

173

*Wolfram Bremeier  
Hans Brinckmann  
Werner Killian*

# Public Governance kommunaler Unternehmen

edition der  
Hans **Böckler**  
**Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

*Wolfram Bremeier*

*Hans Brinckmann*

*Werner Killian*

# **Public Governance** **kommunaler** **Unternehmen**

**Vorschläge zur politischen  
Steuerung ausgegliederter  
Aufgaben auf der Grundlage  
einer empirischen Erhebung**

edition der Hans-Böckler-Stiftung 173

**Dipl. Volkswirt Wolfram Bremeier** (Oberbürgermeister i. R.) ist als Partner von B<sup>2</sup> – Bremeier & Brinckmann, Kassel, freier Berater kommunaler Verwaltungen und Unternehmen; er war vielfältig in der Kommunalwirtschaft tätig (E-Mail: [wbremeier@t-online.de](mailto:wbremeier@t-online.de)).

**Prof. Dr. Dipl.-Ing. Hans Brinckmann** ist emeritierter Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft und als Partner von B<sup>2</sup> – Bremeier & Brinckmann, Kassel, freier Berater kommunaler Verwaltungen und Unternehmen, er war Präsident der Universität Kassel sowie Leiter der dortigen Forschungsgruppe Verwaltungsautomation (E-Mail: [brinckmann@uni-kassel.de](mailto:brinckmann@uni-kassel.de)).

**Dr. Werner Killian** ist geschäftsführender Gesellschafter der Eidmann & Killian Managementberatung in Kassel und war wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation an der Universität Kassel (E-Mail: [eidmann-killian@t-online.de](mailto:eidmann-killian@t-online.de)).

© Copyright 2006 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal  
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf  
Printed in Germany 2006  
ISBN 10: 3-86593-052-2  
ISBN 13: 978-3-86593-052-1  
Bestellnummer: 13173

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,  
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,  
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>1. DIE AUSGLIEDERUNG KOMMUNALER AUFGABEN –</b>	
<b>EINLEITUNG</b>	<b>9</b>
1.1 Wandel kommunaler Strukturen und Funktionen	9
1.2 »Beteiligung« – eine missverständliche Kennzeichnung	11
1.3 Drei Aspekte der Ausgliederung: Ordnungspolitik, Kommunalpolitik, Arbeitspolitik	14
1.4 Triebkräfte der Aufgabenausgliederung	15
1.5 Ausgliederungspraxis	18
1.6 Kommunalpolitische Steuerung ausgegliederter Aufgaben	20
1.7 Arbeitspolitische Folgen	22
1.8 Gang der Darstellung	24
<b>2. BETEILIGUNGSSTEUERUNG IN DER PRAXIS KLEINER UND</b>	
<b>MITTELGROSSER KOMMUNEN – BEFUNDE DER EMPIRIE</b>	<b>27</b>
2.1 Ziele und Instrumente zur Steuerung kommunaler Unternehmen	27
2.2 Gründe, Prozesse und Ergebnisse von Ausgliederungen	32
2.3 Organisatorische Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements	42
2.4 Nutzung von Instrumenten der Beteiligungssteuerung	44
2.5 Steuerung über Unternehmensorgane	47
2.6 Führungspositionen in kommunalen Unternehmen	49
2.7 Der Beteiligungsbericht	50
2.8 Bewertung der Beteiligungssteuerung durch die kommunalen Akteure	54
2.9 Fehlende Strukturen und Rückzug der Politik – Ergebnisse der qualitativen Erhebung	57
<b>3. ARBEITSPOLITISCHE FOLGEN DER</b>	
<b>VERSELBSTSTÄNDIGUNG KOMMUNALER</b>	
<b>UNTERNEHMEN</b>	<b>67</b>
3.1 Entwicklung der Beschäftigungszahlen	67
3.2 Situation der Beschäftigten in kommunalen Unternehmen	68
3.3 Neue Kooperationsformen der Interessenvertretung?	69
3.4 Auswirkungen für Beschäftigte und Interessenvertretung	71

3.5	Der Arbeitskörper »Konzern Stadt« existiert nicht – Ergebnisse der qualitativen Erhebung	73
3.6	»Konzern Stadt« als Chance begreifen – Plädoyer für eine Neu- positionierung von Interessenvertretung und Gewerkschaft	80
3.6.1	Veränderter Rahmen für die Vertretung der Beschäftigten	80
3.6.2	Konzern-Beschäftigten-Vertretung – eine Perspektive	85
3.6.3	Konzern Stadt als Chance begreifen!	86
<b>4.</b>	<b>VON DER STEUERUNG ZUR GOVERNANCE</b>	<b>87</b>
4.1	Das Scheitern der Beteiligungssteuerung	87
4.2	Die Grenzen des Steuerungsparadigmas für kommunale Unternehmen	93
4.3	Wechsel der Perspektive zur Governance	96
4.4	Kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	101
4.5	Kommunale Unternehmen als Instrumente zur Erfüllung kommunaler Aufgaben	103
4.6	Gewährleistung des öffentlichen Zwecks bei kommunalen Unternehmen	107
4.7	Gewährleistung in Abhängigkeit von der kommunalen Aufgabe	109
<b>5.</b>	<b>ENTWICKLUNG EINER KOMMUNALEN PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE</b>	<b>115</b>
5.1	Kommunales Wirtschaftsrecht als Einstieg in einen Public Corporate Governance Kodex	116
5.2	Der deutsche Corporate Governance Kodex und kommunale Unternehmen	127
5.3	Public Corporate Governance Kodex – Diskussion bereits vorliegender Entwürfe	135
5.3.1	Corporate Governance of State-Owned Enterprises	135
5.3.2	PCG-Kodex der Ernst & Young AG	141
5.3.3	Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen	146
5.4	Leitlinien für einen kommunalen Corporate Governance Kodex	150
5.4.1	Probleme eines kommunalen Public Corporate Governance Kodex	150
5.4.2	Konkrete Vorschläge für die Formulierung eines Public Corporate Governance Kodex	162

<b>LITERATUR</b>	<b>173</b>
<b>ANHANG</b>	
A Methodische Hinweise	181
B Die Fallstudienkommunen	185
<b>PUBLIKATIONSVERZEICHNIS</b>	<b>207</b>
<b>SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG</b>	<b>211</b>

## ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

### TABELLEN

Tab. 1: Instrumente der Beteiligungssteuerung	29
Tab. 2: Führungspositionen in kommunalen Unternehmen	50
Tab. 3: Übergeordnete Institutionen der Interessenvertretung	71
Tab. 4: Information der Interessenvertretung	71

### ABBILDUNGEN

Abb. 1: Dimensionen der Verselbstständigung	13
Abb. 2: Gründe und Ziele von Ausgliederungen	32
Abb. 3: Resultate von Ausgliederungen	33
Abb. 4: Formale Organisationseinheit Beteiligungsmanagement	42
Abb. 5: Zuordnung der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement	43
Abb. 6: Stellenzahl der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement	43
Abb. 7: Informationen der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement	44
Abb. 8 a + b: Nutzung von Steuerungsinstrumenten	45
Abb. 9: Steuerungsintensität der Aufsichtsgremien in ausgewählten Bereichen	48
Abb. 10: Besetzung der Aufsichtsgremien	48
Abb. 11: Beteiligungsbericht nach Größenklassen	52
Abb. 12: Beteiligungsbericht nach Bundesländern	53
Abb. 13: Inhalte des Beteiligungsberichts	54
Abb. 14 a + b: Beurteilung der Steuerung durch Verwaltungsleitung und Personalräte	55
Abb. 15: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in ausgewählten Bereichen	67
Abb. 16: Veränderungen der Arbeitsbedingungen in Ausgliederungen	69
Abb. 17: Loyalitätskonflikte der Beschäftigtenvertretungen im Konzern Stadt	70
Abb. 18: Beurteilung der Auswirkungen für Beschäftigte und die Interessen- vertretung durch Verwaltungsleitung und Personalräte	72
Abb. 19: Vorteile zentraler und dezentraler Mitbestimmung im Konzern Stadt	81
Abb. 20: Veränderungen der betrieblichen Aushandlungen im Konzern Stadt	83
Abb. 21: Prinzipal-Agent-Beziehungen in der Kommune	95

Abb. 22: Kommunale Unternehmen und die Veränderungen der Governance	99
Abb. 23: Aspekte der Public Corporate Governance	101
Abb. 24: Ziele eines kommunalen Wohnungsunternehmens	106
Abb. 25: ABC-Analyse kommunaler Unternehmen	114
Abb. 26: Felder der Gewährleistung	163





# 1. DIE AUSGLIEDERUNG KOMMUNALER AUFGABEN – EINLEITUNG

---

## 1.1 WANDEL KOMMUNALER STRUKTUREN UND FUNKTIONEN

Die Aufgaben- und Organisationsstruktur deutscher Kommunen hat sich in den vergangenen Jahren gravierend verändert. In der tradierten Vorstellung kommunaler Selbstverwaltung erledigen die Gemeinden, Städte und Kreise gestützt auf Art. 28 Abs. 2 GG die »Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung« selbst. Dieses Bild hat Risse bekommen. Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und Aufgabenkritik haben zu Veränderungen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung und letztlich zur Auflösung der »Einheit der Verwaltung« der Kommune geführt. Eigenbetriebe, interkommunale Formen der Zusammenarbeit (z.B. Zweckverbände), Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts und schließlich formell oder materiell (teil-)privatisierte Unternehmen nehmen heute an der Erledigung kommunaler Aufgaben in vergleichbarem Umfang teil wie die lokale Kernverwaltung.

Das Ergebnis dieser Verselbstständigung lässt sich in zweifacher Weise beschreiben:

- Im Hinblick auf die kommunalen Aufgaben und ihre Dienstleistungsfunktion gegenüber dem Bürger stellt der institutionelle Wandel eine Abkehr vom Modell einer umfassenden Daseinsvorsorge durch die Leistungskommune dar. Das alte Leitbild kommunaler Selbstverwaltung, in dem diese stark an die kommunale, d. h. kommunal erbrachte, Daseinsvorsorge angebunden war, verliert an Prägekraft. An seine Stelle tritt eine Kommune, in der formal privatisierte kommunale, gemischte oder rein private Unternehmen öffentliche Dienstleistungen (im Auftrag der Kommune) erbringen. Dieses Modell kann als eine besondere Ausprägung des auf der bundesstaatlichen Ebene schon länger diskutierten Gewährleistungsstaates angesehen werden (Schuppert 2005b).<sup>1</sup> Der Gebietskörperschaft obliegt in dieser Vorstellung nicht die tatsächliche

1 Zum besseren Verständnis ein kurzer Hinweis: Das Modell der Gewährleistungskommune wird hier zur Beschreibung des Resultats der empirisch beobachtbaren institutionellen Veränderungen, also als analytischer Begriff, genutzt. Dass der Begriff gleichzeitig eine verwaltungs- und wirtschaftspolitische Zielsetzung transportiert, ist uns bewusst. Eine normative Aussage ist hier jedoch nicht intendiert. Weitere Ausführungen hierzu s. Kapitel 4.

Aufgabenerfüllung im Sinne der Erstellung und Lieferung von Dienstleistungen und Gütern, sondern die Gewährleistung der Erfüllung und die Auffangverantwortung in Problemfällen, z. B. dann, wenn die Leistung nicht in dem Maße und der Qualität erbracht wird, wie es politisch gewünscht ist, oder wenn individuelle Notlagen ein öffentliches Eingreifen erfordern (Libbe u. a. 2004, S. 117ff.). Das geänderte Rollenverständnis der Kommunen, der Übergang von der Leistung zur Gewährleistung stellt die Steuerungsfunktion und -kapazität ins Zentrum der Diskussionen um die Fortentwicklung des örtlichen Gemeinwesens (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 55ff.).

- In struktureller Hinsicht entwickelt sich ein komplexes organisatorisches Gefüge, dessen institutionelle Form häufig mit den privatwirtschaftlichen Begriffen der Beteiligung und des Konzerns erfasst wird. Beschrieben wird damit einerseits eine Abkehr vom kommunalen Handeln in einer hierarchisch organisierten, an verfahrensrechtlichen Regeln orientierten Kommunalverwaltung und andererseits eine starke Orientierung an ökonomischen Leitbildern. Die Sprachform »Konzern Stadt« bezeichnet aber auch ein verwaltungspolitisches Leitbild. Dabei geht es um die Neuorientierung öffentlichen Handelns und die Stärkung des Gedankens vom Zusammenhang von Verwaltung und aus der Verwaltung ausgegliederter kommunaler Unternehmen. Für die politischen und administrativen Akteure bedeutet dies eine Neujustierung der demokratischen Strukturen und strategischen Entscheidungswege sowie der Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsstrukturen. Beteiligungsmanagement und -controlling werden in diesem Zusammenhang als Verwaltungsaufgabe entdeckt oder (soweit bereits vorhanden) in der Bedeutung gestärkt (Hille 2003; Otto et. al. 2002).

In diesem Buch gehen wir beiden Aspekten nach: Mit Blick auf die Entwicklungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen und Kreisen stehen der Wandel zur Gewährleistungskommune und die aktuelle Steuerungspraxis im Zentrum unserer Betrachtung. Dabei stellen wir zunächst die empirischen Ergebnisse des Forschungsprojekts »Verselbstständigung öffentlicher Unternehmen – Rückzug der Politik? Eine empirische Untersuchung zur Beteiligungssteuerung in kleineren und mittleren Kommunen« vor, das wir mit Förderung der Hans-Böckler-Stiftung von September 2004 bis Februar 2006 durchgeführt haben.<sup>2</sup> Anschließend analysieren wir die Go-

2 Im Mittelpunkt dieser Arbeiten standen zwei empirische Erhebungen zur Zahl und Bedeutung kommunaler Unternehmen, zu den arbeitspolitischen Folgen der Verselbstständigung sowie zur Beteiligungssteuerung in kleinen und mittelgroßen Kommunen. Umfassende Informationen zu diesem Projekt sind auf der Homepage [www.kommunale-strategien.de](http://www.kommunale-strategien.de) verfügbar. Die empirischen Ergebnisse zur Ausgliederungspraxis werden von uns hier nur knapp dargestellt (s. Kapitel 1.5). Detaillierte Ausführungen finden sich in Breimeier/Brinckmann/Killian 2006.

vernancestrukturen in deutschen Kommunen und entwickeln Leitlinien für einen Public Corporate Governance Kodex. Damit wollen wir einen Beitrag zur aktuellen Diskussion um die »gute«, demokratische und wirtschaftlich angemessene Führung kommunaler Unternehmen leisten.

## **1.2 »BETEILIGUNG« – EINE MISSVERSTÄNDLICHE KENNZEICHNUNG**

Ungeachtet relativer Klarheit in der Sache – die Kommune überträgt Aufgaben auf eine Einheit, die in einer oder in mehreren Dimensionen aus der Kernverwaltung ausgegliedert ist (s. Abb. 1) –, gibt es eine eher verwirrende Vielfalt von Bezeichnungen für diese ausgegliederten Einheiten, die alle zu mehr oder weniger Missverständnissen Anlass geben oder zumindest geben könnten:

- Der im kommunalen Wirtschaftsrecht üblicherweise genutzte Begriff der Beteiligung stellt den Anteil der Kommune an dem Kapital einer Gesellschaft in den Vordergrund – was dann eigentlich auch nur eine des privatrechtlichen Gesellschaftsrechts sein kann – und verweist zugleich auch darauf, dass sich an derselben Gesellschaft auch andere, möglicherweise auch Private, beteiligen. Der Begriff rückt zugleich die vermögensrechtliche Seite in den Vordergrund, während die Aufgabe und das kommunalpolitische Ziel, das über die reine Kapitalsicherung und Kapitalverzinsung hinausgeht, nicht mit angesprochen werden.
- Spricht man von kommunalen Gesellschaften, so werden damit nur privatrechtlich strukturierte Einheiten erfasst, vornehmlich die GmbH und die Aktiengesellschaft. Der Begriff der Eigengesellschaft ist ebenso eingeführt wie der der Mehrheits- oder Minderheitsgesellschaft, womit aber nur Beteiligungen an Kapitalgesellschaften gemeint sein können.
- Eine weitere Unterscheidung knüpft an die Rechtsform an und stellt Einheiten, die dem öffentlichen Recht unterliegen (Eigenbetrieb, Zweckverband, Anstalt des öffentlichen Rechts/Kommunalunternehmen, Stiftung), den Formen des Gesellschaftsrechts (GmbH, AG) oder des Vereins- oder Stiftungsrechts gegenüber.
- Die Aufgabe, die die verselbstständigte Einheit für die Kommune erbringen soll, wird nach unterschiedlichen Kategorien gegliedert: wirtschaftlich – nicht wirtschaftlich, erwerbswirtschaftlich – gemeinnützig, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen

Interesse – Daseinsvorsorge. Diese Zuordnungen haben ihren Sinn in spezifischen Bereichen, etwa im Steuerrecht oder im Zuwendungsrecht.

Alle diese und noch weitere Bezeichnungen haben ihre Bedeutung für je einen spezifischen Zusammenhang, können aber das uns hier interessierende übergreifende Phänomen des Entstehens mehr oder weniger autonomer Einheiten unter dem Dach einer Kommune und zur gemeinsamen, aber organisatorisch arbeitsteiligen Erledigung kommunaler Aufgaben nicht griffig bezeichnen.

Denn den Kommunen geht es nur selten um eine bloße Kapitalbeteiligung mit Verzinsungs- und Gewinnabsichten, sondern um die Übertragung von bestimmten Aufgaben auf eine Leistungseinheit. Diese Einheit soll typischerweise gegenüber den Adressaten der Leistung handlungsfähig sein, wobei diese Adressaten zumeist Bürger der Kommune sind, aber auch Einheiten der Kommunalverwaltung selbst. Diese Einheit soll betrieblich tätig sein, Leistungen erstellen und Beziehungen zu den Abnehmern der Leistungen wie zu ihren Lieferanten unterhalten. Um dies in den Mittelpunkt zu rücken, eignet sich der Begriff des Unternehmens am besten. Wir finden diese Bezeichnung auch in einigen Gemeindeordnungen.


So bestimmt Art. 86 GO Bay: *»Die Gemeinde kann Unternehmen außerhalb ihrer allgemeinen Verwaltung in folgenden Rechtsformen betreiben: (1) als Eigenbetrieb, (2) als selbstständiges Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts, (3) in den Rechtsformen des Privatrechts.«*

Die ökonomische Sicht, wonach das zentrale Unternehmensziel üblicherweise die Optimierung des Gewinns ist und die erstellten Leistungen von diesem Ziel her beurteilt werden, trifft für unseren Zusammenhang nicht zu. Denn der allgemeine Unternehmensbegriff stellt nicht das Sachziel in den Vordergrund, sondern das Primärziel der Gewinnerzielung. Diesem Begriffsinhalt wollen wir durch die Kennzeichnung »kommunales Unternehmen« als einem Unterfall des »öffentlichen Unternehmens« entgegensteuern und damit den Unterschied deutlich machen.

Keine Probleme bringt der Begriff des Unternehmens in unserem Zusammenhang, wenn man ihn als Bezeichnung eines zielgerichteten soziotechnischen Systems versteht. Damit bewegt man sich auf der gleichen Betrachtungsebene wie bei der Verwendung des Begriffs der Organisation als eines auf Dauer angelegten, arbeitsteiligen, zielgerichteten Systems mit den Mitgliedern als den bedeutendsten Elementen und den Regeln als den bedeutendsten Relationen zwischen ihnen.

Da es uns auf die Leistung der ausgegliederten Einheit, die betriebliche Struktur im Inneren und das aktive Agieren unter einer eigenen Leitung nach innen und außen ankommt, ist der Begriff des Unternehmens der geeignete, um den Aspekt der kommunalen Aufgabenerfüllung durch unterschiedliche Formen des Handelns

Abb. 1: Dimensionen der Verselbstständigung

zunehmende Verselbstständigung 						
Dimension	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Anstalt ö.R.	Zweckverband	GmbH	AG
Leistungsstrukturen	Teil der kommunalen Hierarchie	Sondervermögen der Kommune ohne Rechtsfähigkeit	jur. Person des öffentlichen Rechts	jur. Person des öffentlichen Rechts	Handelsgesellschaft/ jur. Person	Handelsgesellschaft/ jur. Person
Organe	allgemeine Zuständigkeit der kommunalen Organe	Werkleitung/ Werkausschuss als besondere kommunale Organe	Vorstand/ Geschäftsführung Verwaltungsrat aus der Kommune besetzt	Verbandsvorstand Verbandsversammlung	Gesellschafterversammlung/ Geschäftsführung/ Aufsichtsrat	eigenverantwortlicher Vorstand/ Aufsichtsrat/ Hauptversammlung
Haushalt und Finanzen	Teil des kommunalen Haushalts	eigenes Rechnungswesen und Nettoveranschlagung	eigener Haushalt mit Finanzierung durch Umlage Gewährträgerschaft der Kommune	eigener Haushalt mit Finanzierung durch Umlage	Rechnungswesen gemäß handelsrechtlichen Vorschriften, konkursfähig	Rechnungswesen gemäß handelsrechtlichen Vorschriften, konkursfähig
Rechtsgrundlagen	allgemeines Kommunalrecht	besonderes Recht der Eigenbetriebe	eigene Organe	eigene Organe	GmbH-Gesetz	Aktienrechtliche Vorschriften
Personalstatus	komm. Bedienstete	komm. Bedienstete	selbstständiger Dienstherr	selbstständiger Dienstherr	privatrechtlicher Arbeitgeber	privatrechtlicher Arbeitgeber
Governance	kommunalverfassungsrechtliche Verbindung			Kapitalbeteiligung		
	Staatsaufsicht/Rechnungsprüfung			Rechnungsprüfung bei Unterwerfung durch Satzung		
B <sup>2</sup> Dimensionen der Verselbstständigung						

in den Vordergrund zu rücken: Das kommunale Unternehmen mit seiner spezifischen, durch die Kommune bestimmten Unternehmensaufgabe ist betrieblich verselbstständigt gegenüber der Einheit der kommunalen Verwaltung mit ihrer universalen Aufgabe.

### **1.3 DREI ASPEKTE DER AUSGLIEDERUNG: ORDNUNGSPOLITIK, KOMMUNALPOLITIK, ARBEITSPOLITIK**

Die Diskussion über die Ausgliederung von Aufgaben auf verselbstständigte kommunale Unternehmen wird auf drei Schauplätzen geführt, einem ordnungspolitischen, einem kommunalpolitischen und schließlich einem arbeitspolitischen.

- Auf dem ersten Schauplatz geht es um die Kernfrage »Staat oder Markt«, also darum, welche Aufgaben eine Kommune als Teil des Staates selbst erfüllen soll und welche privaten Unternehmen vorbehalten bleiben sollen. Hierher gehört die kommunalverfassungspolitische Diskussion über die Schrankentrias im kommunalen Wirtschaftsrecht – Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck, angemessenes Verhältnis zur kommunalen Leistungsfähigkeit und Subsidiarität – und über das Regionalprinzip, also die Begrenzung kommunaler Tätigkeit auf das Gemeindegebiet. Hierher gehört auch die Diskussion, die insbesondere das europäische Recht ausgelöst hat, über die Regeln, die die Kommunen zu beachten haben, wenn sie denn am Markt im (potenziellen) Wettbewerb tätig sind. Das Vergaberecht und das Recht der öffentlichen Zuwendungen sind hier von besonderer Bedeutung.
- Auf dem zweiten – in der öffentlichen Debatte weniger beachteten – Schauplatz geht es um die Ausgliederung von Aufgaben auf organisatorische Einheiten, die gegenüber der Kernverwaltung verselbstständigt sind, und um die Folgen, die dies für die kommunale Politik, die kommunale Demokratie und schließlich auch für die Öffentlichkeit der Kommunen hat.
- Auf dem dritten Schauplatz geht es insbesondere um die Flexibilisierung der Arbeit bei der Erbringung kommunaler Dienstleistungen und die Folgen für die Beschäftigten und die Interessenvertretung. Dem Thema entsprechend werden diese Diskussionen vor allem von den Gewerkschaften und den Beschäftigten der kommunalen Verwaltungen und Unternehmen auf der einen sowie der Politik und den Arbeitgebern auf der anderen Seite geführt.

Das empirische Projekt, das den Hintergrund für diese Untersuchung liefert, konzentriert sich auf die beiden letzten Schauplätze mit dem Fokus auf Städte und Gemeinden der Größenordnung von 10.000 – 50.000 Einwohnern und alle Landkreise.<sup>3</sup> In diesem Feld haben wir empirisches Material gesammelt über die Folgen der Verselbstständigung für die politische und ökonomische Steuerung der Kommune insgesamt und deren Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen und Interessenvertretung.

## 1.4 TRIEBKRÄFTE DER AUFGABENAUSGLIEDERUNG

Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben auf selbstständige Organisationseinheiten und die Änderung der Rechtsformen kommunaler Beteiligungen sind ein anhaltender Prozess, der auch bei den von uns untersuchten kleinen und mittelgroßen Gebietskörperschaften noch nicht abgeschlossen ist. Wie die Empirie zeigt, erfolgten etwa  $\frac{1}{10}$  der in der quantitativen Erhebung erfassten Ausgliederungs- oder Umwandlungsentscheidungen erst in den letzten fünf Jahren und in vielen Gemeinden und Kreisen wird kontinuierlich über weitere Aufgabenausgliederungen nachgedacht. Aktuelle Überlegungen betreffen – wie wir in der qualitativen Erhebung ermitteln konnten – insbesondere die Bauhöfe bzw. die Grünflächenbewirtschaftung, also Bereiche, in denen bislang verhältnismäßig wenige eigenständige Unternehmen festzustellen sind und die sich gleichzeitig auch für direkte Auftragsvergaben an private Wettbewerber eignen.

Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben ist nicht neu, sondern hat schon eine lange Geschichte, die in engem Zusammenhang mit der Industrialisierung und Urbanisierung Deutschlands und der daraus entstehenden Notwendigkeit einer öffentlichen Infrastruktur steht, die über das Transportwesen hinausgeht.<sup>4</sup> So reicht die Gründung von Stadtwerken, kommunalen Gesundheits- oder Nahverkehrsunternehmen in das 19. Jahrhundert zurück. Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg hat man sich von einer »veränderten Betriebsführung« und der Gründung privatrechtlicher Gesellschaften generell positive Wirtschaftlichkeitseffekte versprochen und entsprechende rechtliche Regelungen für das Reich verabschiedet.<sup>5</sup>

3 Vergleichbare Untersuchungen, die andere Typen von Kommunen im Fokus hatten, sind z. B. Killian/Schneider 1999; Prigge/Köllmann 2000; Schneider 2002; Prigge 2003; Universität Potsdam 2003; Trapp/Bolay 2003; Edeling u. a. 2004a.

4 Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung der kommunalen Unternehmen Ambrosius 1984, S. 85ff.; Ronel-lenfitsch 2004, S. 7ff.; Schneider 2002, S. 52ff. (mit weiteren Hinweisen).

5 Es handelt sich um die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 und die Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938.



Diese Gesetze boten Anknüpfungspunkte für die Entwicklung nach 1945. Während auf der gesetzlichen Ebene in der Folgezeit keine gravierenden Veränderungen festzustellen waren, hat sich in der Struktur der Unternehmen eine relativ starke Änderung ergeben: Immer mehr Kommunen gaben privaten Rechtsformen den Vorzug und haben ihre Eigenbetriebe sukzessive in Eigengesellschaften umgewandelt. Eine Ausnahme sind in dieser Hinsicht die ostdeutschen Bundesländer, in denen Teile sozialer und kultureller Dienstleistungen nach der Wiedervereinigung direkt an Private abgegeben bzw. in private Rechtsformen ausgliedert wurden.

Auch wenn die Ausgliederung kommunaler Aufgaben somit nicht neu ist, hat sie in den letzten Jahren eine enorme Dynamik erhalten und letztlich zum skizzierten institutionellen Wandel geführt, der Gegenstand dieser Analyse ist. Diese Dynamik ist kein Resultat singular lokal oder lokal bestimmter Entwicklungen. Als ursächlich sind vielmehr vier Entwicklungen und Problemlagen hervorzuheben, die überwiegend nicht auf der kommunalen Ebene verursacht wurden.

- Die Modernisierung der kommunalen Verwaltung bringt ein neues Leitbild öffentlicher Aufgabenerledigung mit sich. In dessen Mittelpunkt steht das Bestreben einer stärker betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsarbeit, in der die Dezentralisierung von Leistungserstellung und -verantwortung fördernd wirken.<sup>6</sup> Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben auf selbstständige Organisationseinheiten stellt in diesem Zusammenhang eine logische Fortsetzung des Optimierungsgedankens dar. In dem Maße, in dem die Aufgabenerledigung außerhalb der Verwaltung wirtschaftlicher erscheint und das Verantwortungsbewusstsein von Leitung und Mitarbeitern vermeintlich gestärkt wird, werden Ausgliederungen für die politischen und administrativen Akteure attraktiver.
- Die Grenzen des öffentlichen Dienstrechts sollen überwunden werden und leistungs- und verantwortungsfördernde Arbeits- und Entlohnungsstrukturen sollen dazu beitragen, kommunale Unternehmen wettbewerbsfähig zu machen. Vor diesem Hintergrund hat sich die so genannte »Flucht aus dem BAT« zu einer eigenständigen Triebkraft der Ausgliederung öffentlicher Dienstleistungen entwickelt. Die Überzeugung, dass kommunale Dienstleistungen gerade in Zeiten wachsenden Wettbewerbs nur noch in privatwirtschaftlichen Arbeits- und Entlohnungsstrukturen wirtschaftlich erbracht werden können, ist unter den

6 Statt vieler Literaturhinweise sei an dieser Stelle nur auf drei Veröffentlichungen hingewiesen, die die bisherigen Erfahrungen zur Verwaltungsreform aufarbeiten: Jann u. a. 2004; Gerstlberger u. a. 1999, Naschold u. a. 1996.

Akteuren der kommunalen Wirtschaft, Kommunalpolitiker und Unternehmensleitungen, heute weitgehend – kaum hinterfragter – Konsens.<sup>7</sup>

- Die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Unternehmen sind Anforderungen, die nicht zuletzt aus den Liberalisierungsinitiativen der EU und der staatlichen Ebene resultieren. So kommen z. B. Bereiche, die bislang vom Markt abgeschottet sind, in den Wettbewerb. Es handelt sich dabei um einen Wettbewerb, in dem kommunale Unternehmen aufgrund der Einschränkungen des Gemeindefinanzrechts nicht frei agieren können, und der in der Anfangsphase von einer enormen Dynamik gekennzeichnet ist. Für die Kommune gilt es vor diesem Hintergrund, die sich verstärkende Konkurrenz zwischen ihrem Eigentümerinteresse (Erfüllung eines öffentlichen Zwecks) und dem sich am Markt orientierenden Unternehmensinteresse zu bewältigen. Durch Einschränkungen der Inhouse-Vergabe auf der Basis von Urteilen des europäischer Gerichtshofes stehen über Jahre etablierte Geschäftsverbindungen zwischen der Kommune als Auftraggeber und den kommunalen Beteiligungen auf dem Prüfstand. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Entwicklungen des EU-Rechts die kommunale Organisations- und Wahlfreiheit und damit den Kern kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 28 GG Abs. 2 verfassungsmäßig stark berühren und in Frage stellen.<sup>8</sup>
- Die Krise der kommunalen Haushalte verstärkt die beschriebenen Entwicklungen noch: Der Zwang zur Ausgabenreduzierung verstärkt den Druck auf die kommunalpolitischen und administrativen Entscheidungsträger, die kommunale Daseinsvorsorge stärker an den Aspekten Wirtschaftlichkeit und Marktfähigkeit auszurichten.<sup>9</sup> Für unser Thema, die Verselbstständigung kommunaler Unter-

7 Diese Einstellung dokumentieren Edeling u. a. in einer Befragung von Managern kommunaler Energieversorgungsunternehmen sehr anschaulich (2004b, S. 112ff.). Die dort Befragten geben zu Protokoll, dass eine Orientierung am BAT ihrer Meinung nach für am Markt agierende Unternehmen zu starr und zu wenig leistungsorientiert ist.

