z.B. Betriebsmittelzuschuss, Bürgschaft), aber auch indirekte Zuwendungen (wie z.B. Personalüberlassung zu marktunüblichen Konditionen, Grundstücksveräußerungen unter Wert) zu nennen. Gemäß Artikel 106 Abs. 2 AEUV gilt auch für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, also mit der klassischen Daseinsvorsorge, wie die städtischen Beteiligungsunternehmen betraut sind – und oftmals strukturell defizitär arbeiten – das Beihilfeverbot. Allerdings hält das EU-Beihilferecht hier Erleichterungen bereit, z.B. mit dem Freistellungsbeschluss, dem Kern des sog. Almunia-Pakets (Mitteilung der EU-Kommission 2012/C 8/02). Danach können tatbestandsmäßige Beihilfen mittels eines Betrauungsaktes legitimiert werden. Ziel des Betrauungsverfahrens ist es, eine Überkompensation bzw. eine Quersubventionierung anderer erwerbswirtschaftlicher Unternehmensbereiche zu verhindern. Dementsprechend wichtig sind Dokumentation und Kontrolle. Der Betrauungsakt muss an ein bestimmtes Unternehmen gerichtet und rechtlich verbindlich sein. Die Umsetzung des EU-Beihilfenrechts hat das Beteiligungsmanagement in

den letzten Jahren vor große Herausforderungen gestellt. Denn mit dem Erlass eines Betrauungsakts allein ist es nicht getan. Trennungsrechnung und Überkompensationskontrolle beispielsweise zählen zu den laufenden Aufgaben, deren Überprüfung durch den Abschlussprüfer im Zusammenhang mit der jährlichen Abschlussprüfung daher auch bereits im Frühjahr 2014 vom Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main auf den Weg gebracht wurde. Basierend auf den gewonnenen Erfahrungen in den ersten Jahren der Geltung des Prüfungsstandards (PS) 700 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) hat das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main das Prozedere im Zusammenhang mit der Jahresabschlussprüfung optimiert, um für alle Seiten das Handling transparenter zu gestalten. Dazu wurde ein Prüfungsstandard für die Jahresabschlussprüfung betrauter Beteiligungsunternehmen von dem Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main mit Wirkung zum 1.1.2015 entwickelt.

IV. Public Corporate Governance Kodex (PCGK)

Grob vereinfacht 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. Mit der „Richtlinie guter Unternehmensführung – Public Corporate Governance Kodex – für die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen der Stadt Frankfurt am Main" (PCGK) verpflichtet sich die Stadt Frankfurt am Main (auf der Grundlage des Stadtverordnetenbeschlusses § 7856 vom 25.3.2010), eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle bei ihren Beteiligungsunternehmen zu sichern. 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 der Unternehmen, insbesondere die öffentlichen Belange, d.h. die Daseinsvorsorge, angemessen berücksichtigt werden.

Praxistipp

Ein Muster der Expertenkommission Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex, wie ein PCGK ausgestaltet sein kann, findet sich unter https://pcg-musterkodex.de/musterkodex

V. Die Steuerungsfunktion städtischer Aufsichtsräte

Aufgrund der sich aus der 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. des Mitbestimmungsgesetzes (MitbestG) der Aufsichtsrat gesetzlich normiert. 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 Aufsichtsrat, u.a. durch Quartalsberichte (A 3.3.2), explizite Empfehlungen zur Orientierung an § 90 Akt. 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) sowie die effiziente Ausgestaltung der Sitzungen durch den zeitgerechten Unterlagenversand (A 3.2.4) oder die Protokollierung des wesentlichen Sitzungsverlaufes (A 3.2.4) trägt zur Professionalisierung der Aufsichtsratsarbeit bei.

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 individuellen 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 Regelungssphäre und der öffentlich-rechtlichen Regelungssphäre in der Regel besonders heterogen bzw. komplex. Dieser Kontext führt zu verschiedenen Herausforderungen für die Gremien und ihre Mitglieder: Unter anderen müssen sich die einzelnen Aufsichtsräte der jeweiligen spezifischen Anforderungen bewusst sein, ihr Verhalten muss sich danach ausrichten, die Abläufe und Strukturen müssen entsprechend den regulativen Anforderungen ausgerichtet 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 und wirtschaftliche Selbstevaluierung der Gremienarbeit spürbar unterstützt werden. Eine regelmäßige Effizienzprüfung der Aufsichtsratsarbeit wird nicht nur vom Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK), sondern auch von zahlreichen Public Corporate Governance Kodizes und dem Kreditwesengesetz empfohlen bzw. gefordert. Sie ist ein bewährtes Instrument für das Kollegialorgan Aufsichtsrat, um die Gremienarbeit sowie die interne Kommunikation zu analysieren und zu verbessern. Von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Gremienarbeit ist dabei die Vertraulichkeit der schriftlichen Befragung der einzelnen Gremienmitglieder, z.B. bzgl. der Zufriedenheit mit der Diskussionskultur im Gremium sowie den Gremienvorlagen der Geschäftsführung. Für die Tätigkeit im Aufsichtsrat erfolgte erstmals 2012 eine Evaluierung der Effizienz der Aufsichtsratsarbeit in den städtischen Mehrheitsgesellschafen (Abschnitt A 3.2.5 PCGK).

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 Anteilseigner-Funktion in der Gesellschafterversammlung. Dabei soll das Beteiligungsmanagement die Balance zwischen einer größtmöglichen Managementfreiheit der Beteiligungen einerseits und einem Mindestmaß an zentraler Steuerung andererseits gewahrt werden. Beteiligungsmanagement ist allerdings kein Selbstläufer, sondern hat sich als höchst anspruchsvolle Funktion weiterentwickelt. Das Beteiligungsmanagement bildet dabei ein Scharnier zwischen einer Vielzahl von Personen und Gremien. Die Rolle des Beteiligungsmanagements sollte daher als Intermediär, als Mittler zwischen den einzelnen Akteur:innen, verstanden werden. Diese Weiterentwicklung, die über die Anforderungen des klassischen Verständnisses des Beteiligungsmanagements hinausgeht, setzt einen gewissen Grad der Spezialisierung voraus. Kommunale Gremien und Verwaltungsführung brauchen entsprechende Fachkräfte und Fachwissen, um der Verantwortung gerecht werden zu können.1 Beteiligungen erbringen, ungeachtet ihrer teilweisen privatrechtlichen Organisationsform, öffentliche Aufgaben. Die Aufgabenverantwortung verbleibt jedoch in den meisten Fällen bei der Kommune.