8 Vgl. hierzu die Ausführungen in Killian/Richter/Trapp 2006, S. 15ff., in der die für die Kommunen wichtigen Entwicklungen aktuell und überblicksartig dargestellt sind. Zur Politik der EU-Kommission s. grundlegend Europäische Kommission 2003 und 2004.

9 Nur kurze Hinweise zur Haushaltskrise der deutschen Kommunen: Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände prognostiziert für das Jahr 2005 ein Gesamtdéfizit der kommunalen Haushalte von 7 Milliarden Euro. Gegenüber dem Vorjahr ist hier eine Steigerung von fast 3 Milliarden Euro zu konstatieren (2004: 4,1 Milliarden). Das bisherige Rekorddefizit von 8,47 Milliarden Euro aus dem Jahr 2003 wird angesichts erhöhter Bundes- bzw. Landeszuweisungen und aufgrund des wieder gestiegenen Gewerbesteueraufkommens aber nicht erreicht (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2005, S. 3). Einsparungen werden hauptsächlich im Bereich der Investitionen realisiert. So liegen die Investitionen in den Kommunalhaushalten nach Angaben des Deutschen Städtetags aktuell etwa 40 % unter dem Niveau von 1992 und betragen für 2005 nur noch rund 20 Milliarden Euro (Deutscher Städtetag 2005).

nehmen, sind im Zusammenhang mit der Haushaltskrise vor allem zwei Aspekte von Bedeutung. Zum einen suchen die Kommunen innovative Wege zur Finanzierung von Investitionen und kooperieren dabei verstärkt in institutionellen oder projektbezogenen Public Private Partnerships (Difu 2005; Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 2004; Budäus 2003; Gerstlberger 1999). Zum anderen verschaffen sich die Kommunen finanzielle Freiräume dadurch, dass sie über Beteiligungsunternehmen Kredite aufnehmen können, die andernfalls in Zeiten der Haushaltskonsolidierung von der Kommunalaufsicht keinesfalls genehmigt würden. Im Ergebnis entstehen »Schattenhaushalte«, denen weite Teile der kommunalen Schulden zuzuordnen sind.<sup>10</sup>

## 1.5 AUSGLIEDERUNGSPRAXIS

In der Ausgliederungspraxis unterscheiden sich die Gemeinden und Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern und die Landkreise deutlich von den größeren Kommunen: So gibt es insbesondere bei den Kommunen mit 10.000 – 20.000 Einwohnern Fälle, in denen alle öffentlichen Aufgaben in der Kernverwaltung oder einem Regiebetrieb erfüllt werden, und bei der Wahl der Rechtsformen werden öffentlich-rechtliche Lösungen (Eigenbetriebe und Zweckverbände) häufiger gewählt als private Organisationsformen, die in größeren Städten dominieren. Der zuletzt genannte Aspekt lässt sich auch innerhalb unseres Erhebungssamples zeigen. Denn Gemeinden bis 20.000 Einwohner präferieren deutlich stärker öffentliche Rechtsformen als größere und die Kreise.

Die Ausgliederung einer Aufgabe hängt aber im Wesentlichen nicht von der Größe der Kommune ab, sondern steht in engem Verhältnis zur Aufgabe selbst. Auch in kleinen Kommunen werden die Leistungen Energieversorgung, ÖPNV, Abfallverwertung oder Krankenhaus, wenn sie überhaupt wahrgenommen werden, in eigenständigen Einheiten erledigt. Dies hängt vielfach damit zusammen, dass Mandatsträger und die Verwaltung selbstständigen Einheiten, die womöglich noch privatwirtschaftlich organisiert sind, per se eine bessere Wirtschaftlichkeit zutrauen und der Meinung sind, dass öffentlich-rechtliche Unternehmen im Wettbewerb nicht erfolgreich agieren können. Das auch in der Verwaltungsmodernisierung transpor-

10 So ermittelt der Präsident des Hessischen Rechnungshofes (2004, S. 53) in einer Prüfung der sieben Sonderstatusstädte des Landes für das Jahr 2001 eine Verschuldung der kommunalen Beteiligungen von 769 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht in etwa dem Schuldenstand der kommunalen Haushalte (810 Mio. Euro).

tierte Leitbild einer selbstverantwortlichen Leitung und Arbeit in eigenständigen Strukturen wirkt dabei genauso wie die Vorstellung, dass ohne die Schranken des öffentlichen Dienstrechtes wirtschaftlich effizienter gearbeitet werden kann. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Überzeugung von den Vorteilen privater Unternehmensformen auch von den Akteuren geteilt wird, die sehen, wie erfolgreich Sparkassen, also Anstalten des öffentlichen Rechts, am Markt agieren.<sup>11</sup>

Dort, wo es keinen oder nur begrenzten Wettbewerb gibt, sind bei kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen relativ wenige Ausgliederungen vorzufinden. Dies sind insbesondere die Bereiche Bauhof, Grünflächen, Kindertagesstätten, Jugendberatung und soziale Beratung, Sportstätten, Gebäudewirtschaft und Büchereien.

Im Hinblick auf die verschiedenen Aufgabenbereiche ist die Energieversorgung besonders herauszuheben. Dort sind, nicht zuletzt auch durch die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes 1998, in den letzten Jahren viele vorher als Eigenbetriebe geführte Stadtwerke umgewandelt worden und haben jetzt eine private Rechtsform. Nicht selten wurden in diesem Zusammenhang auch überregionale Partner als Minderheitsgesellschafter mit ins Boot genommen. Entscheidungsträger in der Kommune und den Stadtwerken haben damit versucht, die kommunalen Unternehmen angesichts der antizipierten Schwierigkeiten im entstehenden Markt wettbewerbsfähig zu machen. Die Stadtwerke sind aber nicht allein wegen dieser Entwicklung interessant, sondern wegen ihrer puren Größe. In Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern, die selbstständige Versorgungsunternehmen haben, sind diese im Hinblick auf die Umsatzgrößen und die Personalstärke ebenbürtig zur Gebietskörperschaft. Damit sind sie für die Kommune ein enorm wichtiger Wirtschaftsfaktor. Die Städte nutzen dieses Potenzial in vielfältiger Weise. So generieren sie zum einen aus den Unternehmen Einnahmen (Steuern, Gewinnabführungen und Konzessionsabgaben), die sie im Falle eines überregionalen Versorgers nur teilweise erhielten, zum anderen gelingt es, diese Unternehmen in die

11 An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass es bislang keine empirischen Belege für die Behauptung gibt, dass private Unternehmen per se wirtschaftlicher handeln als öffentlich-rechtliche Unternehmen oder Verwaltungen. Eine von Naschold u. a. durchgeführte Analyse der britischen Reformverfahren zeigt demgegenüber sogar, dass die »simple Dichotomie privater versus öffentlicher Rechtsform« keine überzeugende Beziehung zu »mikroökonomischer Performanz« besitzt (Naschold u. a. 1996, S. 25ff.). Ein Manko öffentlicher Dienstleistungserbringung ist demnach nicht in der Rechtsform zu sehen, sondern im Fehlen strategischen Managements. Zudem spiegelt sich in dieser Vorstellung von der Überlegenheit privater Unternehmen immer auch eine Schwerpunktsetzung auf die finanziellen Aspekte der Leistungserbringung wider, die qualitative Aspekte oft aus dem Blick verliert. Damit möchten wir aber auch nicht behaupten, dass private Unternehmen per se eine schlechtere Dienstleistungsqualität abliefern, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen.

kommunalen Aktivitäten einzubeziehen (Übernahme defizitärer kommunaler Aufgaben – z. B. auch im steuerlichen Querverbund, Sponsoring). Quasi als Gegenleistung erhalten die Unternehmensleitungen aber eine relativ starke Entscheidungsautonomie im Kerngeschäft.

Der Umfang von Aufgabenausgliederungen und die Wahl der Rechtsform wird im Einzelfall auch von regionalen Besonderheiten geprägt. In diesem Zusammenhang sind die Kommunen in den ostdeutschen Ländern hervorzuheben. Dort sind signifikant häufiger GmbH-Lösungen zu finden als in vergleichbaren westdeutschen Kommunen, die ihrerseits stärker auf Eigenbetriebe und Zweckverbände setzen. Zudem werden – wie die qualitativen Erhebungen zeigen – Ausschreibungen in ostdeutschen Kommunen häufiger genutzt. Gründe hierfür sind nach unserer Interpretation die fehlende Tradition kommunaler Daseinsvorsorge und das positive Leitbild »Privatwirtschaft«, das zum Zeitpunkt der Übertragung der ehemaligen Staatsbetriebe die kommunalpolitischen Akteure stärker beeinflusste als ihre westdeutschen Pendants.

## **1.6 KOMMUNALPOLITISCHE STEUERUNG AUSGEGLIEDERTER AUFGABEN**

Die Steuerung der kommunalen Unternehmen und ihrer Aufgabenerfüllung ist zusammenfassend als »problematisch« zu bezeichnen. Hierzu einige Erhebungsergebnisse, die wir im Kapitel 2 näher darstellen:

- Strategische, zukunftsgerichtete Instrumente der Unternehmenssteuerung (z. B. Kennzahlen, Leistungsverträge) werden deutlich seltener genutzt als Kontrollinstrumente (z. B. Jahresberichte der Unternehmen).
- Von den Kommunen unter 20.000 Einwohnern erstellen lediglich 40% einen Beteiligungsbericht. Der Bericht, der aufgrund der gesetzlichen Vorgaben meist das einzige Steuerungsinstrument im Untersuchungssample darstellt, beinhaltet vielfach lediglich die Kopie der Unternehmensberichte und lässt Bewertungen durch die Verwaltung vermissen.
- Das Beteiligungsmanagement wird vielfach noch nicht als eigenständige und notwendige kommunale Aufgabe wahrgenommen, sondern vielfach von der Kämmererei oder dem Verwaltungsleiter »nebenher« erledigt. Kleinere Verwaltungen stellen hierfür offensichtlich keine Ressourcen bereit.
- Dort, wo Beteiligungssteuerung betrieben wird, erschöpft sich dies meist in der Sammlung der Finanzzahlen. Qualitative Aspekte (beispielsweise die Einordnung

in eine kommunale Strategie, die Erfüllung sozialer, ökologischer oder arbeitsrechtlicher Standards sowie die Dienstleistungsqualität gegenüber den Bürgern) werden demgegenüber kaum erhoben. Im Ergebnis handelt es sich dann meist um finanzpolitische Kontrolle und nicht um kommunalpolitische Steuerung.

- Viele Mandatsträger nehmen nicht wahr, dass in und mit den kommunalen Unternehmen Politik stattfindet. Vor diesem Hintergrund sind die Ratssitzungen zu Fragen, die Beteiligungen betreffen, vielfach entpolitisiert und die Thematik wird von einem engen Kreis von »Experten« bearbeitet, die für ihre Fraktionen in den Unternehmensorganen sitzen. Diese wiederum orientieren sich vielfach an den Interessen der Unternehmen und nicht an kommunalpolitischen Zielen. In diesem Zusammenhang ist der Bedeutungsverlust der Gesellschafterversammlungen hervorzuheben: Wenn Aufsichtsräte eingerichtet sind, wird die Unternehmenspolitik weitgehend dort und nicht in den eigentlich zuständigen Gesellschafterversammlungen diskutiert und inhaltlich entschieden.
- Angesichts fehlender institutioneller Absicherung erfolgt die Steuerung in kleinen und mittelgroßen Kommunen vielfach auf informellen Kanälen. In den Städten, Gemeinden und Kreisen haben sich jeweils spezifische Strukturen herausgebildet, bei denen die persönlichen Beziehungen eine entscheidende Rolle spielen. Im Dreieck Mandatsträger, Verwaltungsleitung und Unternehmensleitungen kommt vielfach dem Bürgermeister oder Landrat die zentrale Position zu.
- Die Steuerungsintensität steht in Zusammenhang mit der gewählten Rechtsform. Gerade in der qualitativen Erhebung konnten wir feststellen, dass öffentlich-rechtliche Beteiligungen, speziell Eigenbetriebe, enger gesteuert werden als GmbHs. Hier sehen wir eine Besonderheit unseres Erhebungssamples. Denn in Großstädten, in denen teilweise recht große Eigenbetriebe existieren, haben diese die gleichen Verselbstständigungstendenzen wie privatwirtschaftliche kommunale Unternehmen.<sup>12</sup>
- Der finanzielle Erfolg eines kommunalen Unternehmens ist ein zentraler Gradmesser für die Autonomie der Geschäftsführung. Immer dann, wenn die »Zahlen den Vorstellungen entsprechen«, gewähren die Räte und die Verwaltung ihren Unternehmensleitungen freie Hand im Kerngeschäft und werden lediglich dann aktiv, wenn Entscheidungen bezüglich der Rechtsform anstehen oder sie

12 Einen Sonderfall bilden die Sparkassen, die wegen den Eigenheiten ihres Geschäftes unabhängig von der Größe der Kommunen eine relativ hohe Autonomie haben, obwohl sie Anstalten des öffentlichen Rechts sind.

kommunalpolitische Wünsche an die Unternehmen haben (z. B. Sponsoring bestimmter Aktivitäten – s. o.).

Uns interessieren insbesondere die Folgen: Lässt sich aufgrund von Aufgabenaussgliederungen und Rechtsformänderungen ein Bedeutungsverlust der Politik feststellen? Wir meinen, dies mit Blick auf die Steuerungsdefizite bejahen zu können. Denn im Ergebnis zeigen die repräsentative Befragung und die Fallstudien, dass die Kommune politisch und organisatorisch auseinander fällt und dies nicht durch eine geeignete Steuerung politisch und administrativ aufgefangen wird.

Der Konzern Stadt existiert somit unserer Meinung nach bislang nur als Leitbild, hinter dem aber keine Strategie zur Realisierung steht. Dafür wäre es notwendig, dass es klare politisch definierte Strategien im Hinblick auf die einzelnen Unternehmen und die Kommune als Ganzes gibt. Diese Entscheidungen wären genuine Aufgabe des Rats, werden dort aber nicht wahrgenommen. Mehr noch: Während Kommunalpolitiker ihre Defizite im Bereich der strategischen Vorgaben gegenüber der Verwaltung durch direkte Interventionen in die tägliche Arbeit kompensieren<sup>13</sup>, wirken die rechtlichen und organisatorischen Grenzen zu den Unternehmen so stark, dass von einer wirkungsvollen Einflussnahme nicht gesprochen werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die stärker am betriebswirtschaftlichen Erfolg orientierten Eigeninteressen der Beteiligungen zum Tragen kommen können. Der wirtschaftliche Erfolg wiederum ist für die Kommunalpolitik – hier sind jetzt explizit die Mandatsträger und die Verwaltungsspitze gemeint – Legitimation für die praktizierte lose Steuerung und bestätigt obendrein diejenigen, die immer schon wussten, dass private Unternehmen besser und wirtschaftlicher arbeiten als öffentliche Verwaltungen. Die politischen Gestaltungsoptionen bleiben jedoch vielfach ungenutzt und die politische Verantwortung für das Handeln der Unternehmen wird nur unzureichend wahrgenommen.

## **1.7 ARBEITSPOLITISCHE FOLGEN**

Die Beschäftigten in deutschen Kommunen sind in den letzten Jahren mit gravierenden Änderungen der Rahmenbedingungen konfrontiert. Finanzkrise, Verwaltungsmodernisierung und schließlich die Ausgliederung kommunaler Aufgaben sind die Eckpunkte dieses Wandels und bringen Senkungen der Personalkosten,

13 Über deren Sinnhaftigkeit möchten wir hier nicht diskutieren, sondern lediglich auf die Existenz dieses Mechanismus hinweisen.

Veränderungen des Arbeits- und Tarifrechts und das Risiko des Arbeitsplatzverlustes mit sich. In unserer Analyse finden sich diese Aspekte wieder.

Das erste Ergebnis, auf das wir in diesem Zusammenhang hinweisen wollen, ist der Trend zum Arbeitsplatzabbau im kommunalen Sektor. Dieser betrifft nach einhelliger Meinung der Teilnehmer an der Umfrage und den in den Fallstudien Interviewten besonders die Kernverwaltungen und weniger die ausgegliederten Bereiche. Dies liegt aber nicht daran, dass der Zwang zur Kostenreduzierung in der Verwaltung besonders hoch wäre, sondern ist die logische Folge der tariflichen Unterschiede zwischen den Unternehmen und der Verwaltung. Während die Geschäftsleitungen die Möglichkeit haben, über Arbeitszeitreduzierungen, niedrigere Tarife für Neueinstellungen oder Haustarifverträge Personalkosten zu sparen, und diese auch nutzen, können die Personalkosten in der Verwaltung meist nur über die Stellenstreichungen realisiert werden.

Die tarifliche Einheit der Kommune zerfällt. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig eine Schlechterstellung für die Beschäftigten in den ausgegliederten Einheiten. Es gibt hier sogar Gewinner – namentlich die Mitarbeiter der Versorgungsbetriebe. In anderen Branchen ist die Loslösung aus dem öffentlichen Dienst aber mit Verlusten für die betroffenen Mitarbeiter verbunden. Zu nennen sind hier insbesondere der ÖPNV und die Krankenhäuser.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Mitarbeiter und ihre Interessenvertretungen Ausgliederungs- und Rechtsformänderungsaktivitäten prinzipiell kritisch gegenüberstehen. Das Handeln ist von einer defensiven Abwehrhaltung und der Sorge um die bestehenden Arbeits- und Tarifbedingungen des öffentlichen Sektors geprägt. Am Ende entsprechender Prozesse stehen dann in der Regel Personalüberleitungsverträge, die den Beschäftigten zumindest für eine gewisse Zeit den Status quo sichern.

Für die Interessenvertretung sind privatrechtliche Ausgründungen rechtlich mit einem Verlust der Vertretungskompetenz verbunden. Es gründen sich neue Gremien, die je nach Gutdünken der Arbeitgeberseite<sup>14</sup> sogar Sitze in den Aufsichtsräten der kommunalen Unternehmen erhalten. Der Zusammenhalt der Interessenvertretung geht nach unseren Erkenntnissen durch Ausgliederungen verloren. Hierfür sprechen einige Resultate unserer quantitativen und qualitativen Erhebungen:

14 In den von uns untersuchten Kommunen gab es keine Unternehmen, die der Größe nach unter die gesetzlichen Regelungen der Unternehmensmitbestimmung fielen. Ob Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten saßen, hing damit von individuellen Arrangements mit den kommunalpolitischen Akteuren ab.



- Formelle und informelle Kontakte zwischen den Beschäftigtenvertretern sind eher selten. Weder Personal- noch Betriebsräte haben ein starkes Interesse an einer betriebsübergreifenden Zusammenarbeit. Vielmehr versuchen sie, sich individuell im Dialog mit »ihrem Arbeitgeber« für die Interessen ihrer Klientel einzusetzen.
- Mit der Idee einer übergeordneten Interessenvertretung haben sich die Akteure bislang nicht beschäftigt. Strategische, zukunftsgerichtete Diskussionen zur Entwicklung der Kommunen und ihrer Unternehmen finden somit auf Arbeitnehmerseite nicht statt.
- Die Gewerkschaft hat in kleinen und mittelgroßen Kommunen einen deutlich geringeren Einfluss als in Großstädten. Dies hängt zum einen mit einem vergleichsweise niedrigen Organisationsgrad der Beschäftigten und einer teilweise sehr geringen gewerkschaftlichen Bindung der Interessenvertreter zusammen. Zum anderen ist vor Ort vielfach kein hauptamtliches gewerkschaftliches Engagement festzustellen.

## 1.8 GANG DER DARSTELLUNG

Im Kapitel 2 berichten wir über die Ergebnisse unserer empirischen Studien zur Steuerung der ausgegliederten Aufgaben in kleinen und mittelgroßen Kommunen. Den einen Schwerpunkt bildet dabei die Frage nach der aktuellen Nutzung von Steuerungsinstrumenten, den anderen das Selbstverständnis der mit der Ausgliederung und Steuerung befassten kommunalen Akteure. Das Resümee bilden Überlegungen über die Gründe des Scheiterns, die wir weder im Mangel an geeigneten Instrumenten noch in gravierenden Defiziten bei ihrem Einsatz sehen. Eine kurze Darstellung der Kommunen, die uns als Fallstudien für die qualitative Untersuchung zur Verfügung standen, ist im Anhang zu finden.

Kapitel 3 befasst sich mit den arbeitspolitischen Folgen der Ausgliederung und Verselbstständigung und mit den zu nutzenden Chancen der Interessenvertretung der Beschäftigten im Konzern Stadt.

Im Kapitel 4 versuchen wir die Frage der Steuerung ausgegliederter Aufgaben als einen Spezialfall der Gewährleistung öffentlicher Aufgaben einzuordnen und damit aus der engen Sicht einer »Steuerung von Beteiligungen« herauszulösen. Denn es geht nicht allein und nicht einmal besonders um die Belange des kommunalen Vermögens, das in kommunalen Unternehmen steckt, sondern um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in einer Entscheidungs- und Handlungsstruktur, die

aus der kommunalverfassungsrechtlich und demokratisch geprägten Governance herausgelöst ist.

In Kapitel 5 gehen wir von der deskriptiven zu präskriptiven Perspektive über. Dabei beginnen wir mit der Diskussion der im kommunalen Wirtschaftsrecht niedergelegten Regeln für die Gründung und Steuerung kommunaler Unternehmen, die aus unserer Sicht den Aspekt der Gewährleistung ausgegliederter Aufgaben nur am Rande wahrnehmen. Wir ordnen dann unser Problemfeld in die breitere Debatte über Corporate Governance ein und prüfen die Übertragbarkeit der für börsennotierte Unternehmen entwickelten Regeln des Deutschen Corporate Governance Kodex auf kommunale Unternehmen und ihre Gesellschafter. An drei einflussreichen Beispielen stellen wir die für öffentliche Unternehmen bereits entwickelten Regeln vor. Vor dem Hintergrund der Defizite dieser Konzepte und der Ergebnisse unserer empirischen Arbeit stellen wir zum Abschluss eigene Grundlinien eines Public Corporate Governance Kodex zur Debatte.



## **2. BETEILIGUNGSSTEUERUNG IN DER PRAXIS KLEINER UND MITTELGROßER KOMMUNEN – BEFUNDE DER EMPIRIE**

---

### **2.1 ZIELE UND INSTRUMENTE ZUR STEUERUNG KOMMUNALER UNTERNEHMEN**

Bei unserer empirischen Untersuchung des Verhältnisses von Kommunen und Kreisen gegenüber verselbstständigten kommunalen Unternehmen und den ihnen übertragenen Aufgaben sind wir davon ausgegangen, dass sich mit der Ausgliederung prinzipiell nichts an dem Charakter dieser Aufgaben ändern sollte: Die kommunalen Akteure sollten sie weiterhin als öffentliche Aufgaben der Kommune ansehen und die Unternehmen lediglich als Mittel zur Aufgabenerfüllung behandeln. Die Gebietskörperschaft und ihre Unternehmen sollten kommunalpolitisch als eine integrale Institution zu betrachten sein, deren Legitimation vom Bürger ausgeht und in der die gewählten Organe die Verantwortung für alle Einheiten tragen. Schließlich hat der demokratisch begründete Steuerungsauftrag sicherzustellen, dass die politischen und wirtschaftlichen Ziele der Kommune von ihren Unternehmen umgesetzt werden und deren Handeln kontinuierlich eingebunden bleibt.

Die Steuerung durch die Kommune hat insbesondere folgende Anforderungen zu erfüllen:

1. Ausgehend von dem Gedanken des Zusammenhangs von Kommune und Unternehmen sind operative und strategische Ziele für die Kommune insgesamt und für die einzelnen Unternehmen zu entwickeln. Die unternehmensbezogene Zieldefinition umfasst zum einen den öffentlichen Auftrag des Unternehmens und die Festlegung von inhaltlichen Parametern der Leistungserbringung. Zum anderen geht es um die Vorgabe wirtschaftlicher Ziele wie z. B. die Rentabilität, die Kapitalerhaltung oder die Erhaltung der Unternehmensliquidität.
2. Es ist eine Steuerungsstruktur zu etablieren, die sicherstellt, dass die Unternehmen nicht der Kontrolle der Eigentümerin entgleiten können. Insbesondere geht es dabei darum zu gewährleisten, dass die kommunalen Unternehmen die gesetzlichen und politisch vorgegebenen Rahmenbedingungen erfüllen. Dies können inhaltlich z. B. Vorgaben hinsichtlich des Umweltschutzes, der Nach-

haltigkeit oder der Struktur- und Beschäftigungsförderung sein. Es kann sich hierbei aber auch um die Realisierung günstiger Preise für die Bevölkerung handeln. Im Hinblick auf die formale Ebene handelt es sich insbesondere um die Einhaltung der Vorgaben des Gemeindewirtschaftsrechts und des Gesellschaftsrechts.

3. Das Steuerungsverhältnis ist so zu gestalten, dass die Leistungs- und Marktfähigkeit der Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Im Ergebnis muss die steuernde Kommune aber in der Lage sein, jederzeit Leistungs- und Risikopotenziale von Unternehmen und Markt zu erkennen, um den langfristigen Erfolg absichern zu können. Hierzu zählt eine strategische Pflege des Beteiligungsportfolios durch Branchen-, Markt- und Wettbewerbsanalysen, Unternehmensbewertungen, Benchmarking oder Neugründungen, Privatisierungen und Outsourcing.
4. Die Beteiligungssteuerung hat auch die Aufgabe unternehmensübergreifende Synergien zu entwickeln und zu sichern. Möglichkeiten sind z. B. Personalentwicklungskonzepte für den gesamten Konzern Stadt, organisatorische Beteiligungsverschränkungen (Holdingbildung usw.) oder die Etablierung fester Liefer- und Abnehmerbeziehungen.

Die Komplexität kommunaler Beteiligungssteuerung ergibt sich aus der Rolle der Kommune als Gesellschafter. Denn anders als ein privater Gesellschafter, der seine Beteiligungen im Wesentlichen im Hinblick auf den wirtschaftlichen Erfolg steuert, verbindet die Kommune mehrere Ziele miteinander und hat daher auch verschiedene Kriterien bei der Beteiligungssteuerung zu verknüpfen. Es geht um die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, des politischen Auftrags und der ökonomischen Zielstellung genauso wie um die Absicherung des demokratisch legitimierten Einflusses auf die kommunalen Unternehmen.<sup>15</sup>

Die zur Verfügung stehenden Instrumente der Steuerung sind in der Literatur mehrfach dargestellt worden.<sup>16</sup> In der folgenden Tabelle werden nur die wichtigsten Steuerungsinstrumente überblicksartig genannt, ohne dass auf ihre Gewährleistungsfunktion – dazu siehe Kapitel 4 – eingegangen wird.

15 S. hierzu auch die detaillierten Ausführungen in Kapitel 4.

16 Vgl. z. B. Hoppe/Uechtritz 2004; Hille 2003; Otto et. al. 2002; Fabry/Augsten 2002.

**Tab. 1: Instrumente der Beteiligungssteuerung**

<b>Beteiligungs- gründung</b>	<b>Strategische Beteiligungssteuerung</b>	<b>Laufende Beteiligungssteuerung</b>	<b>Personal- steuerung</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestimmung des öffentlichen Zwecks</li> <li>• Festlegung des Tätigkeitsbereichs</li> <li>• Regelungen zur Haftungs- und Verlustbegrenzung</li> <li>• Einrichtung eines Aufsichtsrats und Definition von Entscheide- und Abstimmungsmodalitäten</li> </ul> <p><b>B<sup>2</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielvereinbarungen</li> <li>• Kontraktmanagement</li> <li>• Wirtschaftspläne</li> <li>• 5-jährige Finanzplanung</li> <li>• Marktanalysen</li> <li>• Beteiligungsausschuss</li> <li>• Balanced Scorecard</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offenlegung der Jahresabschlüsse</li> <li>• Unterjährige Berichtspflichten</li> <li>• einheitliches Controlling</li> <li>• Beteiligungsbericht</li> <li>• kommunale Rechnungsprüfung</li> <li>• überörtliche Rechnungsprüfung</li> <li>• Kennzahlensteuerung</li> <li>• laufende Soll-/Ist-Abgleiche</li> <li>• Mandatsbetreuung</li> <li>• Kundenbefragungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• überbetriebliche Personalplanung und -entwicklung</li> <li>• Leistungsvergütungen</li> <li>• Offenlegung der Vorstandsvergütungen</li> </ul>

Die folgende Systematisierung der Steuerungsinstrumente soll helfen, die empirischen Ergebnisse besser einordnen zu können, und zeigen, dass mit der Nutzung unterschiedlicher Steuerungsinstrumente sehr unterschiedliche Zielsetzungen bzw. Ergebnisoptionen verknüpft sind. Es ist also nicht zu erwarten, dass in allen Fällen alle Instrumente erforderlich sind, um den Steuerungsauftrag optimal zu erfüllen.

### **1. Unterscheidung nach zeitlicher und inhaltlicher Reichweite**

Man kann unterscheiden zwischen Instrumenten der strategischen und der operativen Steuerung. Im allgemeinen Wirtschaftsleben ist, orientiert am Börsengeschehen, die unterjährige Steuerung eines Unternehmens als operative Steuerung zu bezeichnen. Der Fokus der operativen Steuerung wird sich auf die Wirtschaftsplanerstellung, die halb-/vierteljährliche/monatliche Steuerung bis hin zum Jahresabschluss erstrecken. Hingegen erstreckt sich die strategische Steuerung auf den mittelfristigen Zeitraum (4 – 5 Jahre). Ihr Fokus liegt eher auf der mittel- bis langfristigen Unternehmensplanung, einschließlich der Produkt- und Investitionsplanung, und auf der Verknüpfung dieser Planung mit den jährlich zu erstellenden Wirtschaftsplänen. Gegenstand langfristiger Planung ist daher auch die so genannte Aufgabenkritik, die eine Überprüfung des Leistungsspektrums ist, seiner langfristigen Stabilität bzw. Notwendigkeit und die Frage nach Investition oder Desinvestition, d. h. im Extremfall auch Verkauf der Beteiligung (Portfoliopolitik).

## **2. Unterscheidung nach rechtlich erforderlichen und wirtschaftlich orientierten Instrumenten**

Nach der jeweiligen Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung, Ortssatzungen, dem Haushaltsgrundsätzegesetz, den Handelsgesetzen und anderen gesetzlichen Vorgaben sind eine Reihe von Prüfungen und Berichten vorgeschrieben, die vor allem die Ordnungsmäßigkeit des Handelns zum Ziel haben. Sie stehen traditionell im Vordergrund des Interesses der Verwaltungen. Daneben sind die wirtschaftlich orientierten Instrumente zu sehen. Die politischen Interessen richten sich dagegen eher auf das Leistungsspektrum der Unternehmen. Man kann also normative Kontrolle, monetäre Kontrolle und Fachkontrolle unterscheiden.<sup>17</sup>

## **3. Unterscheidung in ex-post- und ex-ante-Steuerungsinstrumente**

Alle Instrumente, die auf die Vergangenheit ausgerichtet sind, unterstellen, dass von den Berichten über vergangene Vorgänge und ihre Diskussion in den zuständigen Gremien, positive Wirkungen auf die Zukunft ausgehen. Da aber der zeitliche Abstand zwischen dem Ende des Wirtschaftsjahres und der Diskussion des Jahresabschlusses eines Unternehmens zunehmend als zu lang empfunden wird und das Interesse damit daran eher nachlässt, hat sich der Bedarf nach aktueller, besser noch in die Zukunft gerichteter Steuerung verstärkt. Daher sind einerseits unterjährig orientierte Instrumente entwickelt worden, andererseits sucht man Instrumente, die die Unternehmensziele zum Gegenstand von Handlungen machen, z. B. entsprechend ausgestaltete Geschäftsführerverträge zwischen dem Unternehmen und der Unternehmensleitung oder Leistungsverträge zwischen der Gemeinde und den Unternehmen. In letzter Zeit werden häufiger so genannte Konsolidierungsverträge zwischen den Gemeinden und ihren Unternehmen geschlossen, die Konsolidierungsbeiträge der Unternehmen zum städtischen Haushalt in einem meistens mittelfristigen Zeitraum zum Gegenstand haben.

## **4. Unterscheidung nach den Zielpersonen bzw. -gruppen der Steuerung**

Die Steuerung kann an unterschiedliche Personen oder Personengruppen adressiert sein. Da sind einerseits die Unternehmensgremien und die darin tätigen Personen, d. h. die Unternehmensleitungen (Geschäftsführung, Vorstand usw.) und die Aufsichtsgremien (Aufsichtsrat, Verwaltungsrat usw.). Daneben stehen die Eigentümerversammlungen (Gesellschafterversammlung, Hauptversammlung, Verbands-

17 Dazu detaillierter Bremeier 1998.

versammlung usw.). Natürlich sind auch die Personen anzusprechen, die innerhalb der Verwaltungen für die Unternehmen zuständig sind, z. B. die Beteiligungsdezenten und die jeweils fachlich für das Leistungsspektrum des Unternehmens zuständigen Dezenten. Schließlich sind die Gemeindevertretungen insgesamt und die allgemeine Öffentlichkeit als Adressaten zu nennen.

## **6. Unterscheidung nach der Unternehmensverfassung**

Ausgliederungen aus der Kernverwaltung können in unterschiedlichen Rechtssphären stattfinden: privates Recht (meist GmbH, AG), öffentliches Recht (Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen, Zweckverband) sowie Spezialformen öffentlich-rechtlichen Charakters (Sparkassen, Stiftungen). Da innerhalb der ausgegliederten Einheiten unterschiedliche Entscheidungswege rechtlich vorgeschrieben sind, unterschiedliche Organe mit je unterschiedlichen Kompetenzen existieren und meist auch unterschiedliche Rechnungslegungsvorschriften und Planungsinstrumente vorgeschrieben sind, wird auch die Beteiligungssteuerung auf diese Verschiedenheiten zu reagieren haben. Die Instrumente sind also danach zu unterscheiden, in welcher Rechtssphäre die Unternehmen angesiedelt sind.<sup>18</sup>

Gemeinden und Landkreise müssen sich einen ihrer Größe und ihrem Beteiligungsportfolio entsprechenden Instrumentenkasten zusammenstellen. Vor allem muss dem eine ausführliche Diskussion in den Gremien, mit den Unternehmen und der Öffentlichkeit vorausgehen, in der sowohl die Notwendigkeit von Regelungen als auch die Regelungen selbst diskutiert und schließlich beschlossen werden. Diese Diskussion soll zugleich genutzt werden, um die Besonderheiten von öffentlichen Beteiligungen und die besonderen Anforderungen an die Leistung der Unternehmen und das Verhalten der Unternehmen zu erforschen und dazu Positionen zu erarbeiten.

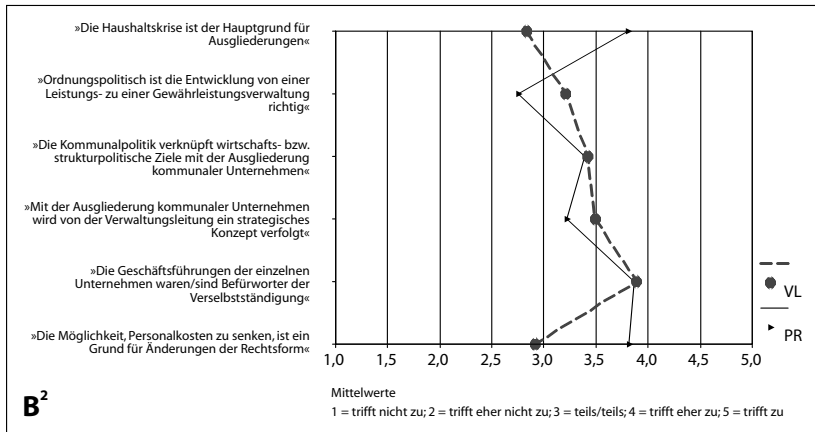
18 Die infrage kommenden Rechtsformen und ihre Bedeutung für die Beteiligungssteuerung sind häufig dargestellt worden. Es soll hier nur auf drei Veröffentlichungen verwiesen werden: Hille 2003; Otto et. al. 2002; Hoppe/Uechtritz 2004.



## 2.2 GRÜNDE, PROZESSE UND ERGEBNISSE VON AUSGLIEDERUNGEN

Zunächst gehen wir auf die Gründe und Resultate von Ausgliederungen ein. Dabei beziehen wir die Antworten der Verwaltungsleitung und der Personalvertretungen gleichermaßen in die Betrachtung ein.<sup>19</sup>

**Abb. 2: Gründe und Ziele von Ausgliederungen**



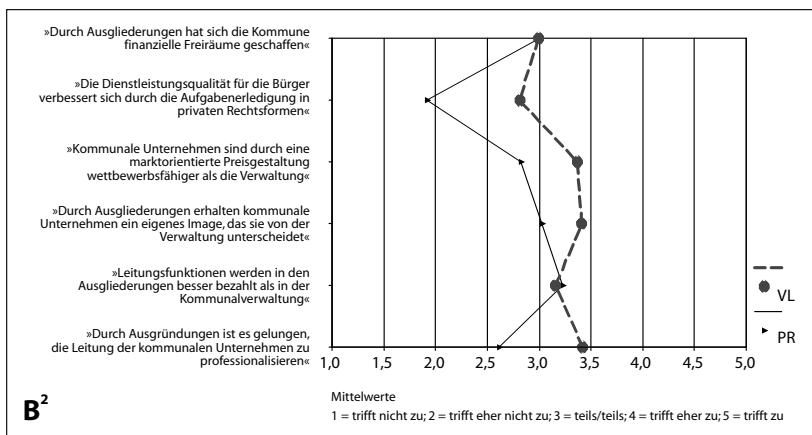
Im Hinblick auf die Ausgliederungsgründe zeigt sich eine deutliche Differenz in der Beurteilung der finanziellen Aspekte. Nach Meinung der Personalvertreter sind die Haushaltskrise der Kommunen und die Möglichkeiten zur Personalkosteneinsparung wichtige Gründe für die Ausgliederung einzelner Aufgaben oder für Rechtsformänderungen generell. Die Verwaltungsleitungen messen dem wesentlich weniger Bedeutung bei und betonen die wirtschafts- und strukturpolitischen Aspekte sowie den Übergang von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung. Diese Mittelwerte tendieren jedoch stärker zum Mittelpunkt der Antwortskala (»teils/teils«), sodass davon auszugehen ist, dass es sich hierbei nicht um ausschlaggebende Gründe handelt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine inhaltliche Begründung selbstverständlich auch eine legitimatorische Funktion für die administrativen Entschei-

<sup>19</sup> Die Beurteilungen von Personalvertretung (PR) und Verwaltungsleitung (VL) wurden über Zustimmungfragen erhoben, bei denen den Umfrageteilnehmern eine Aussage vorgelegt wurde und diese die Möglichkeit hatten, auf einer 5-stufigen Antwortskala anzugeben, inwieweit die jeweilige Aussage für ihre Kommune zutrifft (so genannte Likert-Skala).

der hat. In diesem Kontext ist auch das Antwortverhalten auf die beiden weiteren Aussagen interessant: Unisono geben Arbeitnehmervertreter und Verwaltungsleitung an, dass die Geschäftsleitungen der kommunalen Unternehmen Promotoren der Verselbstständigung waren bzw. sind, und bestätigen damit eine These, die von kommunalpolitischen Akteuren schon lange vertreten wird. Auch in der Frage des Konzepts bei Ausgliederungsprozessen gehen die Beurteilungen nicht weit auseinander und zeigen damit, dass auch aus Perspektive der Verwaltungsleitungen keine klare strategische Linie gesehen wird.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass entsprechende Entscheidungen eher situativ, mit Blick auf tatsächliche oder zumindest assoziierte finanzielle Vorteile und unter Einflussnahme der Unternehmensführungen gefällt werden.

**Abb. 3: Resultate von Ausgliederungen**



Im Hinblick auf die Ergebnisse von Ausgliederungen und Rechtsformänderungen tendieren fast alle dargestellten Mittelwerte zum Skalenmittelpunkt, der für die Antwortoption »teils/teils« steht. Interessant ist dabei eine relativ hohe Varianz im Antwortverhalten bei fast allen Aussagen. Dies bedeutet, dass sich der jeweilige Mittelwert nicht homogen zusammensetzt, sondern die Umfrageteilnehmer die einzelnen Aussagen je nach der Beurteilung ihrer Kommune als mehr oder weniger zutreffend bezeichnen. Die Resultate dieser Prozesse müssten daher eigentlich im Einzelfall betrachtet werden und können nur begrenzt verallgemeinert werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl die Verwaltungsleitungen als auch die Personalräte die Resultate von Verselbstständigungen nur in begrenztem

Maße positiv bewerten. Sie sehen im Hinblick auf die Dienstleistungsqualität für die Bürger oder die Schaffung finanzieller Freiräume für die Kommunen nur bedingt Erfolge. Die Personalvertretungen sehen gerade bei der Dienstleistungsqualität keinen Vorteil in der privatrechtlichen Aufgabenerledigung. Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Professionalisierung der Unternehmensleitung werden nach Einschätzung der Verwaltungsleitungen zwar positivere Ergebnisse erzielt, aber im Durchschnitt stimmen sie den entsprechenden Aussagen ebenfalls nicht klar zu. Die Personalvertretungen sagen hingegen, dass es zu keiner Professionalisierung auf der Ebene des Managements gekommen ist. Dafür trifft aber das weit verbreitete Vorurteil von einer besseren Bezahlung der Unternehmensleitungen nach Meinung von beiden Akteursgruppen auch nur bedingt zu.

Um die Gründe und Resultate von Ausgliederungen, die sich aus den zitierten quantitativen Angaben nur sehr grob ablesen ließen, genauer zu erfassen, haben wir dieses Thema in der qualitativen Erhebungsphase durch Fallstudien vertieft. Dar- aus lassen sich folgende Ergebnisse hervorheben:

1. Kommunalpolitiker und Verwaltungsleitungen schreiben privaten Organisations- formen per se höhere Effektivität und Effizienz zu. Nach einhelliger Meinung ist es zumindest in einigen Aufgabenbereichen, insbesondere der Energiever- sorgung und den Krankenhäusern, nicht mehr möglich, in öffentlich-rechtlichen Strukturen marktgerecht zu handeln.
2. In ostdeutschen Kommunen orientieren sich die kommunalpolitischen und administrativen Entscheidungsträger bei der Rechtsformwahl wesentlich stärker an ökonomischen Kriterien.
3. Stadtwerke, die neben der Wasser- auch die Energieversorgung leisten, sind für kleinere und mittlere Kommunen wichtige Einnahmequellen.
4. In einigen kleineren und mittelgroßen Kommunen erbringen die Bürger durch ehrenamtliches Engagement einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Spektrums öffentlicher Dienstleistungen.

## **Die positive Beurteilung privater Unternehmensformen**

Nahezu alle Interviewpartner aus den Bereichen Verwaltungsleitung und Kommu- nalpolitik schreiben privaten Rechtsformen eine höhere Effektivität und Effizienz zu. Dieses Ergebnis ist für den informierten Leser sicher nicht überraschend. Erstaunt waren wir jedoch, dass das Leitbild der vermeintlichen Überlegenheit privater Auf-

gabenerledigung nicht nur von der politischen Ebene, sondern auch von leitenden Verwaltungsmitarbeitern weitgehend geteilt wird.<sup>20</sup>

Nach Meinung der Interviewpartner sind es vor allem drei Gründe, die für die Erledigung öffentlicher Aufgaben in privaten Rechtsformen sprechen: (1.) bessere Entscheidungsstrukturen, (2.) die Ausblendung ökonomisch negativer Einflüsse seitens der Kommunalpolitik und (3.) ein besserer Schutz von Unternehmensinterna.

(1.) Durch kürzere und klarere Entscheidungswege, so die weithin geteilte Meinung, können private Unternehmen flexibler und schneller auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren. Eine per se stärkere Orientierung der Firmenleitungen und der Mitarbeiter an einer wirtschaftlichen Leistungserstellung und einem positiven Unternehmensergebnis wird in diesem Zusammenhang ebenfalls mehrfach angeführt. Ein von uns interviewter Landrat bringt dies wie folgt zum Ausdruck:

*»Betriebswirtschaftlicher Verstand ist mit normalen Verwaltungsmitarbeitern nicht zu machen, das ist fast eine Überforderung.«* (Landrat)

(2.) Ein Grundgedanke der Verwaltungsmodernisierung der 90er Jahre ist die Trennung von strategischer Entscheidungsfindung, die der Kommunalpolitik zugeschrieben wird, und der operativen Umsetzung, für die die Verwaltung zuständig ist. Basis dieser Überlegung waren die negativen Erfahrungen mit der politischen Einmischung in das Tagesgeschäft der Verwaltung (Stichwort: der wackelnde Kanaldeckel). Den Widerspruch politischer und ökonomischer Perspektive bringt z. B. ein Interviewpartner zum Ausdruck, wenn er sagt: »Immer wenn die Politik reinkommt, gerät das Wirtschaftliche aus den Augen.« (Landrat) Die Zurücknahme der Politik ist aber offensichtlich nur in wenigen Fällen auch wirklich erfolgt. Die Verwaltungen und Eigenbetriebe oder Zweckverbände werden auch heute noch von ehrenamtlichen Kommunalpolitikern als Erfüllungsgehilfen betrachtet und in ihrer alltäglichen Arbeit beeinflusst. Von dieser Praxis gibt es nur wenige Ausnahmen. In diesem Kontext sind z. B. die Sparkassen zu nennen, die aber schon immer von kommunalpolitischer Einflussnahme weitgehend verschont waren. Gegenüber kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform sind die gleichen Politiker wesentlich zurückhaltender.

Gleichzeitig wurde vielfach berichtet, dass die politischen Diskussionen um kommunale Dienstleistungen durch die Wahl einer privaten Rechtsform

20 Noch einmal: Von einer vermeintlichen Überlegenheit wird hier gesprochen, weil es bislang nicht gelungen ist, diese Annahme empirisch zu belegen. An dieser Stelle soll diese Diskussion nicht vertieft werden. Entscheidend für die kommunale Praxis ist vielmehr, dass die Privatwirtschaft für die Akteure im kommunalen Raum als positiv besetztes Leitbild wirkt.

versachlicht wurden. Angeführt werden hier meist die Diskussionen um die Gebühren, die in den Kommunalparlamenten immer wieder zu Auseinandersetzungen geführt haben und unter den veränderten Konstellationen entpolitisiert sind:

*»Tarifentscheidungen hatten früher, als das ein Eigenbetrieb war, eine höhere Bedeutung und allgemeines Interesse. Jetzt durch die GmbH werden die Entscheidungen hinter verschlossenen Türen im Aufsichtsrat getroffen und am nächsten Tag verkündet. Das wird überraschender Weise von der Politik und der Bevölkerung so hingenommen.« (Kämmerer)*

- (3.) Vertraulichkeit der Informationen über die Lage des Unternehmens und über unternehmerische Strategien und Anforderungen an die Flexibilität und Schnelligkeit unternehmerischen Handelns waren ebenfalls häufige Argumente für die Ausgliederung in eine private Rechtsform. Denn, so wurde betont, am Wettbewerb könne man nur teilnehmen, wenn auch in Bezug auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen gleiche Bedingungen bestehen.

Im Ergebnis kommen viele Interviewpartner zu dem Schluss, dass eine Leistungserbringung durch die Kommunalverwaltung oder ein öffentlich-rechtliches, statt eines privatrechtlichen Beteiligungsunternehmens in vielen Aufgabenbereichen kaum noch möglich ist. Der Tenor vieler Gespräche lautet in diesem Zusammenhang:

*»In der alten Form könnten wir das nicht mehr machen« (Bürgermeister)*

*»Die Zahlen sprechen für sich, und das wäre nicht so, wenn die kommunal geblieben wären.« (Fraktionsvorsitz)*

*»Verwaltung ist ein notwendiges Übel. Daher ist es besser, möglichst viele Aufgaben privaten Unternehmen zu überlassen.« (Bürgermeister)*

Hierbei wird ein traditioneller Bereich kommunaler Daseinsvorsorge im Rahmen der qualitativen Erhebung besonders oft genannt: die Versorgungsbranche. Wie viele mittelgroße Kommunen haben auch in unserem zahlenmäßig kleinen Sample zwei Städte bis dato bestehende Eigenbetriebe in den letzten Jahren in GmbHs umgewandelt (Stadt A und Stadt D<sup>21</sup>). Anlass hierfür war die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahre 1998. Die kommunalen Entscheidungsträger haben sich zum damaligen Zeitpunkt Sorgen um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Stadtwerke gemacht und sahen in diesem Schritt die einzige Möglichkeit, wirtschaftlich zu überleben. Um die Marktposition noch zu verbessern, wurde in der Stadt D sogar ein überregionaler Versorger als Minderheitsteilhaber mit ins Boot genommen. Zwar

21 Die Fallstudienkommunen sind im Anhang beschrieben, sodass der interessierte Leser dort weitere Informationen zu den einzelnen Fällen findet.

haben die Entwicklungen in den betreffenden Fallstudien gezeigt, dass die Existenznöte der Stadtwerke bislang unbegründet waren, die Entscheidungen werden im Nachhinein aber unisono als richtig bezeichnet. In allen Fallstudienkommunen, die ein Versorgungsunternehmen in den Bereichen Strom, Gas oder Fernwärme haben, sind sich die Akteure einig, dass in diesen Bereichen öffentlich-rechtliche Strukturen nicht mehr marktkonform sind. Bei dieser Bewertung ist es unerheblich, ob die Interviewpartner dem politischen oder administrativen Bereich zuzuordnen sind oder als Geschäftsführer bzw. Betriebsräte direkt zum Unternehmen gehören.

Die pauschal positive Bewertung privater Rechtsformen durch die Leitungen von Kommunen und kommunalen Unternehmen wird natürlich nicht von allen weiteren Interviewpartnern geteilt. Gerade die Personalräte der Verwaltungen weisen immer wieder darauf hin, dass auch in behördlichen Strukturen oder in Eigenbetrieben wirtschaftlich gehandelt wird und dass in den letzten Jahren vielfältige Rationalisierungsfortschritte festzustellen sind. Auch Gesprächspartner aus der Verwaltungsleitung weisen darauf hin, dass auch über die Modernisierung der Kommunalverwaltung eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung erzielt werden kann. Als Beispiele werden hier die Flexibilisierung des BAT durch Leistungskomponenten und die Einführung der Doppik genannt. Entsprechende Äußerungen beziehen sich dann aber vornehmlich auf nicht marktfähige kommunale Dienstleistungen, die beispielsweise in den Feldern Soziales und Kultur zu finden sind. Mit Blick auf die Arbeit von Kindertagesstätten sagt z. B. ein Bürgermeister:

*»Ich kann nicht erkennen, wie ein privates Unternehmen, das zudem noch Mehrwertsteuer zahlen muss, hier besser wirtschaften kann. Das ist nun mal ein Bereich, in dem kein Gewinn zu erzielen ist, und wir tun schon alles, um die Sache möglichst kostengünstig zu machen.«*

Wie nicht wenige Interviewpartner ausführen, stellt sich aber für die Verwaltungen das Problem mangelnder Kostentransparenz. Gerade in kleineren und mittelgroßen Kommunen ist es bislang nicht gelungen, die Kosten einzelner Produkte und die qualitativen Aspekte der Verwaltungsarbeit transparent zu machen. Ein Personalrat bringt dies zum Ausdruck, indem er sagt:

*»Wir haben Schwierigkeiten, der Politik nachzuweisen, dass wir auch wirtschaftlich handeln können.« (Personalratsvorsitzender)*

### **Sonderfall: Ostdeutsche Kommunen**

Schon die bloße Betrachtung der Rechtsformen kommunaler Unternehmen zeigt, dass Kommunen in den neuen Bundesländern in vielen Aufgabenbereichen eher

privatwirtschaftliche Unternehmensformen wählen als ihre westdeutschen Pendants (vgl. hierzu Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 35f.).

Dieses Ergebnis lässt sich u. E. auch in den Schilderungen ostdeutscher Interviewpartner verdeutlichen:

1. In den von uns untersuchten ostdeutschen Kommunen wird generell stärker auf Ausschreibungen gesetzt. So liegt die einzige von uns besuchte Stadt, die alle Leistungen des Bauhofes und der Grünflächenbewirtschaftung ausschreibt, in Thüringen (im Anhang Stadt C).
2. In den Schilderungen haben wir den Eindruck gewonnen, dass die politischen und administrativen Entscheidungsträger die Erbringung kommunaler Dienstleistungen und damit auch die kommunalen Beteiligungen unter einem stärker betriebswirtschaftlichen Blickwinkel sehen als westdeutsche Kommunalpolitiker und Verwaltungsleitungen. Dabei finden unserer Meinung nach die kommunalpolitischen Aspekte der lokalen Daseinsvorsorge und die qualitativen Aspekte der jeweiligen Dienstleistungen weniger Beachtung.

Aussagen wie »(...) klare Haltung bei uns ist, dass wir mit Blick auf die kommunale Daseinsvorsorge, wenn nicht eine totale Notlage besteht, mit der derzeitigen Konstruktion besser fahren« (Dezernent), in denen auch das Bestreben zum Ausdruck kommt, die Leistungserbringung möglichst eng mit den kommunalpolitischen Strukturen zu verknüpfen, sind insoweit typisch westdeutsch. In den Kommunen der neuen Bundesländer finden sich demgegenüber eher Äußerungen, die stärker die bloßen Finanzaspekte hervorheben: »Den Beteiligungen wird gesagt, dass sie keine Verluste machen dürfen« (Bürgermeister) oder: »Es ist vollkommen klar, dass wir verkauft werden, wenn wir der Stadt keine Gewinne bringen.« (Geschäftsführer eines Stadtwerkes)

Für diesen Befund lassen sich unserer Meinung nach drei Erklärungen liefern. Zum einen fehlt den dortigen Kommunen nach über 40 Jahren Staatswirtschaft, in der die Gemeinden und Kreise keine wirkliche Selbstverwaltungskompetenz hatten und weite Teile der jetzigen Dienstleistungspalette von staatlichen Einrichtungen erbracht wurden, die Tradition der Daseinsvorsorge durch die Kommunen. Arbeitsteilige Strukturen von Verwaltung und kommunalen Unternehmen, die sich in westdeutschen Kommunen über Jahrzehnte etablieren konnten und bis heute wirken, fehlten vor diesem Hintergrund fast gänzlich. Die zweite Erklärung bezieht sich auf die Leitbilder kommunalpolitischen Handelns, die die Rechtsformwahl beeinflussten. Zum Zeitpunkt der Übertragung der ehemaligen Staatsbetriebe auf die Kommunen dominierten die Leitbilder »Privatwirtschaft« und »schlanker Staat« gerade in ostdeutschen Gemeinden und Kreisen so stark, dass öffentlich-rechtliche

Verselbstständigungen oder die Aufgabenerledigung innerhalb der Kommunalverwaltung vielfach nicht diskutiert wurden. Und schließlich schufen die neuen Bundesländer die rechtlichen Grundlagen für öffentlich-rechtliche Formen kommunaler Unternehmen nicht sofort, während das GmbH-Recht bereits zur Verfügung stand. So gab es in Ostdeutschland in den ersten Jahren nach der Wende keine Gemeindeordnungen oder Eigenbetriebsgesetze auf Länderebene.

## **Stadtwerke als Einnahmequelle**

Die Fallstudienstädte A, C, D und E (s. Anhang) sind Allein- oder Mehrheitseigentümer von Versorgungsunternehmen, die vor allem im Bereich Energieversorgung in den letzten Jahren z. T. Gewinnzuwächse verzeichnen. Für die Mutterkommunen haben sich diese Betriebe so zu wichtigen Einnahmequellen entwickelt, die den Schilderungen nach gerade im Hinblick auf die Größe der Gebietskörperschaft in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen sind.

Gelingt es den Kommunalpolitikern, die Finanzkraft der Unternehmen nicht nur über direkte Finanzaufzahlungen in Form von Gewinnzuweisungen, Konzessionsabgaben oder Gewerbesteuerzahlungen zu nutzen, sondern sie in unterschiedlichste kommunalpolitische Felder einzubeziehen. So wurde uns in diesen Fallstudien berichtet, wie die Stadtwerke Aufgaben übertragen bekamen, die die Kommunen bis dahin im Haushalt belastet haben. Hierbei handelt es sich zum einen um die Beteiligung an anderen städtischen Unternehmen (z. B. in den Feldern Wohnungsbau) oder den Verlustausgleich im Zuge eines steuerlichen Querverbands (z. B. bei Bädern oder dem ÖPNV).<sup>22</sup> Zum anderen sind die Stadtwerke im lokalen Kultur- und Sportsponsoring tätig bzw. werden in dieser Hinsicht aktiv eingebunden (s. hierzu z. B. Stadt E):

*»Die Stadtwerke waren unser Auffangladen, weil die Geld hatten.« (Kämmerer)*

*»Wir gehen auch dann zu den Stadtwerken und sagen ihnen, dass sie gewisse Aktivitäten für die Bürger unserer Stadt unterstützen sollen – das machen die dann auch.« (Bürgermeister)*

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass in allen Städten ein Verkauf dieser Beteiligungen nicht zur Diskussion steht und dass die politischen und admi-

22 Es ist aber nicht so, dass die Stadtwerke nur auf Initiative der Politik neue Aufgabenfelder quasi auf Druck übernehmen. Stadtwerke haben, wie uns auch in unseren Fallstudien geschildert wurde, aus ökonomischen Überlegungen heraus die Tendenz zu einem breit gefächerten Mehrspartenbetrieb über die traditionellen Versorgungssparten hinaus. Dies kann durch die schiere Größe dieses Konglomerats zu einem Problem für die lokale Politik werden und erfordert angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung und des Risikopotenzials eine effektive Steuerung (s. u.).



nistrativen Entscheidungsträger darauf achten, ein Umfeld zu schaffen, in denen diese Unternehmen möglichst erfolgreich arbeiten können. Gesprächspartner bringen dies wie folgt zum Ausdruck:

*»Ein Verkauf der Stadtwerke kommt für uns nicht in Frage. Damit würden wir nur einmal Geld verdienen, aber in der Zukunft auf Steuereinnahmen und Gewinne verzichten müssen, wenn das Unternehmen nicht mehr vor Ort wäre.« (Bürgermeister)*  
*»Ziel ist es auch, das Unternehmen besser in die Stadt zu holen – z. B. auch im Bereich regenerativer Energie. Das Konzept hierzu stellt aber die Interessen des Betriebs in den Vordergrund und wurde mit der Geschäftsführung gemeinsam entwickelt. Sonst könnten wir das denen nicht aufs Auge drücken – man kann die Kuh nicht schlachten, sondern man muss sie melken.« (Kämmerer)*

## **Ehrenamtliches Engagement als Besonderheit kleiner Kommunen**

Die bisher dargestellten Ergebnisse der qualitativen Forschung können mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf größere Kommunen übertragen werden. Typisch für die von uns analysierte Gruppe kleinerer und mittlerer Kommunen dürfte das Bestreben sein, über ehrenamtliches Engagement die Angebotspalette kommunaler Dienstleistungen auch in Zeiten knapper Kassen möglichst breit zu gestalten. So wurde z. B. die Unterhaltung von Sportplätzen den örtlichen Vereinen übertragen oder engagierte Privatpersonen betreiben die städtische Bibliothek. Für die Trägerkommune bedeutet dies in der Regel die Einsparung von Personalmitteln, während die Sachausgaben weiterhin im Haushalt bereitgestellt werden müssen.

Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Fallstudienstädte B und C. In beiden Kommunen versucht der Bürgermeister, das bürgerschaftliche Engagement gezielt zu stärken. Während in der erstgenannten Stadt hierzu eine Bürgerstiftung gegründet wurde, geht der Bürgermeister der Stadt C gezielt auf die Vereine zu und versucht diese einzubinden.

## **Zukünftige Entwicklungen**

Die Leitfadeninterviews hatten immer auch die zukünftigen Entwicklungen der Kommune zum Gegenstand. Aus den Aussagen lässt sich folgern, dass die Ausgliederung kommunaler Aufgaben weitergehen wird. In den von uns ausgewählten Fallstudienkommunen ist zwar nicht festzustellen, dass die politischen oder admi-

nistrativen Akteure intensiv nach weiteren Ausgliederungsbereichen suchen, die Tendenz zu weiteren Verselbstständigungen ist aber deutlich zu erkennen.

Die geschilderten Überlegungen richten sich derzeit vor allem auf die Bereiche Bauhöfe und Grünflächen. In fast allen Städten wurden hierzu bereits alternative Lösungen diskutiert. Ausgliederungen wurden aber bislang oft mit den Hinweisen verworfen, dass diese Einrichtungen nur für die Kommune tätig sind, wirtschaftliche Vorteile in einer Beteiligungslösung nicht gesehen werden und die Kostenstruktur auch unter öffentlicher Regie in den letzten Jahren bereits deutlich verbessert wurde:

*»Aus dem politischen Bereich kommt immer mal wieder die Anregung, den Baubetriebshof in eine andere Form zu bringen. Hier sehen wir aber noch nicht den finanziellen Vorteil, weil die Aufgaben die gleichen sein werden und es sich letztlich um Verrechnungen innerhalb des Haushalts handelt.« (Kämmerer)*

*»Theoretisch könnte man sich das beim Bauhof und den Grünflächen vorstellen. Da werden auch schon Leistungen ausgeschrieben. Die Frage ist aber auch die Produktivität und Qualität. Und ich glaube nicht, dass wir da 20 % schlechter sind, als die Privaten.« (Bürgermeister)*

*»Beim Bauhof haben wir gegenüber den 82 Mitarbeitern Mitte der 90er Jahre auf jetzt 38 reduziert, ohne etwas nach außen zu geben. Da sieht man, Potenziale sind vorhanden. Auch hier gibt es ein klares Auftraggeber- und Auftragnehmerverhältnis, sodass der Betrieb zwar kameralistisch rechnet, aber keine Unterschiede zur kaufmännischen Rechnung festzustellen sind.« (Kämmerer)*

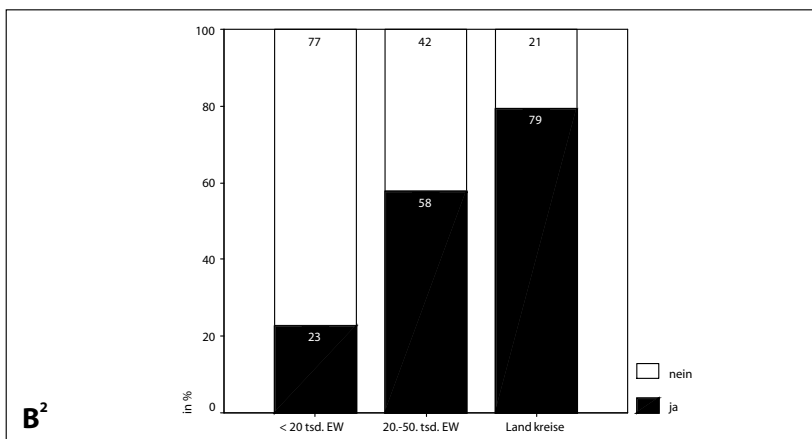
Vor diesem Hintergrund ist in diesem Feld eher die Vergabe einzelner Aufträge an Dritte als Rechtsformänderungen zu erwarten.

Interkommunale Lösungen sind in kleineren Kommunen schon lange etabliert (z. B. die traditionellen Zweckverbände im Bereich Abwasser). Darüber hinaus gibt es aber in den von uns befragten Kommunen keine konkreten Initiativen, diese Optionen auszubauen und auf andere Bereiche zu übertragen. Viel eher versuchen Politik und Verwaltung, Partner aus der lokalen Wirtschaft zu finden und einzubinden. So sind in fast allen Fallstudien PPPs zu finden. Meist handelt es sich hierbei um Vereine in den Feldern Wirtschafts- oder Tourismusförderung, in denen die Kommune Mitglied ist. Auch im Bereich kultureller Angebote sind solche Kooperationslösungen zu finden (z. B. wird in der Stadt E auf diesem Wege ein philharmonisches Kammerorchester unterhalten).

## 2.3 ORGANISATORISCHE AUSGESTALTUNG DES BETEILIGUNGSMANAGEMENTS<sup>23</sup>

Für die Steuerung kommunaler Beteiligungen gibt es in kleineren Kommunen meist keine eigenständige Organisationseinheit. Während mehr als  $\frac{3}{4}$  der Städte und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern keine solche Stelle eingerichtet haben, haben fast 80 % der Landkreise eine entsprechende Einheit gegründet. Bei den Kommunen, die eine Organisationseinheit für Beteiligungsmanagement eingerichtet haben, wird die Aufgabe meist von einer halben (59 %) oder einer ganzen Stelle (27 %) erfüllt.

**Abb. 4: Formale Organisationseinheit Beteiligungsmanagement**

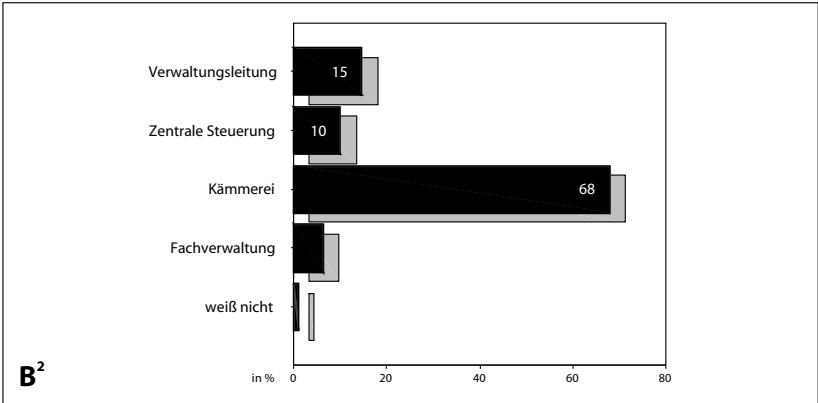


Interessant ist der Zusammenhang zwischen den Variablen Bundesland und dem Vorhandensein einer Organisationseinheit für das Beteiligungsmanagement. In den beiden ostdeutschen Ländern Sachsen-Anhalt und Thüringen geben besonders viele Kommunen an, eine entsprechende organisatorische Verankerung vorgenommen zu haben (79 % – im Durchschnitt 43 %).

Das Beteiligungsmanagement ist meist bei der Kämmererei (68 %) angesiedelt. Die anderen Antwortoptionen – Verwaltungsleitung, zentrale Steuerungsunterstützung oder sonstige Fachverwaltungen – werden entsprechend selten angegeben. Dies ist ein Indiz für die These, dass Beteiligungsmanagement vorwiegend als Vermögensverwaltung und nicht als politische Steuerungsaufgabe begriffen wird.

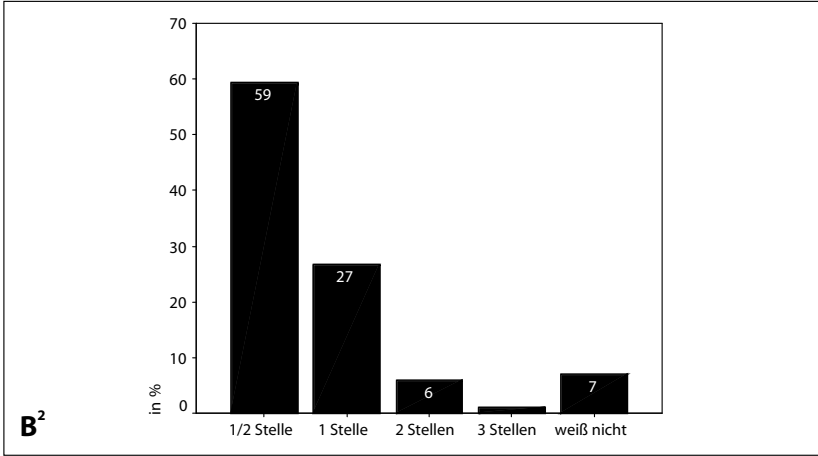
<sup>23</sup> In diesem und den folgenden Abschnitten wird ausschließlich auf die schriftliche Befragung der Verwaltungsleitung eingegangen. Die Personalvertretungen wurden zu diesen Themen nicht befragt.

**Abb. 5: Zuordnung der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement**



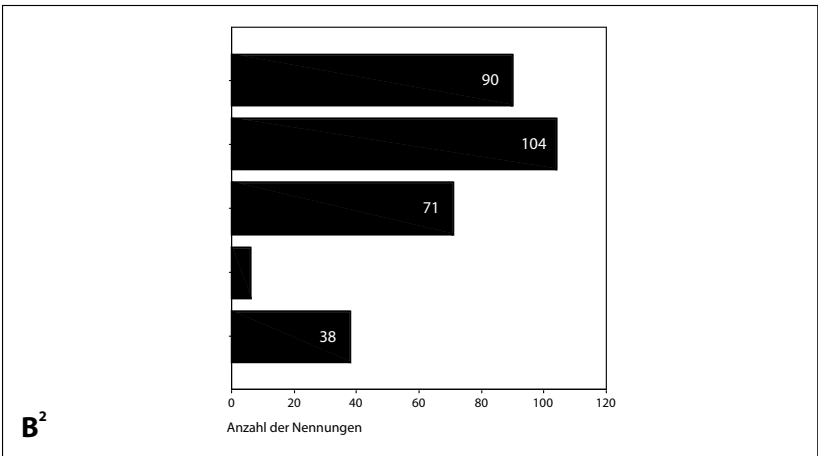
Die personelle Ausstattung des Beteiligungsmanagements ist der Größe der Kommunen entsprechend gering. In fast 60 % der Fälle, in denen die an der Befragung teilnehmenden Kommunen eine solche Organisationseinheit eingerichtet haben, ist sie lediglich mit einer halben Stelle ausgestattet. Wie ein Kreuzvergleich zeigt, steigt die Stellenzahl mit der Größe der Kommune leicht an.

**Abb. 6: Stellenzahl der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement**



Die Informationen des Beteiligungsmanagements werden in der Regel an drei Stellen weitergegeben: Verwaltungsleitung (Bürgermeister, Landrat), politische Entscheidungsträger (Rat, Fraktionen, Beteiligungsausschuss) und Kämmerei bzw. Finanzdezernat. Die Öffentlichkeit erhält dagegen relativ selten Informationen über die Entwicklungen der kommunalen Beteiligungen durch die dafür zuständige administrative Stelle. Bei der Informationsverteilung gänzlich außen vor ist die Personalvertretung.

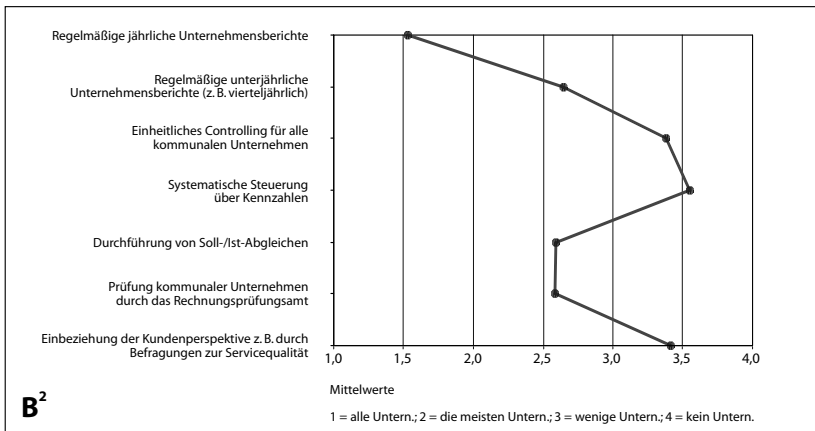
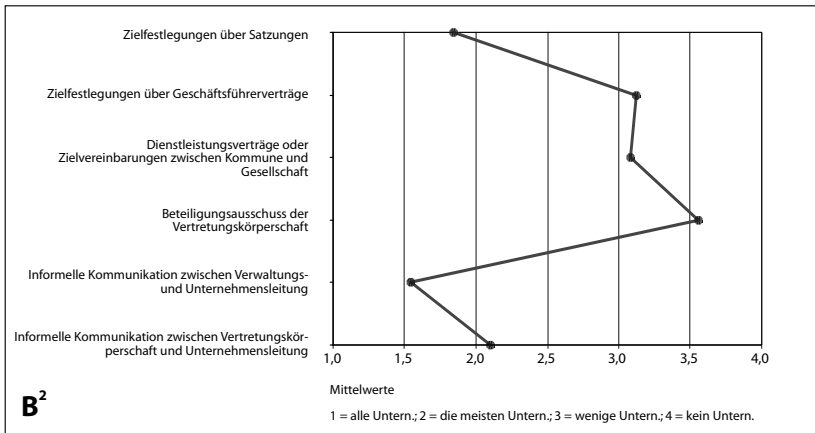
**Abb. 7: Informationen der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement**



## 2.4 NUTZUNG VON INSTRUMENTEN DER BETEILIGUNGSSTEUERUNG

Im Rahmen der repräsentativen Befragung wurde die Nutzung einer ganzen Reihe von Steuerungsinstrumenten abgefragt. Es handelt sich hierbei um Instrumente, die verschiedene Steuerungsziele oder -themen zum Gegenstand haben: die Unternehmensziele, die zeitnahe und die rückblickende Steuerung. Zudem wurde die Nutzung informeller Kommunikationsstrukturen erhoben. Die nächsten beiden Grafiken zeigen das Antwortverhalten im Überblick.

**Abb. 8 a + b: Nutzung von Steuerungsinstrumenten**



Folgende Ergebnisse sind hervorzuheben:

1. Die Zielfestlegung über Satzungen erfolgt für fast alle Unternehmen, der entsprechende Mittelwert liegt zwischen den vorgegebenen Antwortoptionen »für alle Unternehmen genutzt« und »für die meisten Unternehmen genutzt«. Dies Ergebnis ist nicht verwunderlich. Denn nach den Gemeindeordnungen der Länder muss der öffentliche Zweck, also das generelle Unternehmensziel, bei der Gründung eines kommunalen Unternehmens dargestellt werden. Diese Zielfestlegung erfolgt dann i. d. R. über die Unternehmenssatzung.
2. Instrumente, die der rückblickenden Steuerung zuzurechnen sind, werden von den befragten Kommunen in sehr unterschiedlichem Maße genutzt. So sind

jährliche Unternehmensberichte für fast alle Beteiligungen üblich, während unterjährliche Informationen (z. B. Quartalsberichte), Soll-/Ist-Abgleiche und die Unternehmensprüfung durch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter demgegenüber eher selten sind.

3. Informelle Kommunikationsstrukturen sichern in kleineren und mittleren Kommunen eine mehr oder weniger direkte Einflussnahme und Informationsversorgung zwischen den Unternehmen und der Verwaltungsleitung bzw. der Vertretungskörperschaft. Die Kommunikation zwischen Verwaltung und Unternehmen scheint hierbei noch häufiger zu sein als der »Draht zur Politik«.
4. Institutionalisierte strategische Steuerungsinstrumente werden deutlich seltener genutzt. So sind Zielfestlegungen über Geschäftsführerverträge oder Dienstleistungsverträge bzw. Zielvereinbarungen zwischen der Kommune und ihrem Beteiligungsunternehmen eher die Ausnahme. Die beiden Mittelwerte liegen nahe bei der Antwortvorgabe »für wenige Unternehmen genutzt«. Noch seltener ist in den befragten Gemeinden oder Kreisen die Einrichtung eines Beteiligungsausschusses der Vertretungskörperschaft.
5. So gut wie überhaupt nicht genutzt werden auch die betriebswirtschaftlich elaborierten Instrumente Kennzahlensteuerung und Konzerncontrolling. Für diese beiden Instrumente wie auch für die Einbeziehung der Kundenperspektive über Kundenbefragungen o. Ä. liegen die Mittelwerte zwischen den Antworten »für wenige Unternehmen genutzt« und »für kein Unternehmen genutzt«.

Im Hinblick auf die Größe oder den Typ der Kommune wie auch im Hinblick auf das Bundesland differiert die Nutzung einzelner Instrumente z. T. recht deutlich. Kreuzanalysen<sup>24</sup> zeigen, dass Zielfestlegungen über Geschäftsführerverträge oder ein konzernweites Controlling bei Landkreisen signifikant häufiger zu finden sind als bei

- 24 Für diese Zusammenhangsauswertungen wurden die vier vorgegebenen Antwortoptionen dichotomisiert. Die Antworten »für alle Unternehmen genutzt« und »für die meisten Unternehmen genutzt« wurden zusammengefasst. Die zweite Antwortkategorie wurde aus den Antworten »für wenige Unternehmen genutzt« und »für kein Unternehmen genutzt« gebildet.

An dieser Stelle erscheint ein kleiner methodischer Hinweis notwendig: In dieser Auswertung werden nur Zusammenhänge dargestellt, die im statistischen Sinne signifikant sind. Bezüglich des Signifikanzniveaus wird hier, wie in den Sozialwissenschaften üblich, eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5% toleriert.

Die Berechnung der Zusammenhänge für nominale Merkmale erfolgt auf der Basis von Chi-Quadrat für Kontingenztafeln. Das hier verwandte Zusammenhangsmaß ist der Koeffizient Cramers V. Um auch den Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen bei kleineren Fallzahlen zu bestimmen, wird zusätzlich auch die Methode der Residualanalyse einzelner Tabellensegmente genutzt. Diese zeigt (auf der Basis der Konfigurationsfrequenzanalyse – KFA), bei welchen einzelnen Ausprägungen der beiden Merkmale besonders hohe signifikante Abweichungen des tatsächlichen (beobachtbaren) Wertes zum statistischen Erwartungswert (berechnet nach der 0-Hypothese) vorhanden sind. Zur Konfigurationsfrequenzanalyse vgl. Lautsch/von Weber (1995).

den Gemeinden des Befragungssamples. Im Gegenzug haben Landkreise ihre Unternehmen dafür aber seltener in das Prüfungssystem des Rechnungsprüfungsamtes integriert. Städte und Gemeinden mit 10.000 – 20.000 EW lassen ihre Beteiligungen wiederum signifikant häufiger durch die Rechnungsprüfung kontrollieren.

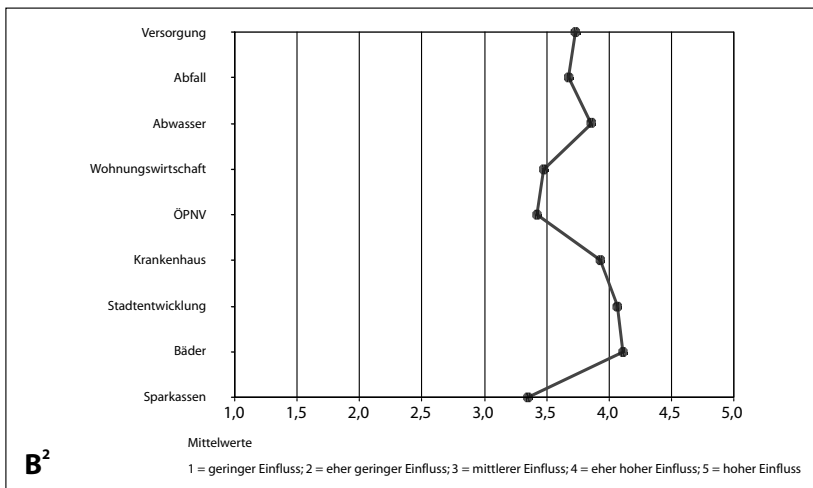
In regionaler Hinsicht sind die beiden ostdeutschen Bundesländer und Baden-Württemberg besonders interessant. Während die befragten Kommunen aus Sachsen-Anhalt und Thüringen überdurchschnittlich häufig angeben, die abgefragten Instrumente zu nutzen, ist bei baden-württembergischen Gemeinden und Landkreisen das Gegenteil der Fall. Zielfestlegungen über Geschäftsführerverträge, informelle Kommunikation zwischen dem Rat und der Unternehmensleitung, Jahresberichte, konzernweites Controlling und Soll-/Ist-Abgleiche werden in den beiden ostdeutschen Bundesländern signifikant häufiger genutzt als in den anderen Ländern. Kommunen aus Baden-Württemberg nutzen folgende Steuerungsinstrumente demgegenüber seltener: jährliche oder unterjährliche Berichte der Unternehmen, Soll-/Ist-Abgleiche, Geschäftsführerverträge mit Zielverträgen und informelle Kooperation zwischen der Vertretungskörperschaft und den Geschäftsführungen.

## **2.5 STEUERUNG ÜBER UNTERNEHMENSORGANE**

In den kommunalen Unternehmen haben Unternehmensorgane, beispielsweise Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräte bei privatwirtschaftlichen oder Verwaltungsräte (bei Sparkassen) und Verbandsversammlungen (Zweckverbände) bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen, einen »eher hohen Einfluss« auf die Unternehmen. Dies ist das zentrale Erhebungsergebnis im Hinblick auf die Frage nach der Steuerungsintensität durch diese Gremien. Dies trifft, wie die Mittelwertgrafik für die wichtigsten Aufgabenbereiche zeigt, insbesondere in den Feldern Versorgung, Abfall, Abwasser, Krankenhaus, Stadt- bzw. Kreisentwicklung sowie für die Bäder zu. Die errechneten Mittelwerte liegen hier nahe beim Wert 4, der der Antwortvorgabe »eher hoher Einfluss« entspricht. Leichte Ausnahmen bilden die Bereiche Wohnungswirtschaft, ÖPNV und Sparkassen. Hier tendieren die Mittelwerte zur Antwortmöglichkeit »mittlerer Einfluss«, ohne dass sie jedoch ein gänzlich anderes Bild zeigen würden.

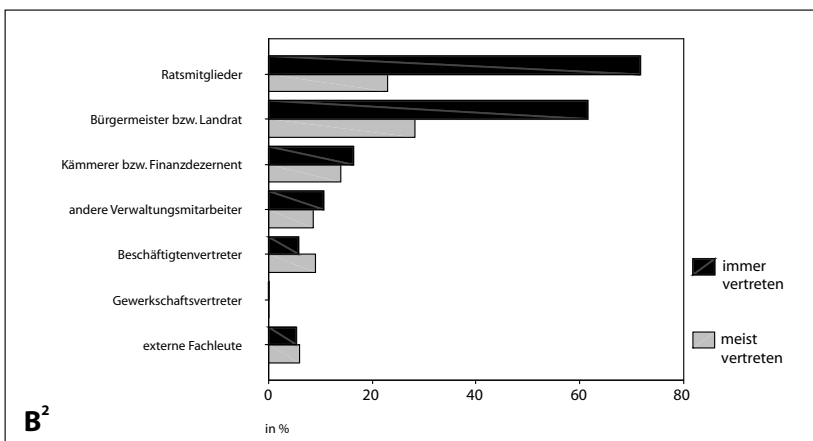


**Abb. 9: Steuerungsintensität der Aufsichtsgremien in ausgewählten Bereichen**



In Bezug auf die Aufsichtsgremien haben wir zudem erhoben, welche Akteursgruppen dort vertreten sind. Die Befragungsteilnehmer hatten die Möglichkeit, auf einer fünfstufigen Skala von »in keinem der Gremien vertreten« bis »in allen Gremien vertreten« zu antworten. Die folgende Grafik zeigt wegen der Übersichtlichkeit nur die beiden positivsten Antworten.

**Abb. 10: Besetzung der Aufsichtsgremien**



Demnach sind Kommunalparlamentarier und der Bürgermeister bzw. Landrat in fast allen Unternehmensgremien vertreten. Die Anzahl der Kommunen, die hier andere Antworten nennen, sind vergleichsweise gering. Die Aufsichtsgremien kommunaler Unternehmen rekrutieren sich somit im Wesentlichen aus diesen beiden Gruppen. Ebenfalls noch relativ häufig genannt sind die Führungskräfte der Finanzverwaltung (Kämmerer bzw. Finanzdezernent) und andere Verwaltungsmitarbeiter. Immerhin noch 30 % bzw. 20 % der Befragungsteilnehmer geben bei diesen Akteursgruppen an, dass sie »immer« oder »meist« Mitglieder für die Unternehmensgremien stellen.

Wesentlich seltener sind demgegenüber die anderen Akteursgruppen vertreten. Besonders interessant ist das Antwortverhalten im Hinblick auf die Beschäftigtenvertretungen. Von den Umfrageteilnehmern geben 45,5 % an, dass Beschäftigtenvertreter in »keinem der Gremien vertreten« sind und 27,6 % wählen die Antwortoption »in wenigen Gremien vertreten«. Die institutionalisierte Mitsprache der Beschäftigten in den Aufsichtsgremien ist damit in kleineren und mittleren Kommunen eher die Ausnahme denn die Regel.

## **2.6 FÜHRUNGSPPOSITIONEN IN KOMMUNALEN UNTERNEHMEN**

Mit der Besetzung von Führungspositionen in kommunalen Unternehmen sind oft politische Absichten verbunden. Einerseits wird mit der Besetzung dieser Leitungspositionen durch kommunalnahe Personen, Gemeindevertreter oder Verwaltungsmitarbeiter, die Absicht verfolgt, politische Ziele abzusichern. Andererseits sind diese Stellen für Verwaltungsmitarbeiter sehr attraktiv, da die Leitungsfunktionen von Beteiligungen in privater Rechtsform aus dem öffentlichen Tarifgefüge herausfallen und in der Regel höher dotiert werden. Die Betrachtung der Führungspositionen ist noch aus einem anderen Grund von Interesse: Vielfach argumentieren Befürworter von Aufgabenausgliederungen, dass Kommunen Fachkräfte für Leitungsaufgaben nur gewinnen können, wenn sie diese besser entlohnen, als dies im öffentlichen Dienst möglich ist.

Bei der Frage nach der beruflichen Herkunft der Führungspositionen zeigt sich, dass es Aufgabenbereiche gibt, in denen auch kleine und mittelgroße Kommunen für die Geschäftsleiterebene überwiegend Personen aus der Privatwirtschaft einstellen. Dies sind die Felder ÖPNV, Krankenhaus und Sparkassen. Da es sich hierbei vielfach um Aufgabenbereiche handelt, die von den Kreisen und Städten mit mehr

als 20.000 Einwohnern wahrgenommen werden, dürfte es sich um größere Beteiligungsunternehmen handeln, für die die jeweilige Kommune Fachkräfte auf dem Markt akquiriert hat. Dabei ist zu beachten, dass der Wechsel von einem privatwirtschaftlich organisierten kommunalen Unternehmen zum nächsten als ein Wechsel innerhalb der Privatwirtschaft gewertet wird, obwohl es sich um eine Personalakquisition im Raum der kommunalen Wirtschaft handelt. Tatsächliche Wechsel von Führungskräften einer privaten Geschäftsbank zu einer Sparkasse oder von einem überregionalen Versorgungsunternehmen zu einem Stadtwerk sind demgegenüber eher die Ausnahme.

**Tab. 2: Führungspositionen in kommunalen Unternehmen**

	überwiegend Verwaltungs- mitarbeiter	überwiegend ehem. Verwaltungs- mitarbeiter	überwiegend aus der Privatwirtschaft	etwa gleichgewichtig
Versorgung	45,2 %	8,9 %	37,0 %	6,7 %
Abfall	47,1 %	9,8 %	31,4 %	7,8 %
Abwasser	67,2 %	10,4 %	12,7 %	6,7 %
ÖPNV	17,9 %	10,7 %	64,3 %	0
Krankenhaus	11,8 %	14,7 %	61,8 %	2,9 %
Sparkassen	4,2 %	0	75,0 %	6,3 %
andere Bereiche	50,4 %	11,2 %	31,2 %	7,2 %
<b>B<sup>2</sup></b>				

In den anderen Aufgabenfeldern zeigt sich eine etwas andere Situation. Die Führung einer Beteiligung wird dort oft von einem Verwaltungsmitarbeiter quasi nebenamtlich wahrgenommen. Kreuzauswertungen zeigen, dass es sich hierbei vielfach um Eigenbetriebe oder Zweckverbände handelt. Dies ist besonders häufig in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasser und Abfall der Fall. In den Fällen, in denen die Kommunen an privaten Unternehmen beteiligt sind, stammen die Führungskräfte jedoch auch in diesen Bereichen oft aus der Privatwirtschaft.

## 2.7 DER BETEILIGUNGSBERICHT

Inzwischen fordern die meisten Gemeindeordnungen der Länder von den Kommunen die Erstellung eines Beteiligungsberichts, wenn sie an Unternehmen in privater Rechtsform beteiligt sind. Adressaten des Berichts sind die politischen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit. Damit hat dieses Instrument eine besondere rechtliche Bedeutung bei der Kontrolle kommunaler Unternehmen.

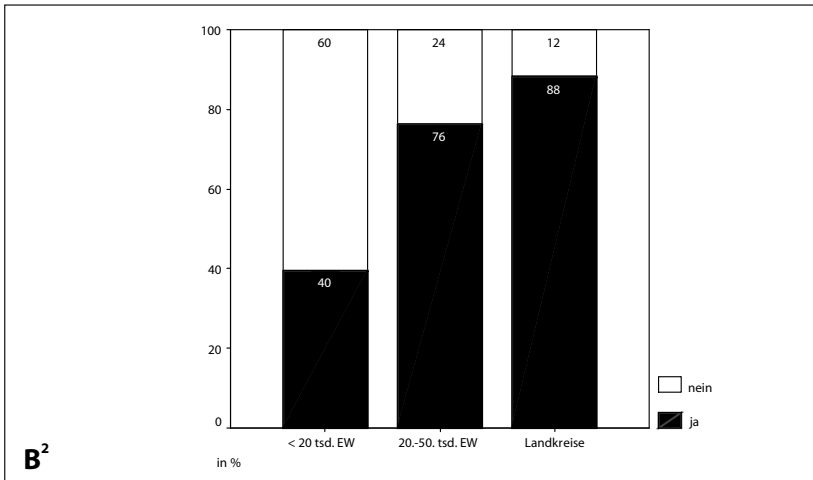
Die gesetzlichen Anforderungen an den Beteiligungsbericht variieren sehr stark. Typischerweise werden in den Gemeindeordnungen nur einige Mindestanforderungen genannt. Dies sind die Angaben über die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe des Unternehmens, die Darlegung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens und dessen Erfüllung.<sup>25</sup> Weitergehende Regelungen verlangen zudem z. B. folgende Inhalte: Grundzüge des Geschäftsverlaufs im Berichtsjahr, Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens, Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung, Kapitalzuführungen und entnahmen der Kommune, Anzahl der Beschäftigten und schließlich die Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrates (vgl. Otto et. al. 2002, S. 113). Damit wird auch die Unterscheidung der Funktion des Beteiligungsberichts deutlich. Während manche hierin ein allgemeines Informationsinstrument sehen, das für den Gemeinderat und die interessierte Öffentlichkeit regelmäßig einen stark zusammengefassten Überblick zu den Beteiligungen liefert, interpretieren andere ihn als umfassendes Controlling-Instrument zur Planung, Steuerung und Kontrolle der Unternehmen (vgl. Otto et. al. 2002, S. 113, m. w. N.).

In unserer Erhebung zeigt sich auch im Hinblick auf den Beteiligungsbericht, wie bestimmend die Größe einer Kommune für die Wahl von Steuerungsinstrumenten ist: Während Städte und Gemeinden der kleinsten Kategorie eher selten einen Beteiligungsbericht erstellen, ist er bei Kreisen und Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern fast die Regel. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass die kleineren Kommunen oft keine privatrechtlichen Beteiligungen haben und daher keine gesetzliche Berichtspflicht besteht.

25 Beispielhaft sei hier die Regelung des § 112 Abs. 3 GO NRW zitiert:

»(3) Zur Information der Ratsmitglieder und der Einwohner hat die Gemeinde einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform des privaten Rechts zu erstellen und jährlich fortzuschreiben. Der Bericht soll insbesondere Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligten, Beteiligungsverhältnisse und die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaft enthalten. Die Einsicht in den Bericht ist jedermann gestattet. Die Gemeinde hat den Bericht zu diesem Zweck bereitzuhalten. Auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme ist in geeigneter Weise öffentlich hinzuweisen.«  
Zum Beteiligungsbericht als Instrument des Beteiligungsmanagements vgl. auch Trapp/Bolay 2003; Schefzyk 2000.

**Abb. 11: Beteiligungsbericht nach Größenklassen**

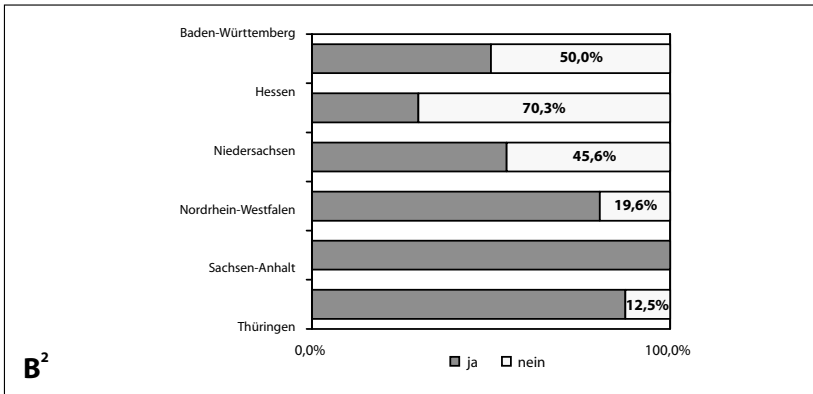


Auch im Hinblick auf die regionale Verteilung ergibt die Frage nach dem Beteiligungsbericht einige Unterschiede: In den beiden ostdeutschen Ländern und in Nordrhein-Westfalen geben besonders viele Kommunen an, einen Bericht zu erstellen (Sachsen-Anhalt 100 %, Thüringen 88 %, NRW 80 %). Bei den anderen westdeutschen Ländern, die in die Umfrage einbezogen sind, ist der vergleichbare Anteil deutlich niedriger: Niedersachsen 54 %, Baden-Württemberg 50 % und Hessen sogar nur 30 %.

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass in den Bundesländern unterschiedliche rechtliche Grundlagen für die Erstellung eines Beteiligungsberichts gelten und dass Kommunen aus Hessen und Baden-Württemberg überdurchschnittlich oft Eigenbetriebe gründen. Diese wiederum müssen nach den meisten gesetzlichen Regelungen<sup>26</sup> nicht in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden.

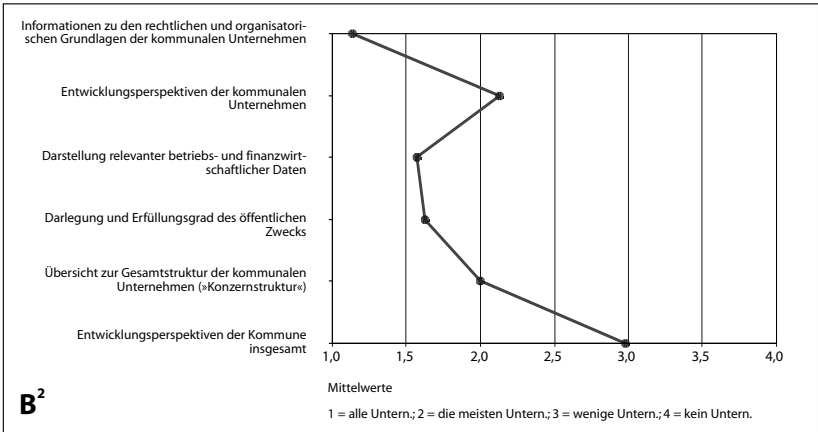
26 So fordert das Land Sachsen-Anhalt, auch die Eigenbetriebe in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Nach unserem Kenntnisstand ist dies aber die Ausnahme.

**Abb. 12: Beteiligungsbericht nach Bundesländern**



In Bezug auf die Inhalte des Beteiligungsberichts zeigt die Empirie, dass die Erfüllung der gesetzlichen Mindeststandards kein Problem darstellt: Wenn ein Beteiligungsbericht erstellt wird, enthält er in der Regel für alle kommunalen Unternehmen die Informationen zu den rechtlichen und organisatorischen Grundlagen, die Darstellung relevanter betriebs- und finanzwirtschaftlicher Daten sowie Ausführungen zum öffentlichen Zweck und dessen Erfüllung. Für die meisten Beteiligungen werden zudem die Entwicklungsperspektiven dargestellt. Eine Übersicht zur Gesamtstruktur der kommunalen Unternehmen (Konzernstruktur) wird ebenfalls oft gegeben. Demgegenüber sind die Entwicklungsperspektiven der Gesamtkommune, also ein strategischer Ausblick, der auch die kommunalpolitischen Aspekte der Beteiligungen enthält, meist nicht Gegenstand des Beteiligungsberichts.

**Abb. 13: Inhalte des Beteiligungsberichts**

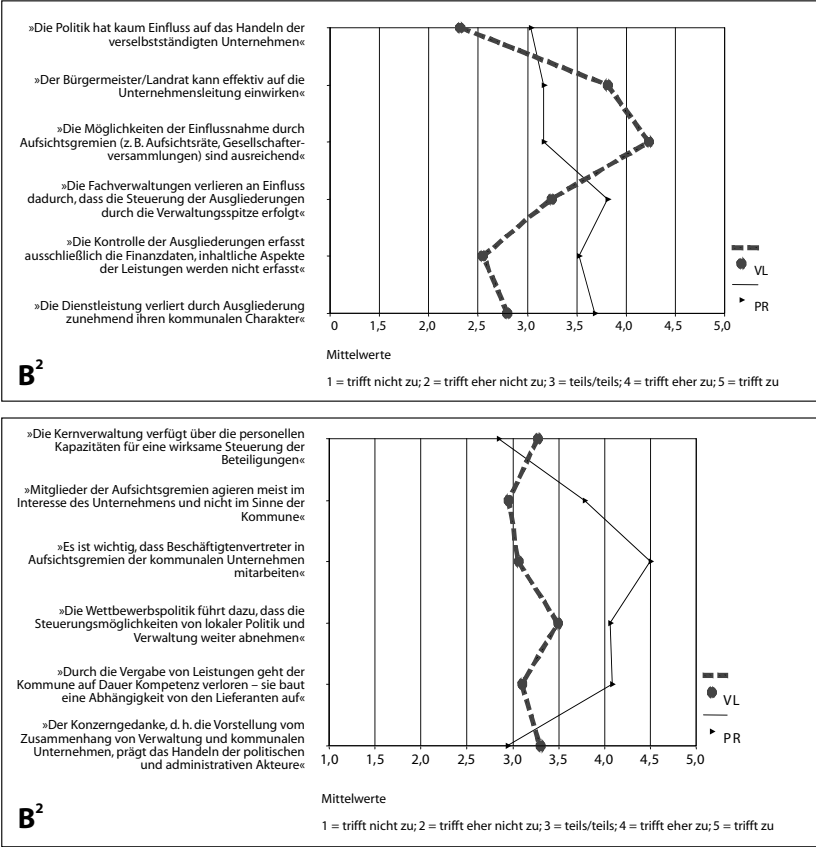


Interessanterweise zeigt eine Kreuzauswertung, dass es im Hinblick auf die Inhalte von Beteiligungsberichten regionale Unterschiede gibt. Auffallend sind insbesondere Kommunen aus Nordrhein-Westfalen, die signifikant oft angeben, dass die zukünftige Entwicklung der Unternehmen und der Kommune und die relevanten betriebs- und finanzwirtschaftlichen Daten nicht Bestandteil des Berichts sind.

## **2.8 BEWERTUNG DER BETEILIGUNGSSTEUERUNG DURCH DIE KOMMUNALEN AKTEURE**

Die Beurteilung beider Gruppen von Befragten wurde wieder in Form von Zustimmungsfragen erhoben, bei denen die Umfrageteilnehmer angeben konnten, inwieweit einzelne Aussagen für ihre Kommune zutreffen.

Abb. 14 a + b: Beurteilung der Steuerung durch Verwaltungsleitung und Personalräte



Die beiden Mittelwertgrafiken zeigen schon auf den ersten Blick, dass die Bewertungen von Personalvertretungen und Verwaltungsleitungen teilweise erhebliche Differenzen aufweisen. Generell beurteilen die Verwaltungsleitungen die Steuerungsprobleme positiver als die Personalräte. Dies ist nicht verwunderlich, da sie sonst sich und ihre Kontrollfunktion kritisieren oder zumindest in Frage stellen würden. Interessant ist aber, dass auch die Verwaltungsleitungen in der Gesamtschau kein klar positives Bild von der Praxis der Beteiligungssteuerung geben. So liegen z. B. die Mittelwerte in der zweiten Abbildung nahe am Mittelpunkt der Antwortskala, der der Antwortvorgabe »teils/teils« entspricht.



Im Einzelnen sind folgende Befragungsergebnisse hervorzuheben:

- Die Verwaltungsleitungen sehen die Steuerungsthematik insgesamt eher unkritisch, geben aber auch kein explizit positives Urteil ab. Beispiele hierfür sind die Mittelwerte zu einigen zentralen Aussagen dieses Themas: So verfügt die Kernverwaltung nach Meinung der Verwaltungsleitung nur teilweise über die personellen Kapazitäten (Qualifikation und Stellenzahl) für eine wirksame Beteiligungssteuerung. Die Möglichkeiten der Einflussnahme über die Unternehmensgremien werden zwar als ausreichend betrachtet, gleichzeitig wird aber die Aussage, dass die Gremienmitglieder eher zum Wohle des Unternehmens als im Interesse der Kommune agieren, mit »teils/teils« beantwortet. Des Weiteren geben die Verwaltungsleitungen an, dass die Fachverwaltungen tendenziell an Einfluss verlieren, dass die Dienstleistungen durch Ausgliederungen ihren kommunalen Charakter teilweise verlieren können, dass der Kommune durch Leistungsvergaben auf lange Sicht Kompetenzen verloren gehen können und dass der Konzerngedanke sich bislang erst in Ansätzen durchsetzen konnte.
- Die Personalvertretungen sehen deutlich mehr Steuerungsprobleme. Besonders sichtbar ist dies bei den Aussagen zu den Einflusspotenzialen von Politik, Bürgermeister oder Landrat und Unternehmensgremien. Hier antworten die Personalräte im Durchschnitt mit »teils/teils« und bringen so ihre Skepsis zum Ausdruck. Für sehr wahrscheinlich halten die Beschäftigtenvertreter, dass die lokalpolitischen Steuerungsmöglichkeiten durch die Umsetzung der marktliberalen Wettbewerbspolitik weiter abnehmen, die Verwaltungen durch Leistungsvergaben an Kompetenz verlieren und gleichzeitig in Abhängigkeit von privaten Lieferanten geraten.
- Schon bei den Fragen zur Nutzung der Steuerungsinstrumente war festzustellen, dass die Finanzsteuerung und -kontrolle gegenüber der strategischen Steuerung überwiegt. Dieses Ergebnis bestätigt sich auch bei den Beurteilungen der Aussage zur ausschließlichen Erfassung von Finanzdaten. Zwar differieren auch hier die Bewertungen von Verwaltungsleitung und Personalräten stark. Beide Mittelwerte liegen aber nahe der Antwortmöglichkeit »teils/teils«, was darauf hinweist, dass beide Akteursgruppen zumindest in Ansätzen das Fehlen inhaltlicher Parameter bemängeln.

## **2.9 FEHLENDE STRUKTUREN UND RÜCKZUG DER POLITIK – ERGEBNISSE DER QUALITATIVEN ERHEBUNG**

»Rückzug der Politik?« – In den Leitfadeninterviews ging es uns darum, die konkreten Steuerungsstrukturen und -wirkungen aus der Sicht der unterschiedlichen Akteure geschildert zu bekommen und deren Beurteilung zu erfahren, um unsere zentrale Hypothese zu überprüfen.

In der Gesamtschau der unterschiedlichen Fallstudien sind in Bezug auf die Beteiligungssteuerung folgende Ergebnisse hervorzuheben:

1. In kleineren und mittleren Kommunen ist die Beteiligungssteuerung als eigenständige Aufgabe bislang noch nicht organisatorisch und instrumentell institutionalisiert.
2. Interesse an den kommunalen Unternehmen haben in der Regel nur die Kommunalpolitiker, die als Mandatsträger in Aufsichtsgremien mitarbeiten.
3. Angesichts fehlender Institutionalisierung des Beteiligungsmanagements sind informelle Strukturen in unserem Erhebungssample wichtiger als in großen Städten, die mit der Einführung von Instrumenten der Beteiligungssteuerung schon weiter vorangeschritten sind. Der Bürgermeister oder Landrat steht somit bei kleinen und mittelgroßen Kommunen und Landkreisen im Zentrum des Beziehungsgeflechts. In letzter Konsequenz besteht damit die Gefahr der Abhängigkeit von einer Person.
4. Die Entscheidungsautonomie der Geschäftsleitungen hängt sehr stark vom wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen ab. Gleichzeitig hängt der konkrete Einfluss der Politik auch vom Gegenstand ab.
5. Der Zusammenhang von Verwaltung und Beteiligungen wird – wenn überhaupt – nur auf der Leitungsebene gesehen. Der »Konzern Stadt« ist damit ein bislang nicht gelebtes Leitbild.
6. Die Bedeutung der kommunalen Unternehmen über ihren eigentlichen Zweck hinaus wird von den kommunalpolitischen Akteuren zu wenig erkannt. Dies bezieht sich insbesondere auf das Potenzial dieser Unternehmen als Wirtschaftsfaktor, Beschäftigungs- oder Innovationsfaktor.

### **Fehlende Institutionalisierung**

Wie wir bereits gezeigt haben, stehen für die Beteiligungssteuerung eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente zur Verfügung. Kleinere und mittlere Kommunen bedienen sich dieses Repertoires bislang jedoch nur sehr selten. In der repräsentati-

ven Befragung konnten wir zeigen, dass ex post-Instrumente wie z. B. der Beteiligungsbericht, informelle Kommunikationsstrukturen und die Steuerung über Unternehmensgremien das Bild prägen. Dieser Eindruck bestätigt sich auch bei den qualitativen Befragungen.

Bis auf zwei Ausnahmen wird die Beteiligungssteuerung in allen Fallstudienkommunen vom Kämmerer oder Bürgermeister quasi nebenbei erledigt und die einzigen sichtbaren Ergebnisse sind nach den Schilderungen der Interviewpartner Beteiligungsberichte, die den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen. In den beiden anderen Kommunen (Kreis A und Stadt E) ist die Aufgabe an jeweils einen Mitarbeiter übertragen, der dem Verwaltungsleiter organisatorisch zugeordnet ist. Im Ergebnis beschränkt sich die Beteiligungssteuerung nach dem Eindruck der Interviewten aber auch in diesen beiden Kommunen im Wesentlichen auf die Erstellung des Beteiligungsberichts.

Der Beteiligungsbericht als Steuerungsinstrument wird von den Befragten vielfach kritisch gesehen. Zum einen deckt er in den meisten Fallstudienkommunen nur Teile der kommunalen Beteiligungen ab, da lediglich Informationen über die privatwirtschaftlichen Beteiligungen enthalten sind, Informationen über Zweckverbände oder Eigenbetriebe aber fehlen. Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Bericht meist nur um eine Aneinanderreihung der Angaben der Unternehmen handelt und eine Bewertung seitens der Verwaltung fehlt:

*»Man kann über den Bericht nur die Zahlen, aber nicht die Interna des Unternehmens transparent machen« (Bürgermeister)*

*»Das ist bis jetzt bei uns nach der Kameralistik ein rückwirkender Bericht, eine rein statistische Mitteilung.« (Bürgermeister)*

Neben diesen Steuerungsaktivitäten der Verwaltung steht die Arbeit der Unternehmensgremien. In allen von uns besuchten Kommunen wurden für die kommunalen GmbHs Aufsichsräte eingerichtet, auch wenn dies gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. Die Mitglieder rekrutieren sich in der Regel aus allen Fraktionen des Kommunalparlaments und der Verwaltungsspitze. Da kein Unternehmen unter die gesetzliche Unternehmensmitbestimmung fällt, hängt die Bestellung von Beschäftigtenvertretern vom Goodwill der kommunalen Spitze ab. In den von uns besuchten Kommunen wird dies unterschiedlich gehandhabt, meist sind die Beschäftigten jedoch außen vor.

In fast allen Kommunen werden von den Verwaltungen Schulungen für die Mandatsträger angeboten. Darüber hinaus teilten uns die Verwaltungsleitungen mit, dass sie bestrebt sind, dafür zu sorgen, dass alle Ratsmitglieder Informationen über die Entwicklung der kommunalen Unternehmen erhalten. In fast allen Fallstudien

stellen die Akteure aber hier Defizite fest. Teilweise werden die Informationen von den Fraktionsspitzen oder den Vertretern in den Unternehmensgremien nicht weitergegeben, teilweise interessieren sich die Kommunalpolitiker nicht für die Thematik.

Diese Schilderungen machen deutlich, dass es bislang in keiner in die qualitative Befragung einbezogenen Kommune gelungen ist, ein funktionierendes institutionell abgesichertes Steuerungssystem aufzubauen, das den Anforderungen einer kontinuierlichen strategischen und operativen Steuerung entspricht. Dieser Eindruck wird auch von den Verwaltungsleitungen fast unisono geteilt. In entsprechenden Interviewpassagen kommt immer wieder zum Ausdruck, dass die jeweilige Kommune hier noch Nachholbedarf hat und die bisherigen Strukturen der Bedeutung der Ausgliederungen für die kommunale Politik nicht gerecht werden:<sup>27</sup>

*»Die Steuerung der Beteiligungen ist noch nicht endgültig und noch nicht befriedigend geregelt.« (Bürgermeister)*

*»Wie die Steuerung organisiert ist, das frage ich mich manchmal auch. Neben den Aufsichtsräten gibt es noch ein scheinbares Beteiligungsmanagement, das ist in der Kämmererei angesiedelt und hat die Aufgabe, die gemeinderechtlichen Vorgaben bezüglich des Beteiligungsberichts zu erfüllen. Wir verzichten daher derzeit darauf zu sagen, wir machen ein Beteiligungsmanagement, weil es nicht korrekt wäre zu sagen, wir machen das und erfüllen es dann nicht.« (Kämmerer)*

*»Es ist sicherlich so, dass wir unsere Rolle als Gesellschafter besser machen müssen. Im Vergleich zur Privatwirtschaft lassen wir die Unternehmen eigentlich an der langen Leine, ohne damit schlechte Erfahrungen gemacht zu haben.« (Oberbürgermeister)*

Wie schon das letzte Zitat zeigt, bedeuten die negativen Einschätzungen aber nicht, dass die Akteure keine negativen Folgen der mangelhaften Steuerung in ihren Kommunen sehen. In den Interviews konnten wir den Eindruck gewinnen, dass sich in allen Kommunen informelle Arrangements herausgebildet haben, die nach Meinung der Interviewpartner dafür sorgen, die bestehenden Steuerungsdefizite zu kompensieren (s. u.). Ein gewisses Unbehagen angesichts der fehlenden organisatorischen und instrumentellen Vorkehrungen ist aber in vielen Interviews zum Ausdruck gekommen.

Als Begründung für die mangelhafte Institutionalisierung wird immer wieder auf die Ressourcen hingewiesen. Für kleinere und mittlere Kommunen ist es offen-

27 Eine Ausnahme bildet die Stadt B. Hier vertritt man auf der Leitungsebene die Meinung, dass die bisherigen Instrumente für eine angemessene Steuerung ausreichen. Angesichts der Tatsache, dass es in dieser Stadt bislang keine wirtschaftlich bedeutsamen Verselbstständigungen gibt und die Beteiligungen zudem personell eng mit der Verwaltung verbunden sind, ist dieser Beurteilung sicher zuzustimmen.

bar kaum leistbar, qualifiziertes Personal zu gewinnen, das neben politischem Verständnis auch die nötigen betriebswirtschaftlichen Kenntnisse mitbringt. Aus dem Kreis der Verwaltungsmitarbeiter sind diese Positionen offenbar nur schwer zu besetzen.

## **Das fehlende Interesse der Kommunalpolitik**

Aus den Interviews konnten wir den Schluss ziehen, dass im Hinblick auf die kommunalen Unternehmen in fast allen Fallstudienkommunen eine Zweiteilung der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker vorhanden ist. Auf der einen Seite stehen die Mandatsträger, die die Entwicklung der Beteiligungsunternehmen für sich als Thema erkannt haben und als Vertreter ihrer Fraktionen in Unternehmensorganen agieren. Auf der anderen Seite steht die Mehrheit der Kommunalpolitiker, die für die Thematik kein Interesse zeigt und auf die Informationen vertraut, die sie von den in die Unternehmensorgane entsandten Abgeordneten erhalten.

Dies hat zur Folge, dass die Mehrzahl der gewählten Räte ihre Rolle als Vertreter der Eigentümer kommunaler Unternehmen nur bedingt wahrnimmt. Entscheidungen, die diese Beteiligungen betreffen, fallen nicht im Rat, sondern in den Unternehmensorganen. Die Ratssitzungen sind daher nach vielen Schilderungen im Hinblick auf die kommunalen Beteiligungen weitgehend entpolitisiert:

*»Die Politik versteht sich komischerweise oft nicht als Eigner der Unternehmen. Mein Eindruck ist, dass die Politiker bei der Verwaltung und bei Eigenbetrieben genau hinschauen und nachfragen, den Geschäftsführer einer GmbH lassen sie aber machen.« (Verwaltungsleitung)*

*»Früher gab es im Rat immer lange Gebührendiskussionen, jetzt wird es im Aufsichtsrat abgenickt und entsprechend verkündet.« (Bürgermeister)*

*»Klar zu sagen, die Politik würde sich intensiv um ihre Beteiligungen kümmern, wäre übertrieben.« (Vorsitzender Kreistag)*

Die wesentliche kommunalpolitische Steuerung erfolgt somit über die Aufsichtsräte der Gesellschaften, die – soweit sie eingerichtet sind – eine größere Rolle spielen als die Gesellschafterversammlungen. Dies liegt allein schon daran, dass der Aufsichtsrat als Gremium häufiger tagt. Zudem werden dort die formellen Beschlüsse der Gesellschafterversammlung, in welcher der Verwaltungsleiter (Bürgermeister oder Landrat) die Kommune als Eigentümer mit der letztendlichen Entscheidungskompetenz vertritt, politisch vorbereitet:

*»In den Gesellschafterversammlungen läuft dies in der Regel reibungslos und ohne lange Diskussionen, so lange ein Unternehmen läuft. Wenn es aber Probleme gibt,*

*kann auch eine Gesellschafterversammlung plötzlich interessant werden. Aber sonst ist das eine reine Formalversammlung.» (Bürgermeister)*

Die Aufsichträte sind – so der Eindruck, den wir in den Fallstudien gewinnen konnten – die einzigen Gremien, in denen, wenn überhaupt, eine strategische Diskussion stattfindet und die Interessen der Unternehmen mit kommunalpolitischen Zielen verknüpft werden. Umsetzungen in Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung oder in einem Energiekonzept, wie in den folgenden Interviewpassagen dargestellt, sind jedoch eher die Ausnahme:

*»Das Energiekonzept, das wir im Aufsichtsrat beschlossen haben, war ein politisch geschaffenes Instrument, um festzulegen, was die Stadtwerke machen sollen. Die Initiative ging aber nicht vom Stadtrat, sondern von Einzelpersonen aus.« (Bürgermeister)*

*»Die Strategiediskussionen finden im Aufsichtsrat statt. Dort werden die mehrjährigen Wirtschafts- und Investitionspläne besprochen, die auch in konkrete Zielvereinbarungen münden und für die Bemessung der Geschäftsführergehälter berücksichtigt werden. Der Geschäftsführervertrag ist ein wichtiges Instrument zur Interessendurchsetzung.« (Kämmerer)*

Mitglieder von Aufsichträten haben für sich eine Lösung in dem prinzipiellen Rollenkonflikt zu finden. Es geht um die Frage, wem sie sich im Zweifelsfall verpflichtet fühlen. Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen können sich dem politischen Souverän, den Bürgern der Gemeinde oder des Kreises, verpflichtet fühlen. Sie können ihr Handeln als Kommunalpolitiker aber auch an den Zielen ihrer Partei und Fraktion orientieren. Schließlich sind sie in ihrer Aufsichtsratsfunktion durch die gesellschaftsrechtlichen Regelungen zur Wahrnehmung der Unternehmensinteressen verpflichtet. In vielen Interviews zeigte sich, dass sich dieser Rollenkonflikt vielfach zu Gunsten des Unternehmens gelöst wird:

*»Es geht ganz klar um den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens. (...) Wenn der Bürgermeister oder die Verwaltung etwas von unserem Unternehmen will, dann wissen wir als Aufsichtsrat, uns zu wehren.« (Aufsichtsrat eines Stadtwerkes)*

*»Politiker haben im Aufsichtsrat eine andere Jacke an.« (Bürgermeister)*

*»Die Stellung von Aufsichträten ist jetzt schon eine andere als früher beim Eigenbetrieb. Früher orientierten sie sich am Bürger, jetzt am Unternehmen. Gründe hierfür sind zum einen die gesetzlichen Vorgaben, zum anderen sind es aber auch keine öffentlichen Sitzungen mehr, sodass der Lobbyismus weniger geworden ist. Ich unterstütze den Prozess.« (Kämmerer)*

Damit wird dem Gesellschaftsrecht Rechnung getragen, das die Wahrnehmung der Eigentümerrolle der Gesellschafterversammlung zuweist und dem Aufsichtsrat eine

Kontrollfunktion. Angesichts der kommunalen Praxis, nach der strategische Diskussionen und Entscheidungen – wenn überhaupt – in den Aufsichtsräten stattfinden und ggf. von der Gesellschafterversammlung »abgesegnet« werden (s. o.), erscheint die Durchsetzungschance des kommunalen Interesses zumindest fraglich.

In diesem Zusammenhang stellen sich auch Fragen, inwieweit die Mandatsträger das Handeln der Geschäftsleitungen steuern und kontrollieren können und es tatsächlich auch tun. Zunächst ist festzustellen, dass die fachlichen Qualifikationen für eine effektive Kontrolle und Steuerung der Unternehmen nach fast einhelliger Meinung der Interviewpartner nicht bei allen ehrenamtlichen Aufsichtsräten gegeben sind. Die Ausführungen der Interviewten sind in dieser Beziehung jedoch teilweise ambivalent, denn auf der anderen Seite wurde einheitlich gesagt, dass die Gremien in ihrer Gesamtheit den fachlichen Anforderungen der Aufsichtsratsarbeit gerecht werden. So wurde uns regelmäßig berichtet, dass leitende Angestellte oder Selbstständige Aufsichtsratspositionen innehaben und dass sich bei vielen Mandatsträgern über die Jahre entsprechende Fachkenntnisse ausgebildet haben:

*»Das ist unterschiedlich. Es gibt durchaus Kollegen, auch aus der eigenen Fraktion, die zwar in Gremien sitzen, aber wo nichts Konstruktives zu erwarten ist. Es wäre besser, wenn fachlich qualifizierte Personen in den Gremien wären, auch wenn sie nicht im Kreistag sitzen.« (Vorsitzender Kreistag)*

*»In den Aufsichtsräten sitzen zum Teil sehr qualifizierte Leute, die auch mit den Gesellschaften vertraut sind, weil sie oft schon lange als Aufsichtsrat im Amt sind.« (Oberbürgermeister)*

Im Hinblick auf die Steuerungsrealität lässt sich das gesamte Spektrum, von enger Steuerung bis zum Laissez-faire, feststellen. Nach Schilderungen von Aufsichtsräten kommt es dabei stark darauf an, dass es der Unternehmensleitung gelingt, das Vertrauen der Aufsichtsräte zu gewinnen. Wenn dies der Fall ist, erhalten die Geschäftsführungen auch eine relativ hohe Selbstständigkeit, was wiederum der Grundüberzeugung vieler Akteure entspricht:

*»Wo sich die Aufsichtsräte ins tägliche Geschäft einmischen, wird keiner glücklich, weder die Geschäftsführung noch der Aufsichtsrat.« (Bürgermeister)*

*»Es ist immer die Frage, findet eine Steuerung statt oder gibt es die Haltung: Ich habe das abgegeben«. Ich habe da verschiedene Erfahrungen gesammelt und mir manchmal gewünscht, wir hätten eine AG und mehr Abstand zum Stadtrat.« (Bürgermeister)*

## **Bedeutung informeller Strukturen und zentrale Rolle der Verwaltungsleitung**

Wie bereits beschrieben, ist es den von uns besuchten Kommunen bislang nicht gelungen, die organisatorischen und instrumentellen Strukturen für eine strategische Beteiligungsteuerung zu etablieren. Dass die interorganisatorische Zusammenarbeit trotzdem funktioniert und sowohl die Politik als auch die Verwaltung keine gravierenden Steuerungsdefizite für sich erkennen, ist auf die informellen Kommunikationsstrukturen zurückzuführen. Immer wieder war in den Interviews zu hören, dass es letztlich auf die handelnden Personen ankommt und dass die Beteiligungen wegen ihrer Größe im Prinzip persönlich noch überschaubar sind.

*»Verwaltung und Betriebe sind noch einigermaßen überschaubar und wir haben viel Zeit für die gegenseitige Information auf der Führungsebene, sodass man noch rechtzeitig erkennt, wenn es irgendwo brennt.« (Bürgermeister)*

*»Es hat Jahre gedauert, bis Politik, Verwaltung und Betriebe eine vernünftige Zusammenarbeitsbasis gefunden haben, ohne immer über den formalen Weg zu gehen.« (Bürgermeister)*

In diesem informellen Geflecht hat der Bürgermeister bzw. der Landrat eine zentrale Stellung. Zum einen fungiert er als Bindeglied zwischen der Verwaltung und der Politik:

*»Das wird zwischen dem Bürgermeister, dem Ratsvorsitzenden und mir besprochen und dann so beschlossen und umgesetzt.« (Fraktionsvorsitzender)*

Zum anderen hat er einen wesentlich direkteren Draht zu den Geschäftsleitungen der Beteiligungen als die Kommunalpolitiker und kann auf diesem Wege unvermittelt auf deren Handeln einwirken:

*»Durch den täglichen Kontakt zur Geschäftsführung kann man Einfluss ausüben, ohne dass Beschlüsse gefasst werden.« (Landrat)*

*»Es gibt eine enge persönliche Beziehung zwischen mir und dem Geschäftsführer der Stadtwerke. Auf diesem Wege, direkt über die Personen, kann man viel mehr erreichen als über die Gremien. (...) Man kann gesetzliche Initiativen<sup>28</sup> schaffen wie man will, es kommt immer auf die Akteure an.« (Bürgermeister)*

Bürgermeister und Landrat können sich aber nicht nur auf ihre informellen Kontakte stützen. Auch in formaler Hinsicht haben sie eine herausragende Stellung inne. So haben sie durch das inzwischen in allen Kommunalordnungen verankerte Direktwahlprinzip eine direkte demokratische Legitimation. Als Leiter der Verwaltung

28 Zum besseren Verständnis: Gemeint sind hiermit gesetzliche Vorgaben, die den Kommunen weitere Vorgaben zur Beteiligungssteuerung und -kontrolle machen.



haben sie die Kompetenz-Kompetenz und können entscheiden, wer welche Aufgaben wahrnimmt und in welchen Fällen sie für sich die Entscheidungskompetenz in Anspruch nehmen. In Bezug auf die Beteiligungsunternehmen nehmen sie in Gesellschafterversammlungen von privaten und öffentlichen Unternehmen das Stimmrecht der Kommune wahr und fungieren vielfach als Aufsichtsratsvorsitzende.

Durch die Kombination von hoher Legitimation, formaler Stellung und starker informeller Position haben sich in allen unseren Fallstudienkommunen die (Ober-) Bürgermeister bzw. der Landrat deutliche Informationsvorteile gegenüber der Politik erarbeiten können. Letztlich gab es aber keine Schilderungen, aus denen sich schließen ließe, dass die Mandatsträger gegenüber den Beteiligungen gegen den erklärten Willen der Verwaltungsleitung agieren. Vielmehr sind Bürgermeister und Landrat vielfach Vermittler zwischen Rat, Verwaltung sowie den Unternehmen und nehmen diese Rolle auch gerne wahr:

*»Ich verstehe mich als Bindeglied zum Stadtrat und zur Verwaltung. Meine Aufgabe ist es auch dort, die Dinge aus den Unternehmen zu erklären und ggf. Entscheidungen herbeizuführen.« (Bürgermeister)*

Mit der starken Stellung der Person, die in größeren Kommunen schon allein wegen der bloßen Organisationsgröße von Verwaltung und Beteiligungen so nicht zu finden sein dürfte, ist aber immer auch die Gefahr der Abhängigkeit von der jeweiligen Person virulent. In den Fällen, in denen die organisatorischen Strukturen fehlen, stellt sich immer die Frage, was passiert, wenn die zentrale Figur das Amt nicht mehr ausfüllt. Dass dies keine hypothetische, sondern eine sehr reale Gefahr ist, mit der sich kommunalpolitische Akteure befassen, zeigt das folgende Interviewzitat:

*»... ich persönlich mache mir Gedanken, was passiert, wenn der Bürgermeister nächstes Jahr aufhört. Dann fehlt eine Person, die den Überblick über alle Beteiligungen hat und das an uns weitergibt. Man muss sich dann eventuell wieder aktiver damit beschäftigen und Informationen über die Aufsichtsräte einholen.« (Fraktionsvorsitz)*

## **Autonomie und Geschäftserfolg**

Die Entscheidungsautonomie der Geschäftsführungen steht in engem Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Erfolg eines kommunalen Unternehmens. In vielen Interviews zeigte sich, dass eine Geschäftsleitung dann weitgehend selbstständig agieren kann, wenn die Unternehmensergebnisse – hier handelt sich um die wirtschaftlichen Ergebnisse – den Vorstellungen von Politik und Verwaltung ent-

sprechen, und dass die Steuerung erst dann intensiviert wird, wenn die Erwartungen nicht erfüllt werden:

*»So lange wir gut da stehen und der Stadt Einnahmen bringen, lassen die uns in Ruhe arbeiten.« (Geschäftsführer eines Stadtwerks)*

*»Wenn sie schwarze Zahlen schreiben, wird ihnen als Geschäftsführer niemand sagen, dass sie schlecht sind und ihnen reinreden.« (Dezernent)*

*»So lange es läuft, wie z. B. bei der Kreissparkasse, sagen wir als Abgeordnete, das ist seriös, das ist, wie wir uns das vorstellen. Dann kann man das auch an der langen Leine lassen. Gradmesser hierfür sind die finanziellen Zahlen, Bilanzen usw., aber auch mögliche Probleme. Und wenn ich dann wie z. B. beim Krankenhaus merke, ich werde veräppelt, dann gibt es die kurze Leine, dann fangen wir als Abgeordnete an genauer nachzufragen. Wenn dann die Antworten nicht so kommen und keine Konzepte kommen und ich sehe, es ist kein Wille da, dann gibt es die ganz kurze Leine. Das ist auch Konsens der Kreistagsfraktionen.« (Kreistagsmitglied, als Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat in mehreren Unternehmensgremien)*

Dementsprechend ist es auch nicht verwunderlich, dass Zielvorgaben für die Geschäftsführungen, die uns geschildert wurden, meist finanzieller Art sind. Leistungsaspekte sind demgegenüber meist nicht Gegenstand formaler oder informaler Vorgaben seitens der Politik oder Verwaltung:

*»Die Steuerung funktioniert meist über das Geld. Wir erwarten eine Verzinsung des Eigenkapitals und eine Gewinnabgabe, das weiß die Geschäftsführung auch.« (Kämmerer)*

*»Wir sagen z. B. den Vereinen der Wirtschaftsförderung oder dem Tourismus, dass sie einen konstanten Zuschuss bekommen und damit auch auskommen müssen.« (Bürgermeister)*

*»Finanzvorgaben gibt es z. B. bei den Bädern. Da gibt es eine Deckelung der Zuschüsse durch die Stadt.« (Kämmerer)*

*»Es gibt einen Kreistagsbeschluss, der dann auch in der Gesellschafterversammlung festgelegt wurde, dass es für den ÖPNV in den nächsten 5 Jahren keine Kreiszuschüsse gibt.« (Landrat)*

Wenn die finanziellen Vorgaben durch die Unternehmen erfüllt werden, können die Geschäftsleitungen relativ frei agieren. In keinem Interview wurden uns Beispiele geschildert, bei denen Interventionen der Politik oder der Verwaltungsleitung in den Kernfeldern oder in das Tagesgeschäft der kommunalen Unternehmen stattgefunden hätten. Wesentlich mehr Einfluss üben die politischen und administrativen Akteure demgegenüber aus, wenn es um Fragen geht, die nicht die eigentliche Tätigkeit der Unternehmen betreffen. So wurden uns z. B. Fälle geschildert, in denen

wirtschaftlich florierende Unternehmen auf Druck der Politik und Verwaltungsleitung andere kommunale Aufgaben übernommen haben oder ins Sponsoring kommunaler Aufgaben eingebunden wurden. Beispiele hierfür sind die von uns untersuchten Kommunen mit Gewinn bringenden Energieversorgungsunternehmen (s. 2.2). Ein weiterer Bereich, in dem die Kommunalpolitik einen hohen Einfluss hat, betrifft die Frage der Rechtsformwahl kommunaler Unternehmen. Diese Entscheidungen fallen im politischen Raum und sind oft Resultat von Initiativen der Verwaltungsleitung.

### **»Konzern Stadt« ist kein Leitbild**

Die Vorstellung, dass die Verwaltung und die kommunalen Unternehmen zusammengehören und gemeinsam einen Konzern bilden, wird nur von wenigen Akteuren geteilt. Gerade auf der Arbeitsebene wirkt die organisatorische Trennung sehr stark. In der Wahrnehmung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen handelt es sich bei den Beteiligungen um selbstständige Unternehmen, die von der Verwaltung losgelöst sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Interviewpartner in einer ausgegliederten Einheit oder der Verwaltung beschäftigt sind.<sup>29</sup>

Aber auch in der Politik oder auf der Ebene der Verwaltungsleitung ist der Konzerngedanke nicht verbreitet. In einer ganzen Reihe von Interviews wurde uns mitgeteilt, dass dieses Leitbild bislang lediglich von den Führungskräften der Unternehmen und den obersten Entscheidungsträgern der Verwaltung (Bürgermeister/Landrat, Dezernenten) geteilt wird:

*»Man versteht sich nicht ausreichend als Konzern Stadt. Auf der Spitzenebene ja, aber nicht auf der Ebene der einzelnen Mitarbeiter.« (Bürgermeister)*

29 Vgl. hierzu die Ausführungen im Kapitel 3.5; dort auch die entsprechenden Interviewzitate.

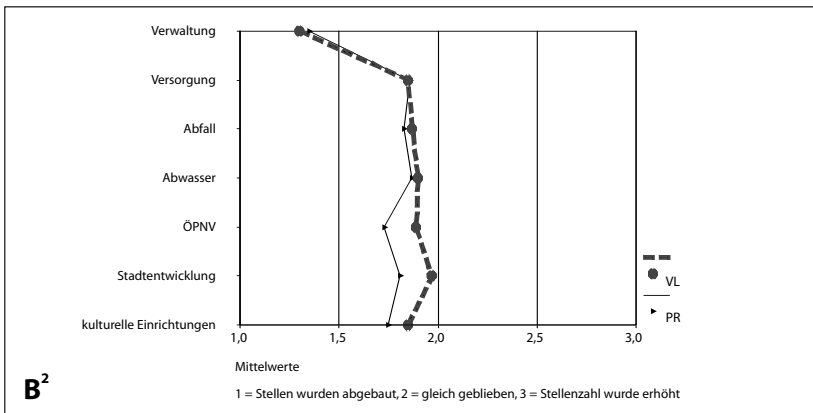
### 3. ARBEITSPOLITISCHE FOLGEN DER VERSELBSTSTÄNDIGUNG KOMMUNALER UNTERNEHMEN

Der Frage, wie sich Ausgliederungen von kommunalen Aufgaben und Rechtsformänderungen auf Beschäftigte und Mitbestimmungsstrukturen in den Kommunen auswirken, war der zweite Themenkomplex unserer empirischen Arbeit gewidmet. In diesem Kapitel berichten wir über die Erhebungsergebnisse und diskutieren sie zum Abschluss.

#### 3.1 ENTWICKLUNG DER BESCHÄFTIGUNGSZAHLEN

Zunächst haben wir nach den Veränderungen der Beschäftigtenzahlen gefragt. Die konkrete Frage lautete: »Wie haben sich die Beschäftigtenzahlen in der Kommunalverwaltung und den kommunalen Unternehmen in den letzten 5 Jahren verändert?«

**Abb. 15: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in ausgewählten Bereichen**



Die vergleichende Mittelwertgrafik für ausgewählte, wichtige Bereiche verdeutlicht insbesondere zwei Aspekte:

- In allen Bereichen hat die Zahl der Beschäftigten tendenziell eher abgenommen. Auch wenn die Beurteilungen der Verwaltungsleitungen und Personalräte z. T. leichte Differenzen aufweisen, sind die beiden Mittelwertprofile relativ gleich.
- Die Kernverwaltung ist von Personalabbau offensichtlich eher betroffen als die Beteiligungsunternehmen. Hierfür bieten sich verschiedene Erklärungen an, die sich in der Praxis sicherlich ergänzen. Erstens ist die Beschäftigungszahl der Verwaltung schon allein aufgrund von Aufgabenausgliederungen gesunken. Zweitens ist der Kostendruck in der Kommunalverwaltung aufgrund der angespannten Haushaltslage in den letzten Jahren sicher höher gewesen als in manchen ausgegliederten Unternehmen. In diesem Kontext ist sicher auch das Prinzip »arme Mutter, reiche Töchter« von Bedeutung und gilt zumindest für einige Bereiche der kommunalen Wirtschaft. Drittens stehen kommunalen Unternehmen besonders dann, wenn sie in privaten Rechtsformen geführt werden und nicht dem öffentlichen Tarifrecht unterliegen, potenziell mehr Möglichkeiten zur Reduzierung der Personalkosten zur Verfügung als der Verwaltung (niedrigere Tarife, betriebliche Arbeitszeitabsprachen etc.).

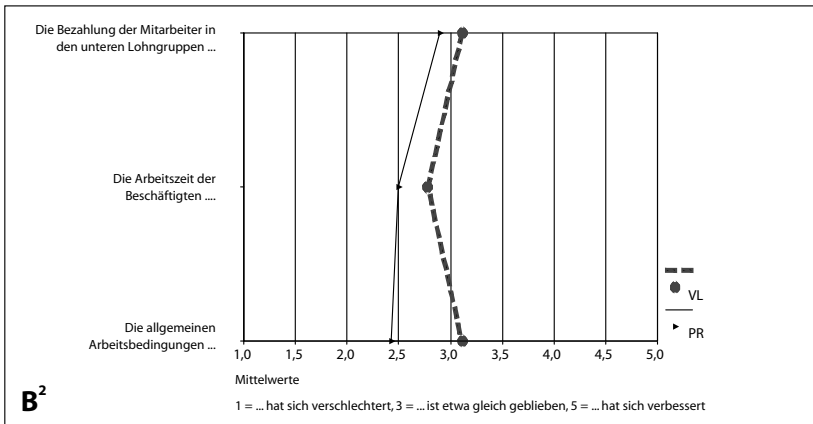
### **3.2 SITUATION DER BESCHÄFTIGTEN IN KOMMUNALEN UNTERNEHMEN**

Um die Situation der Beschäftigten in den kommunalen Unternehmen zu erfassen, wurden den Befragungsteilnehmer drei Aussagen vorgelegt, die sie mit ihrer jeweiligen Antwort vervollständigen konnten. Es stellte sich heraus, dass die Verwaltungsleitungen in Bezug auf alle drei Aspekte – die Bezahlung unterer Lohngruppen, die Arbeitszeiten und die allgemeinen Arbeitsbedingungen – kaum Veränderungen feststellen können. Alle drei Mittelwerte gruppieren sich um den Skalenpunkt 3 = »... ist etwa gleich geblieben« und die Varianz bei den einzelnen Variablen ist gering.

Die Personalräte sehen die Entwicklung insgesamt negativer. In allen drei Aspekten sind die Mittelwerte aber nicht deutlich im negativen Bereich der Antwortskala und liegen zwischen den Antwortoptionen »... ist etwa gleich geblieben« und »... hat sich eher verschlechtert« (Antwortoption 2). Dies trifft besonders auf die Arbeitszeiten und die allgemeinen Arbeitsbedingungen zu. Der Anteil negativer

Antworten, also der Antworten 1 oder 2, beträgt bei diesen beiden Fragen 39,8 % (Arbeitszeit) bzw. 50,6 % (allgemeine Arbeitsbedingungen).

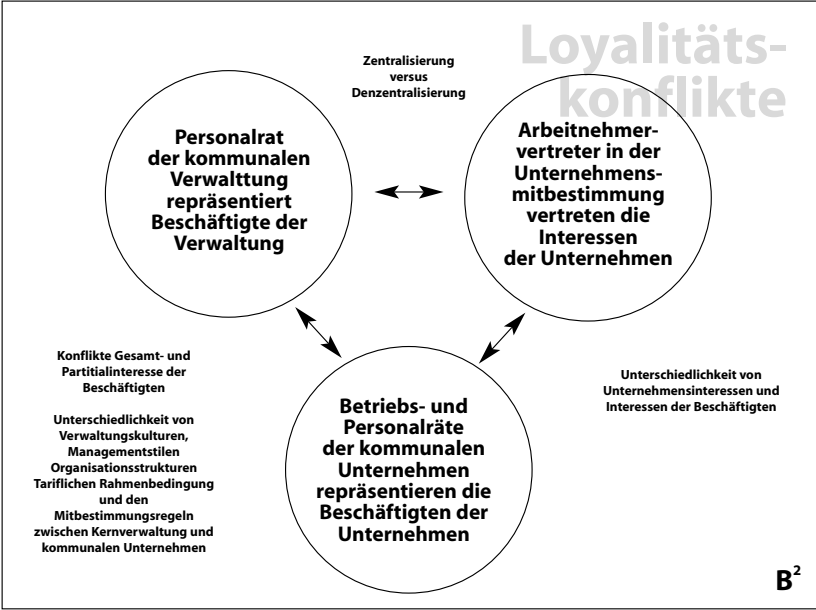
**Abb. 16: Veränderungen der Arbeitsbedingungen in Ausgliederungen**



### 3.3 NEUE KOOPERATIONSFORMEN DER INTERESSENVERTRETUNG?

Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben auf selbstständige Organisationseinheiten bringt erhebliche Veränderungen für die Beschäftigtenvertretungen mit sich. Arbeitnehmervertreter vertreten unterschiedliche Interessen mit prinzipiell differierenden Zielen, je nachdem ob sie als Personal- oder Betriebsrat in der Verwaltung, einem kommunalen Unternehmen oder in einem Unternehmensgremium agieren. Es besteht – wie die folgende Abbildung verdeutlicht – ein Grundkonflikt zwischen gesamt kommunalen Orientierungen und dem Partialinteresse einzelner Einheiten.

Abb. 17: Loyalitätskonflikte der Beschäftigtenvertretungen im Konzern Stadt



Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der quantitativen Erhebung nach der Kooperation der Beschäftigtenvertretungen in kleinen und mittelgroßen Kommunen gefragt. Zudem wurden die Personalräte gefragt, inwieweit sie Informationen über die Entwicklung der kommunalen Unternehmen erhalten.

Tab. 3: Übergeordnete Institutionen der Interessenvertretung

	Verwaltungsleitungen	Personalräte
Gesamtpersonalrat	38,8 %	28,1 %
Ausschuss aller Betriebs- und Personalräte in der Kommune (z. B. »Konzernarbeitnehmervertretung«)	0	2,1 %
Informelle Zusammenarbeit der Betriebs- und Personalräte	15,4 %	41,9 %

**B<sup>2</sup>**

**Tab. 4: Übergeordnete Institutionen der Interessenvertretung**

»Erhalten Sie als Personalvertretung von der Verwaltung Informationen über die Entwicklung der kommunalen Unternehmen?«	
nein bzw. sehr selten	50,2 %
ja, aber unregelmäßig	23,6 %
ja regelmäßig, aber unserer Meinung nach nicht ausreichend	12,9 %
ja, zu unserer vollen Zufriedenheit	12,4 %
<b>B<sup>2</sup></b>	

Die beiden Tabellen zeigen,

- dass Gesamtpersonalräte in den befragten Kommunen eher die Ausnahme als die Regel sind,<sup>30</sup>
- dass in Kommunen dieser Größenordnung ein formales Vertretungsgremium, in dem die einzelnen Interessenvertretungen zusammenarbeiten, nur in Einzelfällen vorhanden ist,
- dass die informelle Zusammenarbeit der Beschäftigtenvertretungen immerhin in etwa 40 % der Fälle stattfindet, aber häufig von der Verwaltungsleitung nicht wahrgenommen wird, und
- dass die Information der Personalräte über die Entwicklungen in den kommunalen Unternehmen von diesen als unzureichend beurteilt wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kooperation der Vertretungsgremien auch in kleinen und mittelgroßen Kommunen, in denen die Beteiligungsstrukturen noch nicht so kompliziert sind wie in den meisten Großstädten, weder formal noch informal stattfindet.

### 3.4 AUSWIRKUNGEN FÜR BESCHÄFTIGTE UND INTERESSENVERTRETUNG

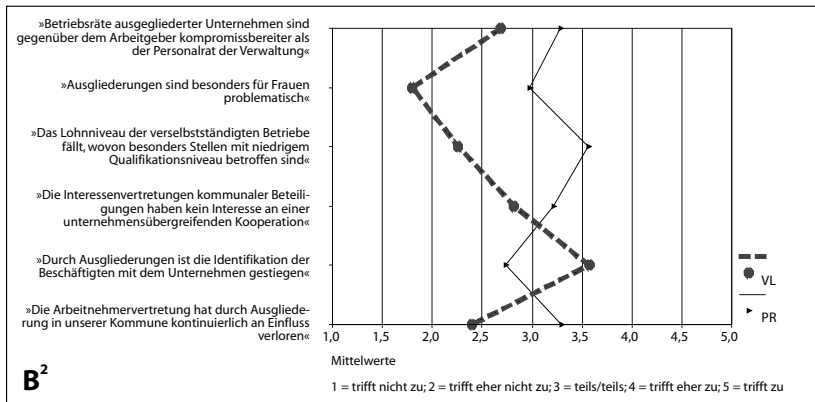
Auch im Hinblick auf die arbeitspolitischen Folgen von Aufgabenausgliederungen wurden die Verwaltungsleitungen und Personalräte wieder über Zustimmungsfragen um ihre Beurteilung gebeten. Die Vergleichsanalyse zeigt, dass die Beurteilung

30 Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass nicht in allen Kommunen die rechtlichen Voraussetzungen für die Bildung eines Gesamtpersonalrats vorhanden sind; z. B. wenn keine öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen vorliegen oder die Anforderungen des jeweiligen Landespersonalvertretungsrechts von den Kommunen nicht erfüllt werden.



gen beider Akteursgruppen bei diesem Themenbereich deutlich von einander abweichen und dass die Personalräte aus ihrer Perspektive klar negativere Folgen sehen.

**Abb. 18: Beurteilung der Auswirkungen für Beschäftigte und die Interessenvertretung durch Verwaltungsleitung und Personalräte**



Die Verselbstständigung kommunaler Unternehmen führt nach Meinung der Personalräte zumindest teilweise zu einer Schwächung der einheitlichen Interessenvertretung in der Kommune. Die Mittelwerte für die Aussagen zur Kompromissbereitschaft von Betriebsräten, zum Interesse der Betriebsräte an einer unternehmensübergreifenden Koordination und zum Einflussverlust der Arbeitnehmersvertretung liegen jeweils knapp über dem Skalenpunkt 3 (= »teils/teils«) mit einheitlicher Tendenz zur Zustimmung zu den Aussagen. Demnach meinen die Personalräte der Verwaltung, dass Betriebsräte gegenüber dem Arbeitgeber kompromissbereiter sind, eher kein Interesse an einer konzernweiten Zusammenarbeit der Interessenvertretungen haben und Ausgliederungen einen Einflussverlust für die Arbeitnehmersvertretung zur Folge hatten. Das Antwortverhalten der Verwaltungsleitung tendiert in diesen drei Aspekten auch zum »teils/ teils«-Wert, zeigt aber in der Tendenz eine leichte Ablehnung der Aussagen.

Überaus deutliche Diskrepanzen zeigen sich bei der Beurteilung der Folgen für Frauen und die Entlohnung der Beschäftigten mit niedrigem Qualifikationsniveau. Während die Verwaltungen meist keine besonderen Auswirkungen für diese Gruppen sehen, stimmen die Personalräte diesen Aussagen zumindest teilweise zu. So beträgt der Anteil der Personalräte, die angeben, dass das Lohnniveau in den

Beteiligungen sinkt und davon besonders die niedrigen Lohngruppen betroffen sind, 60,8 %.<sup>31</sup>

Im Hinblick auf die Unternehmensidentifikation der Beschäftigten weichen beide Gruppen vom typischen Antwortmuster ab. Während die Verwaltungsleitungen eine Stärkung der Identifikation erkennen und 60,3 % dieser Gruppe eine der Antwortoptionen »trifft eher zu« oder »trifft zu« wählen, ist nach Meinung der Personalräte eine höhere Identifikation mit den Unternehmen eher nicht feststellbar. Aus der Perspektive der Verwaltungsleitung ist die wahrgenommene Entwicklung sicher positiv zu bewerten, da eine höhere Unternehmensidentifikation nach allgemeiner Überzeugung mit einer höheren Arbeitsmotivation verbunden ist. Ein immer wieder genanntes Ziel von Ausgliederungen, die Förderung selbstverantwortlichen Handelns der Beschäftigten, wird so nach Meinung der Befragten erzielt.

### **3.5 DER ARBEITSKÖRPER »KONZERN STADT« EXISTIERT NICHT – ERGEBNISSE DER QUALITATIVEN ERHEBUNG**

Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben bleibt auch nach Meinung unserer Interviewpartner in den Fallstudienkommunen nicht ohne Folgen für die Beschäftigten und die Interessenvertretungen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere drei Ergebnisse bedeutsam:

1. Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben und Änderungen der Rechtsform kommunaler Unternehmen werden in der Regel von Personalüberleitungsverträgen begleitet und vollziehen sich in kleineren und mittelgroßen Kommunen meist ohne größere Konflikte zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite.
2. Der arbeitspolitische Zusammenhang von Verwaltung und kommunalen Unternehmen geht sukzessive verloren. Es lässt sich auch keine Neustrukturierung der Arbeitsbeziehungen auf gesamtkommunaler Ebene feststellen, da der Konzern Stadt als Arbeitskörper nicht existiert.
3. Der gewerkschaftliche Einfluss in kleinen und mittelgroßen Kommunen ist relativ gering und nimmt im Zuge der Dezentralisierung der Mitbestimmung noch weiter ab.

31 Bei dieser Angabe sind natürlich die Personalräte, die diese Frage nicht beantwortet haben oder »weiß nicht« gewählt haben, außen vor, sodass nur diejenigen gewertet wurden, die eine Beurteilung abgegeben haben.

## Überleitungsverträge als Instrument zur Gestaltung der Ausgliederung

Für die Beschäftigten in ausgegliederten Bereichen ändern sich durch Ausgliederungen kommunaler Aufgaben oder den Übergang von einem Eigenbetrieb in ein privatrechtliches Unternehmen die Arbeitsbedingungen und Entlohnungsstrukturen zunächst kaum. Dies liegt darin begründet, dass Betriebsgründungen oder Änderungen der Rechtsform in den von uns besuchten Kommunen in der Regel durch Personalüberleitungsverträge gestaltet wurden. Dort ist im Wesentlichen die Besitzstandswahrung in Bezug auf Entgelte, Arbeitszeiten und andere Arbeitsbedingungen für einen gewissen Zeitraum vereinbart. Gegenstand fast aller Verträge ist auch der Kündigungsschutz für einen definierten Zeitraum (oft eine Dreijahresfrist) und die weitere Zugehörigkeit des Betriebes zum vorhergehenden Arbeitgeberverband. Rückkehroptionen sind uns demgegenüber nur in einem Fall berichtet worden (Stadt A). Die Verhandlungen dieser Verträge erfolgten nach den Schilderungen der Akteure meist ohne große Konflikte zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Mit dem Ergebnis sind daher auch beide Vertragsparteien zufrieden:

*»Wir wollten als GPR gerne einen Personalüberleitungstarifvertrag machen, wegen der Nachwirkung von Tarifverträgen, der ist aber nicht gelungen. Das und eine Reihe weiterer Punkte, z. B. längerer Kündigungsschutz und Personalrücknahme bei Insolvenz für alle Mitarbeiter, hat die Stadt kategorisch abgelehnt. Wir haben aber einen guten Vertrag gemacht. Keiner von den Beschäftigten hat widersprochen, also kann der Vertrag nicht so schlecht sein.« (Gesamtpersonalratsvorsitzender)*

Der einzige substanzielle Konflikt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, der uns in den Interviews geschildert wurde, betrifft daher auch nicht die Aufgabenverlagerung auf eine selbstständige kommunale Einheit, sondern die vollständige materielle Privatisierung eines Bauhofes (Stadt C). Die betreffenden Mitarbeiter haben der Überleitung in der Mehrzahl nicht zugestimmt, obwohl in den Ausschreibungsbedingungen die Personalübernahme durch den privaten Anbieter enthalten war und vereinbart wurde. Die Kommune hat in diesen Fällen Abfindungen gezahlt, die sie offensichtlich durch Kostenreduzierungen in diesem Bereich in einem relativ kurzen Zeitraum wieder hereingeholt hat. Die entsprechende Schilderung des Bürgermeisters weist zudem darauf hin, dass die Mitarbeiter, die in den Privatunternehmen Arbeit gefunden haben, Schwierigkeiten hatten, sich dort anzupassen.

*»Das ist ein interessantes Phänomen: Bei der richtigen materiellen Privatisierung des Bauhofs haben die meisten Mitarbeiter der Überleitung nicht zugestimmt. Dann haben wir Geld in die Hand genommen und einen Arbeitsgerichtsvergleich bezahlt. Das haben wir aber schon wieder reingeholt. Und es gab da einige Mitarbeiter, die haben die Abfindungen genommen und sich bei den Firmen beworben. Heute arbeiten dort aus dem alten Bauhof aber nur noch Einzelfälle. In der Regel sind sie dem Arbeitsrhythmus nicht gewachsen.« (Bürgermeister)*

## **Konzern Stadt als einheitlicher Arbeitskörper**

Der Konzern Stadt ist zumindest im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und in Bezug auf deren Vertretung gegenüber dem Arbeitgeber höchstens Leitbild, aber keine Realität. Auch in kleinen und mittelgroßen Kommunen ist zu beobachten, was schon für Großstädte beschrieben wurde (vgl. Schneider 2002): Der Zusammenhang von Verwaltung und kommunalen Unternehmen im Hinblick auf beide Aspekte der Arbeitspolitik geht zunehmend verloren. So konnten wir mit einer Ausnahme<sup>32</sup> in allen Fallstudien eine Ausdifferenzierung der Arbeitsbedingungen und Entlohnungsstrukturen erkennen und den Eindruck gewinnen, dass auch in von der Größe her noch überschaubaren Organisationsstrukturen die Zusammenarbeit der Interessenvertretungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Probleme und Interessen abnimmt. Auf beide Aspekte gehen wir im Folgenden genauer ein.

Nach Auslaufen der Überleitungsverträge haben sich in den Fallstudienkommunen sukzessive betriebs- bzw. branchenspezifische Entlohnungssysteme und Arbeitsbedingungen entwickelt. Folgende Beispiele können hier angeführt werden:

- In der Stadt A wurde für den Reinigungsdienst des kurz zuvor verselbstständigten Krankenhauses eine eigene GmbH gegründet. Dort arbeiten die Beschäftigten nun zu abgesenkten Tarifen, weil es sonst zu Kündigungen gekommen wäre.
- In der Stadt E hat es sich für die Beschäftigten des Bereichs Straßenbeleuchtung finanziell gelohnt, dass ihre Aufgabe den Stadtwerken zugeschlagen wurde. Die dortigen Entgelttarife sind besser als die der Verwaltung.
- Beim Kreis A tritt nach Ablauf des Personalüberleitungsvertrags für die Beschäftigten des Krankenhauses ein Haustarifvertrag in Kraft. Es wird zunächst

32 Die Ausnahme ist die Stadt B, in der bislang kein Mitarbeiter der Kommune in einem privat-rechtlichen Beteiligungsunternehmen beschäftigt ist.

versucht, die Entgeltstrukturen unverändert zu lassen und Einkommenseinbußen durch Absenkung der Arbeitszeiten zu realisieren.

- In der Stadt A und der Stadt D werden die Mitarbeiter der Stadtwerke durch den neuen Tarifvertrag TV-V besser bezahlt als vergleichbare Beschäftigte nach dem TVöD. Gleichzeitig erhalten in der Stadt D viele Stadtwerksmitarbeiter Leistungsprämien (»Dort werden an 80 % der Mitarbeiter Leistungsprämien ausgezahlt und es gab eine inflationäre Zunahme der Höherbewertungen nach der GmbH-Gründung. Die Beschäftigten der Stadt bekommen das mit und fühlen sich benachteiligt.« – Kämmerer)
- Die Mitarbeiter des Busbetriebes, an dem die Stadt A beteiligt ist, verzichteten nach Ablauf des Personalüberleitungsvertrages in Abstimmung mit der Gewerkschaft auf 8 – 10 % des BAT-Tarifs und auf Zulagen. Für neu eingestellte Mitarbeiter gilt der schlechtere Tarifvertrag des privaten Busgewerbes: »Inzwischen ist durch Personalwechsel fast niemand mehr da, der den ehemaligen Tarif erhält.« (Personalrat der Verwaltung)
- Die bereits bei der Auswertung der repräsentativen Befragung beschriebene Tendenz, dass Verwaltungen eher durch Personalabbau denn durch Tarifabsenkungen versuchen, ihre Kosten zu senken (s. Kapitel 3.1), zeigt sich auch in fast allen Fallstudien. Die dortigen Einsparungen wurden den Schilderungen nach insbesondere in den Bereichen Reinigung und Bauhof erzielt.

Die Beispiele zeigen, dass sich Entgelt- und Arbeitsbedingungen in kommunalen Unternehmen von denen der Verwaltung unterscheiden. Aufgabenverlagerungen in kommunale Unternehmen sind aber nicht gleichbedeutend mit Verschlechterungen für die Arbeitnehmer. Im Versorgungsbereich z. B. werden durchweg höhere Gehälter bezahlt. In anderen Bereichen, in denen die kommunalen Unternehmen um mehr Wettbewerbsfähigkeit kämpfen müssen, sind Verschlechterungen feststellbar (insbesondere bei Krankenhäusern oder ÖPNV-Betrieben). Insoweit kann auf der Arbeitsebene derzeit eine Zweiteilung der kommunalen Wirtschaft festgestellt werden: Es gibt Branchen, in denen die Beschäftigten durch einen Übergang in private Rechtsformen gewinnen. In anderen Branchen ist die arbeitsrechtliche Loslösung aus dem öffentlichen Dienst mit Verlusten für die betroffenen Mitarbeiter verbunden.

Auch die Identifikation der Beschäftigten mit der Kommune lässt nach. Je länger die Mitarbeiter in einem selbstständigen Unternehmen beschäftigt sind, desto stärker fühlen sie sich diesem und nicht der Kommune zugehörig:

*»Wir sind (Name des Unternehmens) und fühlen uns nicht als Beschäftigte des Kreises.« (Betriebsrat)*

*»Wir haben eigentlich keine großen Berührungspunkte zu den Kollegen der Stadt«  
(Betriebsrat)*

*»Die Mitarbeiter fühlen sich als Mitarbeiter der jeweiligen Firma, nicht der Stadt. Zum Teil, weil sie es nicht anders kennen. Aber auch bei Stadtwerken und Krankenhaus (ehemals Eigenbetriebe – die Verf.) ist das immer stärker spürbar. Früher hatten die zumindest im Hinterkopf »wir sind eine Einrichtung der Stadt« und das ist gewichen zu »wir gehören zu 100 % der Stadt sind aber eine eigene Firma.« (Personalratsvorsitzender)*

*»Manchen Mitarbeitern muss man manchmal sagen, »ihr gehört zur Stadt.« (Oberbürgermeister)*

In keiner Fallstudienkommune wurde uns eine konzernweite Personalplanung oder -entwicklung geschildert. Neben der Ausdifferenzierung von Tarif- und Arbeitsbedingungen sowie der schwindenden Identifikation ist dies nach unserer Interpretation ein weiteres Indiz für den Befund, dass der Konzern Stadt auf der Arbeitsebene nicht existiert. Personalübergänge zwischen den Beteiligungen oder zwischen der Verwaltung und einem Unternehmen sind in allen uns geschilderten Fällen individuelle Ausnahmen. In der Regel verweisen die Verwaltungsleitungen, Geschäftsführungen und die Beschäftigtenvertretungen darauf, dass die qualifikatorischen Anforderungen stark differieren und man z. B. einen Busfahrer weder im Krankenhaus noch in der Kommunalverwaltung adäquat beschäftigen könnte:

*»Es gibt keine geregelte Kooperation für den Konzern oder gar einen internen Arbeitsmarkt. Ich könnte mir das vorstellen, ich bin ein großer Anhänger des Konzerngedankens.« (Personalrat)*

*»Nein, da gibt es keinen Austausch. Die Arbeit ist bei X (Name des kommunalen Versorgungsunternehmens) und beim Spital eine ganz andere als bei uns in der Verwaltung.« (Personalrat)*

*»Es gibt keinen Austausch – die Betriebe sind selbstständig und die Verwaltung auch.« (Landrat)*

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen ist es leicht nachvollziehbar, dass auf der Ebene der Interessenvertretungen keine formale Zusammenarbeit auf gesamtkommunaler Ebene stattfindet. In keiner Kommune wurde ein Gesamtpersonalratsgremium gebildet. Und dort, wo es rechtlich möglich war, einen Gesamtpersonalrat zu bilden, wurden die gesetzlichen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit nicht genutzt. So wurde in der Stadt D kein Gesamtpersonalrat gebildet, obwohl mit dem Wohnungsbau und einem Alten- und Pflegeheim zwei Eigenbetriebe existieren, in denen recht viele Mitarbeiter beschäftigt sind. Die befragten Personalräte der

Verwaltung verwiesen in diesem Zusammenhang auf die unterschiedlichen Themen der Interessenvertretungen:

*»Einen Gesamtpersonalrat gibt es nicht. Das würde auch keinen Sinn machen, denn die Mitarbeiter in dem Heim haben ganz andere Probleme als wir in der Verwaltung.«  
(Personalrat)*

Aber nicht nur die formale, auch die informale Zusammenarbeit zwischen den Personalvertretungen findet vielfach nicht statt:

*»Es gibt keinen persönlichen Kontakt zwischen uns und dem Personalrat der Verwaltung. Ich wüsste nicht, worüber wir uns unterhalten sollten.« (Betriebsrat)*  
*»Es gibt zwar persönliche Kontakte von mir zum Personalrat der Verwaltung aber keine Kontakte zu anderen Unternehmen des Kreises. Im Zweifelsfalle würden die Personalvertreter des Kreises nicht für unsere Arbeitsplätze kämpfen.« (Betriebsrat)*  
*»Ich glaube, wir haben eine gute Anbindung zur Sparkasse und zu den Stadtwerken, aber komischerweise, je schlechter es dem Krankenhaus geht, desto schlechter ist die Anbindung.« (Personalrat)*

Auf die von uns im Rahmen der Interviews immer gestellte Frage danach, wie die Akteure eine konzernweite Vertretung (»Konzernarbeitnehmervertretung«) beurteilen, erhalten wir dementsprechend auch sehr unterschiedliche Antworten. Zwar geben viele Interessenvertreter an, dass dies eigentlich sinnvoll wäre und sie sich ein solches Gremium durchaus vorstellen können. Konsens ist dies aber auch auf Arbeitnehmerseite nicht. Eine Trennung verläuft hier vielfach zwischen den Personalräten der Verwaltung und den Betriebsräten der Unternehmen:

*»Einen Konzernbetriebsrat würde ich natürlich begrüßen. Ich sehe aber das rechtliche Handlungsfeld nicht. Und ich glaube, die Firmen würden bestreiten, dass die Zusammenarbeit der Interessenvertreter eine notwendige Aufgabe der Personalvertretung ist.« (Personalrat)*

*»Wenn es eine rechtliche Absicherung gäbe, wäre dies durchaus sinnvoll.«  
(Personalrat)*

*»Ein Konzernbetriebsrat ist schwer vorstellbar, schon weil kein oberster Dienstherr vorhanden ist. Es ist schon besser, einzelne Betriebs- oder Personalräte zu haben. Ein Erfahrungsaustausch ist aber vorstellbar und sinnvoll, je mehr ich darüber nachdenke.« (Betriebsrat)*

*»Die Interessen gehen auseinander, das ist ein himmelweiter Unterschied.«  
(Betriebsrat)*

Verwaltungsleitungen und Geschäftsführungen der Beteiligungen schätzen eine einheitliche Interessenvertretung für alle Beschäftigten der Kommune unterschiedlich ein. Während die Geschäftsführungen unisono keinen Bedarf sehen, gibt es auch

Bürgermeister, die der Idee gegenüber aufgeschlossen sind und sich vorstellen können, dass der Konzerngedanke damit gefördert wird:

*»Ich wüsste nicht, warum wir das machen sollten.« (Geschäftsführer)*

*»Ich habe einen ganz guten Draht zu meinen Leuten und da können wir alles regeln.« (Geschäftsführer)*

*»Konzernbetriebsrat? – bisher sehe ich keine Notwendigkeit. Über was soll ich mit denen reden?« (Oberbürgermeister)*

*»Eine Konzernarbeitnehmervvertretung ist nicht sinnvoll. Zur Not kann man die Leute auch so an einen Tisch holen.« (Verwaltungsleitung – Personal)*

*»Konzernbetriebsrat ist eher ein nebensächliches Thema. Es geht vieles leichter, wenn das geteilt ist.« (Kämmerer)*

*»Bei einer richtigen Holding würde sich diese Frage stellen, sonst aber nicht.« (Bürgermeister)*

*»Ich würde das gar nicht für verkehrt halten, wenn die sich austauschen. Wenn man sich als Konzern betrachtet, gehören alle Mitarbeiter dazu. Und dann gibt es nichts, was gegen eine einheitliche Vertretung spricht.« (Bürgermeister)*

## **Fehlender gewerkschaftlicher Einfluss in kleinen und mittelgroßen Kommunen**

Der gewerkschaftliche Einfluss ist in den von uns ausgewählten Kommunen relativ gering. Gerade in den Kommunalverwaltungen, aber auch in den Beteiligungen sind viele Mitarbeiter nicht gewerkschaftlich organisiert. In einzelnen Fällen wurde uns mitgeteilt, dass der Organisationsgrad weniger als 10 % beträgt und eine gewerkschaftliche Arbeit in den Betrieben oder in der Verwaltung nicht stattfindet.

Dies betrifft aber nicht nur die Beschäftigten, sondern auch die Interessenvertreter selbst. Sie haben oft – auch wenn sie Mitglied sind – keine Verbindung zur Gewerkschaft vor Ort oder kennen ihre Ansprechpartner nicht. Vielfach sind die Personalvertreter aber noch nicht einmal Gewerkschaftsmitglied:

*»Ich weiß gar nicht, wer für uns zuständig ist.« (Personalrat)*

*»Ich bin Mitglied bei der Gewerkschaft. Aber ich glaube, da bin ich in unserem Gremium schon die Ausnahme.« (Personalrat)*

Ergebnis der geringen gewerkschaftlichen Einbindung ist nach unseren Eindrücken eine Vertretungsarbeit, die sich auf die Wahrnehmung personenbezogener Mitbestimmungsfragen beschränkt. Mit politisch-strategischen Themen, wie etwa der Frage nach der Weiterentwicklung der Kommune und ihrer Unternehmen, be-



schäftigen sich die Arbeitnehmervertreter demgegenüber selten und sehen hierin auch nicht ihre originäre Aufgabe.

Für die Gewerkschaften bedeutet dies, dass sie in kleinen und mittelgroßen Kommunen, in der Verwaltung wie in den Betrieben, oft nicht präsent sind und dort wohl erst dann mit einer signifikanten Steigerung der Mitgliederzahlen rechnen können, wenn es gelingt, die betrieblichen Interessenvertreter besser als bislang zu unterstützen. Das Thema Ausgliederungen kommunaler Aufgaben ist unserer Einschätzung nach nur ein Bereich. Wegen seiner enormen betriebsübergreifenden Bedeutung für die Mitarbeiter und die Interessenvertretungen scheint ein größeres Engagement vor Ort durchaus dazu geeignet, den gewerkschaftlichen Einfluss auch in diesen Kommunen zu stärken.

### **3.6 »KONZERN STADT« ALS CHANCE BEGREIFEN – PLÄDOYER FÜR EINE NEUPOSITIONIERUNG VON INTERESSENVERTRETUNG UND GEWERKSCHAFT**

#### **3.6.1 Veränderter Rahmen für die Vertretung der Beschäftigten**

Für die Mitbestimmung und die Repräsentanz der Beschäftigten hat die Ausgliederung aus der einheitlichen, in die Strukturen des öffentlichen Dienstes eingebundenen Kommune bedeutsame Folgen:

Die ausgegliederten Einheiten erhalten in der Regel eine eigene Vertretung der Beschäftigten, deren Verantwortungsbereich auf das kommunale Unternehmen begrenzt ist. Auf Arbeitgeberseite fungiert die jeweilige Unternehmensleitung als Ansprechpartner und nicht mehr der Bürgermeister oder Landrat. Auf Arbeitnehmerseite gibt es kein Gremium mehr, das die zentrale Steuerungsfunktion einer übergreifenden Vertretung der gesamten Beschäftigten einer Kommune wahrnehmen kann.

Zudem wechselt bei der Wahl privater Rechtsformen für die kommunalen Unternehmen das Recht der Mitbestimmung aus dem Bereich des Personalvertretungsrechts in das Recht der Betriebsverfassung und der Unternehmensmitbestimmung. Die Beschäftigten einer Kommune haben je nach der für die kommunale Aufgabe gewählten Rechtsform unterschiedliche Mitbestimmungsrechte und sind damit in unterschiedlichem Maße an der Steuerung kommunaler Unternehmen beteiligt.

## Integrative versus partikulare Arbeitspolitik

Die Aufgliederung einer einheitlichen Vertretung der kommunalen Beschäftigten in eine Vielzahl von speziellen Vertretungsorgane hat für die Akteure Vor- und Nachteile (s. Abb. 19). So bedeutet der Verlust der einheitlichen Repräsentanz aller Beschäftigten durch einen machtvollen Personalrat für die Arbeitnehmerseite einerseits eine Schwächung der Machtposition. Andererseits können einzelbetriebliche Themen oder gar sich herausbildende Betriebskonkurrenzen einzelne Mitbestimmungspositionen stärken.

**Abb. 19: Vorteile zentraler und dezentraler Mitbestimmung im Konzern Stadt**

	Mitarbeiter	Beschäftigtenvertretung	Verwaltungsleitung
<b>Vorteile der Bündelung in zentralen Personal- und/oder Betriebsräten</b>	Solidarität in der Gesamtbelegschaft Identifikation mit der Kommune Sicherung schwächerer Positionen durch konzernweite Überwachung der Arbeitsbedingungen und Tarife	Transparenz bezüglich der Strategie der Kommune Stärkung der Machtposition gegenüber der kommunalen Leitung mehr Freistellungen Professionalisierung der Vertretungsarbeit	ein Ansprechpartner für strategische Fragen Stärkung des Konzerngedankens wenig Unternehmensegoismen zentrale Behandlung separater Konflikte
<b>Vorteile der Aufgliederung in eine Vielzahl von Personal- und/oder Betriebsräten</b>  <b>B<sup>2</sup></b>	große Sachnähe Ansprechpartner vor Ort Transparenz bezüglich der Unternehmensentwicklung Kenntnis der Arbeitssituation Durchsetzung günstiger Arbeitsbedingungen in spezifischen Sektoren Identifikation mit dem Unternehmen	hohe Zahl von Personal- und Betriebsratsmitgliedern intensiver Einblick in unterschiedliche Bereiche direkter Kontakt zur jeweiligen Belegschaft jeweils spezifische Mehrheitsverhältnisse direkter Kontakt zu jeweiligen Unternehmensleitung	direkte sachnahe Information und Kooperation Möglichkeit differenzierter und/oder schnellerer Problemlösungen Ausnutzung potenziell unterschiedlicher Orientierungen und/oder Mehrheitsverhältnisse Umsetzung unterschiedlicher Tarife und dadurch Senkung des Personalaufwandes

Quelle: Bremeier/Brinckmann/Killian 2005, S. 47.

Die Ausgliederung stellt auch den Verbleib der jeweiligen Belegschaft in den tariflichen und arbeitsrechtlichen Strukturen des öffentlichen Dienstes in Frage. Entgelttarife und Arbeitsbedingungen folgen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage der kommunalen Unternehmen und der jeweiligen Branchen (Stichworte: Fahrgesellschaften, Reinigungsdienste, Flucht aus dem BAT). In den verselbstständigten kommunalen Unternehmen sind wesentlich leichter als innerhalb einer einheitlichen Verwaltungsorganisation neue Formen der Arbeitsorganisation

durchsetzbar. Ausgliederungen bringen damit aus Arbeitnehmerperspektive die Gefahr der Aufspaltung der kommunalen Arbeitnehmer in leistungsfähige Gewinner und leistungsschwache Verlierer mit sich und erzeugen schon im Vorfeld Angst und Widerstand bei den Betroffenen.

Diese Folgeprobleme von Ausgliederungen auf kommunale Unternehmen werden auch unter dem Stichwort der »Verbetrieblichung im öffentlichen Dienst« diskutiert. So berichten Keller und Henneberger (1999, S. 240f.), dass die Dezentralisierung von tarifvertraglichen Kompetenzen folgende Konsequenzen haben:

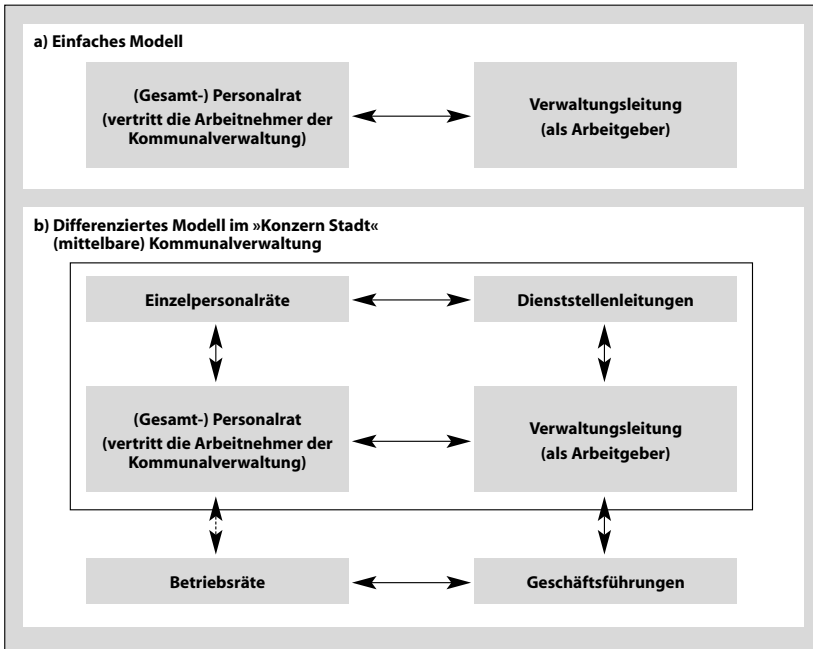
- a. betriebswirtschaftliche Erfordernisse werden stärker berücksichtigt,
- b. partikularistische und betriebsegoistische Lösungen nehmen zu und
- c. atypische Beschäftigungsverhältnisse gewinnen auch im öffentlichen Dienst an Bedeutung.<sup>33</sup>

Nach Schneider kann die Verbetrieblichung der Aushandlungen »über die sog. ›Verkaufsbedingungen‹ der Arbeitskraft sich ... als problematisch erweisen. ›Positivsummenspiele‹, die die Effizienz aus Sicht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber betonen, stehen zur Disposition, weil es das Wesen tariflicher Auseinandersetzungen ist, stark konflikthaft zu sein; was die eine Seite hinzugewinnt, verliert die andere (›Nullsummenspiel‹).« (Schneider 2002, 92)

33 Hier ließen sich mit Blick auf die Erfahrungen in der Privatwirtschaft weitere Aspekte benennen. Deregulierungen umfassen demnach insbesondere die Flexibilisierung des Faktors Arbeit und bedeuten (Keller/Seifert 1997, S. 522):

- Entkopplung der individuellen Arbeitszeiten und Betriebsnutzungszeiten,
- stärkere Differenzierung der Löhne und Gehälter,
- einzelne betriebliche Funktionen sollen ausgelagert bzw. externalisiert werden,
- die funktionale Verwendbarkeit der Beschäftigten soll insbesondere durch Weiterbildungsmaßnahmen vergrößert werden und
- man erhofft sich durch neue Beschäftigungsformen eine deutlichere Segmentierung der verschiedenen Arbeitsmärkte.

**Abb. 20: Veränderungen der betrieblichen Aushandlungen im Konzern Stadt**



Quelle: Schneider 2002, S. 117.

## Vom Personalvertretungsrecht zum Betriebsverfassungsrecht

Soweit die Ausgliederungen im öffentlich-rechtlichen Bereich verbleiben, ist die Zersplitterung der Interessenvertretung durch die Wahl eines Gesamtpersonalrats aufzufangen. Dessen Einrichtung ist nach den unterschiedlichen Landesgesetzen zur Personalvertretung obligatorisch, wenn mehrere Dienststellen (als diese gelten qua Gesetz z. B. Eigenbetriebe oder Krankenanstalten) vorliegen. Die konkrete Aufgabenteilung zwischen zentraler und dezentraler Personalvertretung ist gesetzlich zu- meist nicht vorgegeben und kann daher in jeder Kommune zwischen den Vertretungsgremien frei disponiert werden.

Mit privatrechtlichen Unternehmensformen wird der Konzern Stadt zu einem gemischtwirtschaftlichen Konglomerat, in dem zwei Arten von Vertretungsrechten parallel gelten. Dies gilt nicht nur für die betriebliche Mitbestimmung, sondern auch für den Bereich der Unternehmensmitbestimmung. Denn kommunale Unterneh-

men können so in den Bereich der Unternehmensmitbestimmung (Sitze im Aufsichtsrat, Arbeitsdirektor im Vorstand) gelangen, für den es im öffentlich-rechtlichen Bereich keine Entsprechung gibt. Auch die Entsendung von Arbeitnehmervertretern in die Betriebskommission eines Eigenbetriebs oder den Verwaltungsrat einer öffentlich-rechtlichen Anstalt (z. B. Sparkassen) ist mit der Beteiligung von Mitarbeitern im Aufsichtsgremium einer AG oder GmbH nur eingeschränkt vergleichbar.

Es bleibt aber ungeachtet der grundsätzlich positiven Erfahrung mit Unternehmensmitbestimmung im kommunalen Bereich die Frage nach einer Einbindung dieser Unternehmen in eine übergreifende demokratische Steuerung der Kommune. Zum einen kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Personalvertretung und die Betriebsverfassung unterschiedliche Legitimationsschranken haben – demokratische Legitimation öffentlichen Handelns versus Gewährleistung des Eigentums in Form von Gesellschaftsbeteiligung. Zum anderen ist zu vermuten, dass die verstärkte Eigenständigkeit kommunaler Unternehmen durch die Mitbestimmung in den Unternehmensleitungen nochmals einen Schub bekommt.

In Kommunen, in denen Personalvertretungen und Betriebsräte nebeneinander existieren, gibt es bislang keine rechtliche Vorgabe für die Integration der beiden Mitbestimmungspfade. Die Institution des Gesamtpersonalrats ist ausschließlich für die Bündelung von Personalvertretungen vorgesehen und kann nicht dazu dienen, Betriebsräte an einer einheitlichen Vertretung gegenüber der kommunalen Leitung zu beteiligen. Auf der Seite des Betriebsverfassungsrechts gibt es mit dem Gesamtbetriebsrat ein vergleichbares Instrument zur Bündelung der Betriebsräte in einem Unternehmen, aber diese Bündelungsinstanz kann wiederum nicht Personalvertretungen integrieren.

Der Weg zu einem Konzernbetriebsrat steht grundsätzlich auch den Kommunen offen, da diese mit ihren Eigengesellschaften rechtlich als ein Konzern eingeschätzt werden können. Aber auch dieser Weg ist nur für die Betriebsräte gangbar, da ein Konzernbetriebsrat nach § 55 BetrVG auf Antrag der (Gesamt-) Betriebsräte zu bilden ist. Die Bündelung beider Mitbestimmungswelten in einem Gremium ist jedoch gesetzlich bislang nicht vorgesehen. Eine schnelle Lösung scheitert schon allein daran, dass die Personalvertretung in Kommunen Ländersache ist und die Betriebsverfassung zur Kompetenz des Bundes gehört. Im Konzern Stadt sollte aber neben den einzelnen, betriebsspezifischen Vertretungsgremien durchaus auch eine zentrale Interessenvertretungsinstanz etabliert werden.

### **3.6.2 Konzern-Beschäftigten-Vertretung – eine Perspektive**

Im Hinblick auf das strukturelle Dilemma der Interessenvertretung im Konzern Stadt, die Zersplitterung der Vertretungsarbeit und die damit verbundene Gefahr der uneinheitlichen Entwicklung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, ist eine institutionelle Grundlage für eine Kooperation der Beschäftigten ebenso erforderlich wie für ihre Repräsentanz gegenüber der kommunalen Leitung. Der Stadt bzw. dem Landkreis kann es nicht überlassen bleiben, durch das Mittel der Ausgründungen die Vertretungsmacht der Beschäftigten im Konzern Stadt zu strukturieren bzw. deren Stärke zu bestimmen. Solange hier keine befriedigende gesetzliche Regelung gefunden wird, müssen Vereinbarungen zwischen den Beteiligten geeignete Regelungen schaffen.

Die Mitbestimmungsakteure sollten daher Vertretungsorgane für die Gesamtheit der Beschäftigten einer Kommune auf freiwilliger Basis einrichten. Die Konzern-Beschäftigten-Vertretung (KBV) stellt wegen der fehlenden gesetzlichen Bindung ein offenes Modell dar, das auf die örtlichen Gegebenheiten hin anzupassen ist. Hierzu gibt es in der kommunalen Praxis auch bereits einige Vorbilder. So wurden z. B. in Wuppertal und Braunschweig zwischen der Verwaltungsleitung und den Personalvertretungen verbindliche Absprachen bezüglich einer solchen Einrichtung getroffen.

Dieser KBV kann es nicht darum gehen, Mitbestimmungsfragen einzelner Unternehmen der Kommune quasi in zweiter Instanz zu behandeln. Dem stehen auch die gesetzlichen Regelungen eindeutig entgegen. Zentraler Gegenstand einheitlicher Vertretungsarbeit hat vielmehr die strategische Entwicklung der Kommune und ihrer Beteiligungen zu sein. Potenzielle Tätigkeitsbereiche der KBV sind dabei die Sicherung sozialer Standards im Konzern Stadt, die Einrichtung eines internen Konzernarbeitsmarktes, die Einführung und Begleitung unternehmensübergreifender Personalentwicklungskonzepte sowie die konstruktive Nutzung von Querschnittssynergien im Konzern Stadt und natürlich die Stärkung der arbeitspolitischen Einflussnahme durch eine bessere interorganisatorische Koordination und Transparenz in der Vertretungsarbeit.

Ausgangspunkt der oben erwähnten Initiativen war die Erkenntnis der Beschäftigtenvertretungen, dass sie dauerhaft nur dann auf politische Entscheidungen, die alle Beschäftigten der Stadt betreffen, einwirken können, wenn ein Mindestmaß an Koordination und Interessenbündelung stattfindet. Charakteristisch für diese Konstruktionen ist die Zusammenarbeit von Personal- und Betriebsräten über

die rechtlichen Grenzen hinweg und die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeberseite. Da viele Verwaltungsleitungen die Bedeutung der interorganisatorischen Koordination für die Verbesserung der Public Corporate Governance erkennen und sehen, dass ein solches Gremium auch ihnen Vorteile bringen kann, ist von dieser Seite erstaunlicher Weise oft kein Widerstand feststellbar.<sup>34</sup>

### **3.6.3 Konzern Stadt als Chance begreifen!**

Der Begriff Konzern Stadt ist bei Beschäftigten und deren Vertretern meist negativ besetzt. Er steht dabei für betriebswirtschaftliches Management, Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Dienste sowie für die Zersplitterung des kommunalen Sektors. Arbeitnehmer verbinden damit einen Verlust an Arbeitsplatzsicherheit, die Herauslösung aus den Tarifstrukturen und Arbeitsbedingungen des öffentlichen Sektors und der einheitlichen Vertretung.

Der Konzern Stadt kann demgegenüber aber auch als programmatisches Gegenbild zur Atomisierung der Kommune verstanden werden und die organisatorische Zersplitterung der Stadt zumindest in Ansätzen überwinden. Der Konzernbegriff unterstreicht damit gerade den Zusammenhang der Kommune und die gesamtpolitische Verantwortung für das Handeln der kommunalen Unternehmen.

Für Personalvertretungen bedeutet dies einen fundamentalen Perspektivenwandel. Es geht um eine konstruktive Begleitung der Ausgliederungsprozesse und die Schaffung dauerhafter Vertretungsstrukturen, die es der Arbeitnehmerseite ermöglichen, an den strategischen Entscheidungen auf der Ebene der kommunalen Leitung teilzuhaben. Um ein jeweils angepasstes Modell für eine übergreifende Repräsentanz der Beschäftigten in den Kommunen zu gestalten und umzusetzen, sind Absprachen zwischen den einzelnen Vertretungen der Beschäftigten der Kommune und der kommunalen Leitung auf der lokalen Ebene notwendig. Betriebs- und Personalräte sowie Gewerkschaften sind ebenso wie die Kommunalpolitiker gefordert, die von Personalvertretungs- und Betriebsverfassungsrecht offen gelassene Lücke der kommunalen Public Corporate Governance durch eigene Aktivitäten zu schließen.

34 An dieser Stelle ist auf die Rolle der Gewerkschaft ver.di hinzuweisen, deren örtliche Einheiten beim Zustandekommen der Vereinbarungen in den genannten Fällen eine wichtige Rolle gespielt haben. Auch auf Bundesebene versucht der Fachbereich Gemeinden mit dem Projekt »Steuerung und Mitbestimmung im Konzern Stadt« Personal- und Betriebsräte zu unterstützen und Handlungsoptionen aufzuzeigen (ver.di 2005; Projekthomepage: [www.verdi.de/konzern\\_stadt](http://www.verdi.de/konzern_stadt)).

## 4. VON DER STEUERUNG ZUR GOVERNANCE

---

### 4.1 DAS SCHEITERN DER BETEILIGUNGSSTEUERUNG

Die Steuerung der kommunalen Unternehmen durch die Städte und Kreise ist nach unseren empirischen Erhebungen (s. Kapitel 2) als deutlich verbesserungswürdig zu klassifizieren. Dies trifft vor allem für kleine Gemeinden und Städte zu. Aber auch in größeren Gebietskörperschaften sind Steuerungsintensität und -umfang nicht mit der Steuerung in der Privatwirtschaft vergleichbar. In den meisten Kommunen des Untersuchungssamples findet eher eine traditionelle personale Steuerung statt, während die Steuerungsinstrumente entweder nicht bekannt sind oder nicht angewandt werden. Aber selbst in den Städten, in denen die Beteiligungssteuerung ausgebaut ist, sind die Ergebnisse der Steuerung nicht durchweg befriedigend, sodass insgesamt von einem Scheitern der Beteiligungssteuerung gesprochen werden kann. Dafür gibt es Gründe, denen wir hier nachgehen wollen.

#### **Grundproblem: Schwierige Verknüpfung von politisch-bürokratischer und betriebswirtschaftlicher Steuerung**

Die Beteiligungssteuerung der Gemeinden basiert auf zwei Grundtypen, die unterschiedliche Steuerungsziele verkörpern. Auf der einen Seite steht das für den öffentlichen Sektor traditionelle Bild der politisch-bürokratischen Steuerung, das den kommunalen Unternehmen idealtypisch die Rolle der operativen Aufgabendurchführung zuweist, während alle wirklich wichtigen oder als wichtig erachteten Entscheidungen im politischen Raum fallen. Bei diesem Steuerungstypus handelt es sich um eine Kombination aus demokratischer Willensbildung und hierarchischer Umsetzung. Auf der anderen Seite steht das Ideal der Konzernsteuerung nach dem Muster der Privatwirtschaft, bei der durch die Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente sichergestellt werden soll, dass die selbstständigen Einheiten im Rahmen vorgegebener Ziele und Regeln autonom entscheiden und handeln können, gleichzeitig aber die Konzernspitze zeitnah detailliert informiert wird und ggf. Eingriffsoptionen wahrnehmen kann.

Die großen Konzerne haben mit dieser Zielsetzung effiziente Steuerungsinstrumente entwickelt, die es ihnen erlauben, oft weit mehr als 1000 Beteiligten



gen zu steuern und z. B. detaillierte Monatsabschlüsse in wenigen Tagen zu erstellen und auszuwerten. So sind börsennotierte Unternehmen gezwungen, regelmäßig Berichte über den Geschäftsverlauf und Prognosen für die zukünftige Entwicklung des Unternehmens vorzulegen. Die Analysten erwarten gut begründete Aussagen. Die »Performance« der an der Börse notierten Unternehmen wird nicht zuletzt durch die Ergebnisse der Steuerung sowie die Aufbereitung und die ansprechende Art der Darstellung der Ergebnisse bestimmt. Daher treiben diese Unternehmen einen hohen Aufwand im Steuerungsbereich.

Gerade in größeren Städten wird versucht, diese Steuerung instrumentell nachzubilden. Schon die Begrifflichkeit wie Beteiligungscontrolling oder management, Vierteljahresberichte, Portfolio-Analyse usw. sind der Terminologie der modernen Betriebswirtschaftslehre entnommen. Auch die entsprechenden Handbücher zeigen die Verwandtschaft zur BWL.<sup>35</sup> Nichtsdestotrotz sprechen die Steuerungsergebnisse eine andere Sprache als in der Privatwirtschaft: Unterjährige Berichte sind genauso die Ausnahme wie Beteiligungsberichte, die eigenständige Interpretationen seitens der Verwaltung beinhalten. Aufsichtsräte fühlen sich, was die Gesetzeslage fordert, stärker dem Unternehmen als der Kommune verpflichtet. Die Beteiligungssteuerung wird vielfach »nebenher« erledigt und beschränkt sich oft auf eine oberflächliche Prüfung weniger Finanzkennzahlen.

Die Liste der Steuerungsdefizite ließe sich mit Blick auf unsere Empirie weiter fortsetzen. Dies wollen wir an dieser Stelle jedoch unterlassen und lediglich darauf hinweisen, dass ein wesentlicher Grund für das Scheitern der Steuerungsbemühungen darin zu sehen ist, dass es bislang nicht gelungen ist, beide Steuerungsidealtypen miteinander zu verknüpfen. Denn für Kommunen ist es wichtig, eine Balance zwischen der Einbindung in das Gemeinwesen und einer möglichst weit reichenden Autonomie zu finden oder, anders ausgedrückt, zwischen demokratisch-bürokratischer und wirtschaftlich orientierter Steuerung. Hierfür gibt es in der Privatwirtschaft kein Vorbild, weshalb den Kommunen nichts übrig bleibt, als ein eigenständiges Steuerungskonzept zu entwickeln, in dem die verselbstständigen Unternehmen eine weitgehende Autonomie erhalten ohne dass damit der Zusammenhang innerhalb einer Kommune und die damit verbundenen Optionen der strategischen Vorgaben und aktuellen Kontrolle verloren gehen.

Bislang ist ihnen dies aber nicht gelungen<sup>36</sup> und die bloße Kopie betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente wirkt ohne eine klare Steuerungsstrategie eher

35 Vgl. z. B. Otto et. al. 2002; Hille 2003.

36 Das Scheitern der Beteiligungssteuerung ist kein singuläres Problem, das der Thematik geschuldet ist, sondern korreliert mit dem Problem, dass Gemeindevertretern die Definition politischer Ziele meist schwer fällt (vgl. z. B. Bogumil 1997).

kontraproduktiv, da sie die kommunalen Akteure scheinbar in Sicherheit wiegt, ohne dass sich diese prinzipiell mit den Zielen der kommunalen Unternehmen und ihrer Bedeutung für die Stadt oder den Kreis auseinander setzen müssen. Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass eine intensivere Umsetzung der Vorstellungen der Gemeindeordnungen (s. hierzu Kapitel 5.1) das eigentliche Problem der Einbindung der kommunalen Unternehmen in den politischen Prozess der Kommune nur am Rande berühren.

## **Inkompatible Welten und fehlende Kenntnisse**

Die Kommunen sind in der öffentlich-rechtlichen Sphäre tätig, während die meisten kommunalen Unternehmen in der Privatrechtssphäre arbeiten. Zwischen beiden Welten gibt es nur unzureichend ausgebildete Brücken, obwohl in den letzten Jahren die Gemeindeordnungen mehr und mehr Angleichungen vorsehen. Auch durch die Verwaltungsmodernisierung sind verstärkt Elemente aus der privatwirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Sphäre in die Denk-Strukturen der Handelnden im öffentlichen Sektor eingegangen. Und dennoch sind die Unterschiede noch sehr groß. Dadurch wird die Steuerung enorm erschwert.

Einige Beispiele seien genannt: Im Rechnungswesen liegen die Unterschiede auf der Hand. Trotz der Angleichung der öffentlichen Haushaltssystematik wird es noch lange dauern, ehe man zu einem verantwortbaren Konzernabschluss für die gesamte Kommune kommt. Man denke allein an die unterschiedlichen Abschreibungsregeln und die Probleme der Konsolidierung. Das Planungswesen der Unternehmen unterscheidet sich von den Planungsprozessen der Städte. Die größten Unterschiede sind im Willensbildungsverfahren festzustellen. Auf der Seite der Kommunen existiert eine demokratisch organisierte Willensbildung mit ihren bekannten systemischen Defiziten (langwierige Entscheidungsfindung, Parteiproporz, Problem der Wiederwahl etc.), während innerhalb der Unternehmen klarere, mitunter sogar hierarchischere Entscheidungsstrukturen vorherrschend sind. Andere Unterschiede sind im Tarifrecht festzustellen und das Recht der Beamten kennt man bei den kommunalen Unternehmen überhaupt nicht.

In beiden Sphären, sowohl der Verwaltung als auch der Unternehmen, ist die Kenntnis des jeweils anderen Bereichs unzureichend. Dadurch kommt es zu Verständnisproblemen, die eine angemessene Steuerung erschweren. Zusätzlich muss man feststellen, dass bei den kommunalen Verwaltungen immer noch die betriebswirtschaftlichen Kenntnisse und das Verständnis für unternehmerische Prozesse unzureichend sind. Bei den Gemeindevertretungen fehlen diese Kenntnisse

und die Kenntnisse über die Märkte, auf denen die kommunalen Unternehmen sich bewegen, häufig fast gänzlich. Das kann zu Ignoranz führen, aber häufig auch zu einer übermäßigen Anpassung an die Erwartungen der kommunalen Unternehmen. Der Glaube an die Überlegenheit der Privatwirtschaft kommt aus der Unkenntnis über die Mechanismen und Prozesse dieses Wirtschaftssektors.

Steuerung setzt aber voraus, dass man den Handlungsrahmen der Unternehmen kennt. Man muss auch die Instrumente kennen, mit denen Steuerung gestaltet werden kann. Vielfach können die Berichte der Beteiligungscontroller deshalb keine Wirkung entfalten, weil die Adressaten einfach unfähig sind sie, zu verstehen bzw. auf Grund einer soliden Grundkenntnis richtig einzuschätzen.

### **Das untaugliche Leitbild Leistungskommune und seine Folgen**

Im Vordergrund des kommunalen Denkens steht noch immer das traditionelle Leitbild der Leistungskommune. Die Kommune mit ihrer Allzuständigkeit bietet ihren Einwohnern ein breites Spektrum an Gütern und Dienstleistungen an. Das Interesse ist daher auf die Produktion dieser Güter und Dienstleistungen gerichtet und die Steuerung richtet sich an diesem Bild aus. Am Beispiel des öffentlichen Personenverkehrs wollen wir dieses Denken verdeutlichen. Die Gemeinden versuchen die Leistungen des Nahverkehrs bis in die Kosten der einzelnen Dienstleistung wie Buskilometer usw. zu steuern, um die Belastungen für den kommunalen Haushalt in Grenzen zu halten. Gerade die Verkehrsverbünde haben diese Tendenz verstärkt. So wird der Fahrplan, manchmal sogar der Dienstplan zu einem Steuerungsmittel. Damit ist die Gemeinde aber überfordert. Sie kann die unternehmerische Rationalität nicht durch Beteiligungssteuerung ersetzen. In diesem Modell steht mehr die technisch-betriebswirtschaftliche Seite der Leistungserbringung im Vordergrund als der politische Charakter der Dienstleistung.

Direkte Steuerungsbemühungen auf der Arbeitsebene erfolgen nicht zuletzt auch deshalb, weil die Zielstrukturen der kommunalen Unternehmen häufig nicht steuerungsgeeignet sind. Die meisten Kommunen begnügen sich mit kurz gefassten, sehr breit angelegten Zielbeschreibungen in den Unternehmenssätzen. Um eine effektive Steuerung zu ermöglichen, sollten die Ziele qualitativ und quantitativ genauer bestimmt sein. Ansonsten ist die Zielerreichung bzw. der Zielerreichungsgrad nur ungenau oder gar nicht festzustellen. Ohne präzise Zielvorgaben können die Unternehmen keine mittel- und langfristige Strategie entwickeln und die Städte sind unfähig, die Unternehmen in ihrem Interesse zu steuern. Sie sind

geradezu eine ideale Voraussetzung, um Einzelinteressen oder von-Fall-zu-Fall-Entscheidungen umzusetzen und starke Vorstände frei handeln zu lassen.

Ein besonderes Problem der Beteiligungssteuerung ist der häufig anzutreffende Fall von Zielparadoxien. Die Kommunen agieren im politischen Raum häufig mit »weichen« qualitativ beschriebenen Zielformulierungen. Man richtet seine Gesundheitspolitik daran aus, dass die Bürgerinnen und Bürger möglichst von Krankheiten frei sind. Die kommunalen Krankenhäuser sind aber wie die privaten darauf ausgerichtet, eine möglichst hohe Belegung zu erreichen, um positive wirtschaftliche Ergebnisse vorweisen zu können. In der Energiepolitik ist das Energiesparen angesagt, während die Stadtwerke an einem möglichst hohen Umsatz und Absatz interessiert sein müssen. Diese Zielparadoxien, die hier nur beispielhaft beschrieben sind, können nur auf der politischen Ebene aufgelöst werden. Die Unternehmen, die meist im Wettbewerb stehen, können sie nicht auflösen.

Diese Befunde sind gepaart mit einem mangelnden Verständnis für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung der kommunalen Unternehmen, das in vielen Gebietskörperschaften zu finden ist. Die Ausgliederung von Aufgaben aus dem Verwaltungskörper der Gemeinden und Landkreise in selbstständige Unternehmen geht mit der Vorstellung einher, dass damit die durch die Unternehmen wahrgenommene Aufgabe ihren politischen Gehalt verloren hat. Qualitäten und Quantitäten der Aufgabenerfüllung werden allein, soweit vorhanden, den Wettbewerbsregeln des Marktes überlassen, auf dem die kommunalen Unternehmen zukünftig agieren. Auch das unternehmerische Handeln wird in der Regel allein den Marktbedingungen überantwortet.

Dabei haben die Unternehmen neben der Erledigung der eigentlichen Aufgabe häufig eine die Entwicklung der Stadt und der Region stark mitbestimmende Rolle. Allein die Größe vieler kommunaler Unternehmen legt es nahe, auf ihr Gewicht am Arbeitsmarkt und in der Ausbildung hinzuweisen. Viele Unternehmen sind bzw. könnten Schrittmacher bei der Einführung von fortgeschrittenen Technologien sein. In der Energiewirtschaft ist es ansatzweise gelungen, die Technologien der Energieeinsparung, der alternativen Energien und der Kraft-Wärme-Koppelung einzuführen, obwohl die Marktbedingungen lange Zeit eine andere Strategie nahe gelegt haben.

In praktisch allen Tätigkeitsbereichen der kommunalen Unternehmen lässt sich ihr potentielles politisches Gewicht für die Entwicklung der Städte und Kreise beschreiben: Innovationstransfer, Investitionstätigkeit, Ausbildung, Strukturpolitik usw. In den meisten Fällen werden diese Möglichkeiten durch die kommunalpolitischen Entscheidungsträger nicht wahrgenommen. Sie können auch deshalb nicht

wahrgenommen werden, weil kein ausgebildetes Verständnis für diese Möglichkeiten vorhanden ist und weil geeignete Instrumente zur Entwicklung dieser politischen Potenziale nicht vorhanden sind oder nicht genutzt werden.

### **Konzern Stadt ohne klare Machtverhältnisse**

In der verwaltungswissenschaftlichen und -praktischen Diskussion hat sich für das Konglomerat von Stadt und städtischen Unternehmen der Begriff des »Konzerns Stadt« durchgesetzt. Dieses Bild geht davon aus, dass die kommunalen Unternehmen »Fleisch vom Fleische« der Stadt sind, also ausgegliederte Aufgaben darstellen. Historisch ist das vielfach belegt. Die Vorstellung vom Konzern Stadt geht des Weiteren davon aus, dass der Vorstand der Gemeinde, also in der Regel der Oberbürgermeister oder Landrat, als »Vorstandsvorsitzender« den Konzern Stadt steuert wie einen privatwirtschaftlichen Konzern, freilich unter Beachtung der durch die jeweilige Gemeindeordnung vorgegebenen Vorschriften für Willensbildung, Haushaltswirtschaft usw. Diese Vorstellung legt eine top-down-Steuerung nahe und würde aber auch die Hebung von Synergien, Konzernabschlüsse und vieles mehr, was man aus der Privatwirtschaft kennt, nahe legen.

Obgleich der Konzernbegriff nahe liegt und auch von den Beteiligten immer wieder für die Beschreibung der zergliederten Unternehmenslandschaft der Städte benutzt wird, um zumindest als Denk-Figur die Orientierung der Unternehmen auf die Konzernmutter Stadt zu sichern, sind fast nirgends die dem Begriff innewohnenden Konsequenzen gezogen worden. Die städtischen Unternehmen arbeiten unverbunden nebeneinander und eifersüchtig werden die eigenen Machtbereiche gegen die Stadt und die Schwesterunternehmen gesichert. Voraussetzungen für eine konsequente Konzernsteuerung wie z. B. Konzernabschlüsse oder gemeinsame Ausschüsse zur Steuerung des Konzerns gibt es nicht. Auch aus der Privatwirtschaft werden in der Tendenz derartige Fliehkräfte beschrieben. Angesichts der Schwäche der kommunalen Leitung und der komplexen Willensbildungsstruktur, insbesondere des ungeheuren Zeitbedarfs für eine Entscheidungsfindung, kann man aber beim Konzern Stadt nicht von Fliehkräften sprechen, sondern muss davon ausgehen, dass der Gedanke des Konzerns Stadt nicht einmal ansatzweise verwirklicht worden ist. Er ist insofern ein richtiger Begriff ohne praktische Relevanz.

Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass in den Kommunen eine mehrfach verschränkte Prinzipal-Agent-Konstellation existiert, in der die Bürger und Bürgerinnen einer Stadt in einer vermittelten Form als die »Aktionäre« der kommunalen Unternehmen verstanden werden können, die wiederum durch die Stadträte

vertreten werden.<sup>37</sup> Für die Bürger besteht aber keine direkte Durchgriffsmöglichkeit wie etwa bei Gesellschaftern einer GmbH. Man kann in manchen Fällen sogar von einer Ohnmacht dieser Aktionäre sprechen. Nur im Ausnahmefall, etwa bei Volksabstimmungen gegen die Veräußerung von Stadtwerkeanteilen an Private, konnten sich die »Aktionäre« für eine gewisse Zeit durchsetzen.<sup>38</sup>

Die Entscheidungsmächte auf Seiten der Kommunen sind weitgehend paralyisiert. Sie können weder konsequent noch zeitlich rechtzeitig und nicht immer sachlich gerechtfertigt handeln. Vielfach beeinflussen Interessengruppen, Fraktionen, Teile von Fraktionen oder einzelne herausragende Fraktionsmitglieder die Entscheidungen. Meistens werden die Entscheidungen sogar von den kommunalen Unternehmen und ihren Organen vorgeprägt oder in Einzelfällen durchgesetzt. Es gilt nicht nur die kommunale Weisheit »Arme Mütter, reiche Töchter«, sondern auch das Motto »starke Töchter, schwache Mütter«.

Dass in diesem Zusammenhang fast alle Mittel zur Durchsetzung der Interessen der Töchter bei der Mutter eingesetzt werden, und zwar bis hin zu Korruptionsversuchen, kann gelegentlich der Berichterstattung in den Medien entnommen werden. Der Lobbyismus der kommunalen Unternehmen bei ihren Städten kennt viele Varianten. Jedenfalls gilt, dass die Machtverhältnisse innerhalb des Konzerns Stadt ungeeignet, gelegentlich ungeklärt sind für eine konsequente Steuerung.

#### **4.2 DIE GRENZEN DES STEUERUNGSPARADIGMAS FÜR KOMMUNALE UNTERNEHMEN**

Nachdem wir im bisher vornehmlich empirisch argumentiert haben, möchten wir die Frage der Steuerung kommunaler Unternehmen im Folgenden theoretischer beleuchten. Dabei geht es uns auch darum, die Grenzen des Steuerungsparadigmas aufzuzeigen und im weiteren Verlauf der Argumentation für eine Perspektivverweiterung zu plädieren.

37 Zu den Prinzipal-Agent-Beziehungen in der Kommune s. ausführlicher Kapitel 4.2.

38 So wurde z. B. im Jahre 2001 durch einen Bürgerentscheid der Verkauf von Anteilen der Stadtwerke Düsseldorf AG an die EnBW teilweise verhindert. Nach diesem Entscheid durfte die Stadt lediglich 29,9 % der Aktien veräußern. Im Jahre 2005 hat die Stadt der EnBW jedoch weitere 25,05 % des Unternehmens verkauft, womit die EnBW – vorbehaltlich der Zustimmung des Kartellamts – nun Mehrheitsaktionär ist. Das daraufhin gestartete erneute Bürgerbegehren, das in wenigen Tagen mehr als 95.000 Unterschriften erzielte, wurde am 9.1.2006 von der Stadt für unzulässig erklärt.

Das zielgerichtete Einwirken kommunaler Organe auf die kommunalen Unternehmen wird vornehmlich unter dem Stichwort Beteiligungssteuerung behandelt und damit als Steuerungsproblem wahrgenommen. Im Sprachgebrauch der Steuerung ist das kommunale Unternehmen Objekt der Steuerung, Steuerungssubjekte sind die kommunalen Organe und Akteure. Steuerung soll das Agieren des selbstständigen kommunalen Unternehmens beeinflussen. Dieses Konzept geht von der Steuerungsfähigkeit auf der Seite der Kommune bzw. der für die Kommune handelnden Akteure aus und ebenso von der Steuerbarkeit des kommunalen Unternehmens als selbstständiger Einheit.

Die Frage nach der Steuerungsfähigkeit führt unmittelbar zu der Frage nach dem Ziel der Steuerung, also danach, in welche Richtung das Handeln des kommunalen Unternehmens durch die Einwirkung der Steuerungsinstrumente gesteuert werden soll. Die Kommune muss ihre Ziele kennen und kommunizierbar formulieren und sie muss über ausreichend Potenziale verfügen, um auf die kommunalen Unternehmen steuernd einwirken zu können. Beteiligungssteuerung stellt damit die Frage nach der Leistungserwartung der Kommune an die kommunalen Unternehmen.

Steuerbarkeit erfordert zum anderen die Umsetzung der Leistungserwartung in das Handeln der kommunalen Unternehmen. Die Beeinflussung der Unternehmen kann sich unterschiedlicher Unternehmensorgane und unterschiedlicher Instrumente bedienen. Von besonderer Bedeutung für die Steuerungskonzeption ist dabei der Grad der Autonomie und der Durchsetzung des Eigeninteresses der kommunalen Unternehmen bzw. der in dem Rahmen der kommunalen Unternehmen handelnden Akteure.

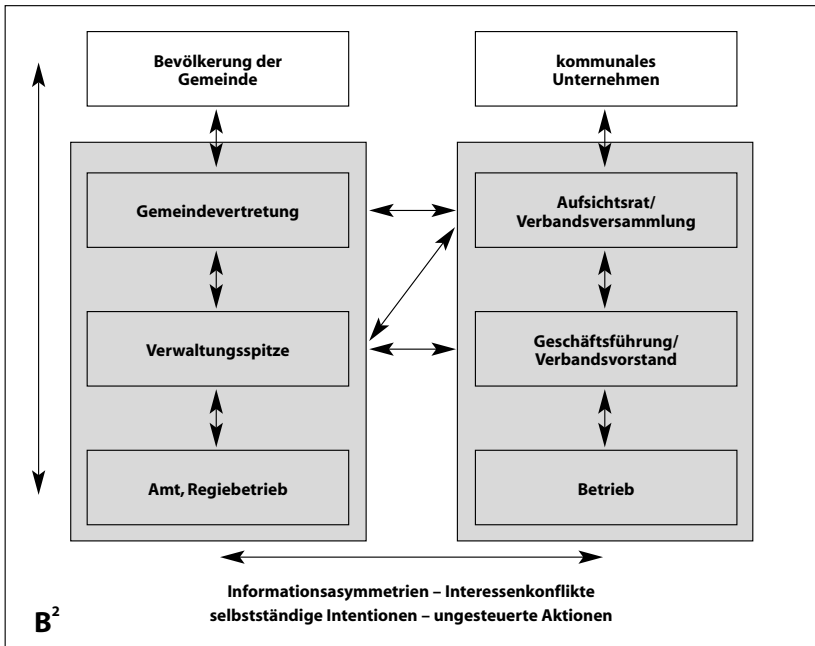
Die Frage der Steuerbarkeit von Organisationen und ihrer Mitglieder durch andere Organisationen und deren Mitglieder wird als Prinzipal-Agent-Beziehung mit ihrer Informationsasymmetrie und ihrem Motivationsproblem diskutiert: Die steuernde Einheit als Prinzipal hat die zu steuernde Einheit als Agenten zu kontrollieren. Deren Leitung kennt in aller Regel die Lage des Unternehmens und den Markt für die Leistungen besser als der Prinzipal. Der Prinzipal muss den Aufwand für die Steuerung so gering wie möglich halten, um nicht die Vorteile der Selbstständigkeit zu verschenken (Transaktionskosten).<sup>39</sup>

Die Beziehung der Kommune, der kommunalen Organe und der in diesen Organen agierenden Personen zu den kommunalen Unternehmen ist im Blick der Prinzipal-Agent-Theorie ein komplexer Spezialfall. Statt der vergleichsweise einfachen

39 Rekommunalisierung von Aufgaben ist ein Hinweis auf zu hohe politische und/oder finanzielle Transaktionskosten.

Beziehungen zwischen den Organen privater Unternehmen findet man eine mehrfache Beziehung, nämlich die zwischen Bürgerschaft und Kommune einerseits und zwischen kommunaler Leitung und den kommunalen Unternehmen andererseits. Zusätzlich ist die politische Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Gemeindevertretung und kommunaler Leitung zu betrachten.<sup>40</sup>

**Abb. 21: Prinzipal-Agent-Beziehungen in der Kommune**



In der Realität des Verhältnisses von Kommunen zu den kommunalen Unternehmen gibt es üblicherweise keine klare Gegenüberstellung von Objekt und Subjekt der Steuerung, von Zielbildung auf der Seite der Kommune und ihrer Organe und

40 Zu Prinzipal-Agent-Beziehungen im öffentlichen Sektor vgl. grundlegend und mit weiteren Nachweisen Eichhorn 2003; Theuvsen 2001. So ist nach Eichhorn der öffentliche Eigentümer in der Terminologie des Shareholder Value-Ansatzes nicht als Shareholder im Sinne der Privatwirtschaft zu betrachten, sondern als Stakeholder der Bürger: Denn öffentliches Eigentum gehört der Allgemeinheit und wird von Amtsverwaltern treuhänderisch wahrgenommen: »Diese Bindung an die Legitimationskette macht den öffentlichen Shareholder zum Stakeholder der Bürgerschaft; in der Prinzipal-Agent-Theorie: Der öffentliche Shareholder ist Agent des Prinzipals Bürgerschaft.« (Eichhorn 2003, S. 176)



Zielerfüllung auf der Seite der kommunalen Unternehmen. Es gibt vielmehr häufig eine intensive Verschränkung von Willensbildungsprozessen. So sind in den Unternehmen handelnde Personen oft zugleich an der Willensbildung der Kommune beteiligt, etwa in vorbereitenden Gremien der Parteien und den Ausschüssen der Gemeindevertretung. Und es gibt nicht selten personelle Verschränkungen, die das einfache Bild der Steuerung verunklaren.

Nicht selten wird eine kommunale Aufgabe auch gerade deswegen ausgegliedert, weil sie sich im Rahmen eines kommunalen Willensbildungsprozesses gerade nicht mehr angemessen steuern lässt. Dies kann an dem Umfeld liegen, in dem die Gesellschaft ihre Aufgaben zu erfüllen hat, wie es etwa im Bereich der Versorgungsdienstleistungen der Fall ist, die weniger auf politische Entscheidungen, sondern vielmehr auf die Bewegungen des Marktes zu reagieren haben. Dies kann aber auch an der Art der Aufgabe liegen, die sich kommunalen Entscheidungen im Einzelnen entzieht, wie dies etwa im Bereich von Kultur, Kunst und Theater oder auch bei personenbezogenen Dienstleistungen für bestimmte Gruppen der Gesellschaft, wie etwa Jugendliche oder Minderheiten, der Fall ist. Die Gestaltung der Dienstleistung ist hier eingebettet in ein Geflecht von unterschiedlichen Institutionen, die eine Form der Regelung zur Folge haben, die vom Steuerungsparadigma der Verwaltung nicht mehr angemessen erfasst werden kann.

#### **4.3 WECHSEL DER PERSPEKTIVE ZUR GOVERNANCE**

Wir wollen daher die Perspektive verschieben und eher von Governance sprechen als von Steuerung, sowohl in deskriptiver Hinsicht bei der Erfassung des Verhältnisses der Kommune zu den kommunalen Unternehmen als auch in präskriptiver Hinsicht, also im Hinblick auf die Entwicklung von normativen Vorschlägen dafür, wie die Kommune mit ihren kommunalen Unternehmen umgehen sollte.

Der Governance-Begriff wurde ursprünglich in der Entwicklungspolitik konzipiert und stand für einen Wandel der Kreditvergabepolitik der Weltbank, die den Gesamtaufbau des politisch-administrativen Systems eines Landes stärker bei der Mittelvergabe berücksichtigte und mit einem normativen Anspruch an »Good Governance« verknüpfte. Der Begriff fand daran anschließend in unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Zusammenhängen Anwendung: Neue Verwaltungsreformansätze sprechen nicht mehr vom New Public Management, sondern von »New Public Governance« (Löffler 2001; Jann 2005). In der Politikwissenschaft wird speziell in der Europaforschung das Zusammenspiel verschiedener staatlicher und

lokaler Ebenen mit dem Ausdruck der »multi-level governance« oder der »Governance in Mehrebenensystemen« belegt (Benz 2004 und 2005). International und auch in Deutschland starke Beachtung finden schließlich auch die Diskussionen um die »Corporate Governance« (übersetzbar etwa mit den Regelungen der Unternehmensverfassung und ihrer Umsetzung).<sup>41</sup>

Der Wechsel von Steuerung zu Governance ist für uns mehr als der Wechsel einer Terminologie. Er ist Ausdruck der Erkenntnis, dass die bisherigen Erklärungen für die Steuerungsprobleme im kommunalen Sektor nicht ausreichen und daher auch die auf diesen Erklärungen basierenden normativen Vorschläge zu kurz greifen. Nur von einem Vollzugsdefizit zu sprechen, also von unzureichender Nutzung der Instrumente, die der Kommune als herrschender Einheit oder der Kommunalaufsicht zur Verfügung stehen, scheint uns unzureichend, denn damit kann man die offensichtliche und bewusste Hinnahme vielfältiger Steuerungsdefizite nicht erklären. Diese müssen einen nicht so offensichtlichen und intransparenten Vorteil für die Akteure in sich tragen, auf den wir in unseren abschließenden Überlegungen zu einem Public Corporate Governance Kodex eingehen (s. Kapitel 5).

Durch die Übertragung von Aufgaben auf kommunale Unternehmen ereignet sich mehr als nur die Gründung eines Satelliten, bei dem es dann um eine der Aufgabe entsprechende Anbindung an die kommunale Spitze zu gehen hat. Vielmehr entsteht eine eigenständige Institution, die das Regelungssystem selbst beeinflusst und verändert. Nicht nur durch ihre Existenz, sondern auch, vielleicht sogar vornehmlich, durch den Übergang in einen anderen institutionellen Typus, nämlich von einem Bestandteil der universell orientierten, wenn auch intern natürlich gegliederten öffentlichen Verwaltung zu einem eigenständigen kommunalen Unternehmen. Der Sprung ist umso größer, je weiter er das kommunale Unternehmen aus der Gemeindeordnung herausführt hin zum privaten Recht, speziell dem Gesellschaftsrecht, und je weiter er herausführt aus leistungsstaatlicher Gewährung von Daseinsvorsorge hin zur marktorientierten Dienstleistungsbeziehung.

Mit dem Übergang von Steuerung zu Governance wollen wir deutlich machen, dass die Verhältnisse zwischen der Kommune und dem verselbstständigten kommunalen Unternehmen zu kompliziert geworden sind, um sie mit dem Konzept einer einheitlichen, meist Top-Down-Steuerung mit starken hierarchischen Ele-

41 Vgl. zur Frage der Corporate Governance auch Kapitel 5 mit weiteren Nachweisen. Zum Governance-Begriff, seiner Entstehung und Anwendung vgl. Klenk/Nullmeier 2003, S. 17ff.; König 2001.

menten und mit einem klaren Übergewicht der Kommune erfassen zu können.<sup>42</sup> Die Kommune hat vielmehr zur Kenntnis zu nehmen – und dies vielleicht auch von vornherein so gewollt –, dass das verselbstständigte Unternehmen zumindest teilweise in eine andere Umwelt gewandert ist. In dieser neuen Umwelt mit einer veränderten Regelungsstruktur muss sich das Unternehmen bewähren können. Eine Beteiligungssteuerung bzw. Governance, die dies ignoriert und eine Anbindung an die Kommune herstellen will, die der vor der Ausgliederung gleichwertig ist, setzt den Erfolg des ausgegliederten Unternehmens aufs Spiel.

Dennoch gilt: Auch kommunale Unternehmen sind Instrumente zur Umsetzung kommunaler Politik und sollen es bleiben. Aber als eigenständige Unternehmen nehmen sie Beziehungen zu anderen Institutionen auf, die der Aufgabenträger innerhalb der Kernverwaltung so nicht aufnehmen würde, und verändern auf diese Weise das Beziehungsgeflecht.<sup>43</sup>

Um es an einem Beispiel deutlich zu machen: Entwickelt eine Kommune das Krankenhaus von einem Regiebetrieb weiter zu einer eigenständigen GmbH, dann wird dieses Unternehmen gegenüber den Patienten und ihren Repräsentanten, den konkurrierenden Unternehmen, den Lieferanten und auch den eigenen Beschäftigten eine eigenständige Rolle aufbauen. Diese Eigenständigkeit wird verstärkt, wenn professionelles Führungspersonal die Möglichkeiten des privatrechtlichen Umfeldes intern wie extern nutzt. Damit hebt sich die institutionelle Struktur dieser verselbstständigten Einheit von derjenigen ab, die sie vorher als Regiebetrieb und Teil der Kommunalverwaltung hatte. Die Wahrnehmung des Krankenhauses als eines im Wettbewerb mit anderen Krankenhäusern selbstständig handelnden Unternehmens führt auch zu einer anderen Wahrnehmung durch externe Partner. Hierdurch wird das Krankenhaus in eine besondere Governance, nämlich die einer Wirtschaftsbranche mit ihrer spezifischen Governance aus Verbänden und Netzwerken, einbezogen. Die Steuerung seitens der Kommune muss nun den Kräften Rechnung tragen, die auf das Krankenhaus von innen und außen einwirken und die von der Kommune weniger beeinflussbar sind. Als Alleingesellschafter ist die Kommune zwar immer noch der prominenteste Partner, aber eben nur einer in dem Kräftespiel der übrigen.

42 In diesem Sinne interpretiert Mayntz (2005) die Unterschiede zwischen dem steuerungs- und dem governance-theoretischem Herangehen und bezeichnet die Steuerungstheorie als akteurszentriert (ausgehend von der Unterscheidung in Steuerungssubjekt und -objekt) und die Governancetheorie als institutionalistisch mit dem Schwerpunkt auf der Regelungsstruktur.

43 Ähnlich argumentiert Reichard, der feststellt, dass ein theoretischer Perspektivenwechsel notwendig ist, von der Mikrosichtweise des Public Management zur Public Governance, der die Beziehungen im Gesamtgebilde Kommune in den Blick nimmt (Reichard 2002, S. 27). Vgl. auch Linhos 2006, S. 53.

Hinzu kommen die Veränderungen des Marktes, die nicht Folge der Verselbstständigung in ein kommunales Unternehmen sind, aber häufig parallel verlaufen und Anstöße liefern. So sind im Zuge der Liberalisierungsbestrebungen der letzten Jahre in vielen Feldern kommunaler Unternehmen Monopole zu Gunsten von Wettbewerbslösungen gefallen. Zudem entfällt durch den Übergang in eine privatwirtschaftliche Rechtsform auch die Rückfallgarantie des öffentlichen Haushaltes. Dies wiederum hat Folgen für das unternehmerische Verhalten bei der Verfolgung kommunaler Ziele. In der folgenden Abb. 22 sind einige Veränderungen der Governance durch die Bildung des kommunalen Unternehmens zusammengestellt, wobei sich je nach Wahl der Rechtsform und je nach Typ der übertragenen Aufgabe unterschiedliche Governance-Typen ergeben, die neben die Governance der Kommune und auch des »Konzerns Stadt« treten.

**Abb. 22: Kommunale Unternehmen und die Veränderungen der Governance**

	Veränderte Regelungsstruktur	Verändertes Umfeld	Veränderte Mitspieler
Eigentümer	Das kommunale Vermögen wechselt in das eines Unternehmens, an dem die Kommune Anteile hält.	Das Unternehmen fügt sich in die Welt der Industrie- und Handelskammern ein.	Wirtschaftsprüfer, Kartellbehörden, Finanzbehörden treten neben das kommunale Umfeld.
Dienstleistungen	An die Stelle der Kommune als universeller Erbringer von Dienstleistungen tritt das Unternehmen als spezieller Anbieter und Vertragspartner.	Die Dienstleistung wandert aus dem Bereich öffentlicher Leistungen in den Bereich der Angebote privater Unternehmen.	Das Unternehmen hat sich mit konkurrierenden Unternehmen und den Strukturen in der Branche zu arrangieren.
Beschäftigte	Das Unternehmen ist privatrechtlicher Arbeitgeber und um eine eigene Identität der Belegschaft bemüht.	Statt Regeln und Organisationen des öffentlichen Dienstes sind die der jeweiligen Branchen maßgeblich.	Branchenbezogene Verbände dominieren gegenüber denen der indirekten Zugehörigkeit zur öffentlichen Verwaltung.
Kunden	Leistung durch ein spezialisiertes Unternehmen und nicht mehr durch die Kommune als Teil der universellen Versorgung.	Der Kunde steht vor branchenspezifischen Alternativen und muss sich die Bezüge zu ergänzenden Leistungen selbst herstellen.	An die Stelle der Position als Bürger tritt die des Konsumenten vor dem Hintergrund der Verbraucherorganisationen.
Lieferanten	An die Stelle der Lieferbeziehung zur breit gefächerten Kommune tritt die zu einem spezialisierten Unternehmen.	Lieferantenbeziehungen organisieren sich entsprechend der Branchenstrukturen.	Das kommunale Unternehmen ist eingebettet in das System der Lieferbeziehungen der jeweiligen Märkte.
<b>B<sup>2</sup></b>			

## **Public Corporate Governance zwischen Public Governance und Corporate Governance**

Im Ergebnis entsteht so eine Corporate Governance der kommunalen Unternehmen. Sie tritt neben die Public Governance der Kernverwaltung, die in der Regelungsstruktur der Kommunalverfassung und den hierarchischen Strukturen der kommunalen Bürokratie sowie der klassischen Bürger-Verwaltung verbleibt. Dass sich diese durch Reformen der öffentlichen Verwaltung, etwa durch das Neue Steuerungsmodell, auch selbst gewandelt hat und weiter wandelt – man denke an den Übergang von der Kameralistik zum kaufmännischen Rechnungswesen –, ist auch hier bedeutungsvoll.

Dessen ungeachtet ist im »Konzern Stadt« ein spezifisches Gemenge von Governance-Typen entstanden, das wir mit Public Corporate Governance bezeichnen. Unter diesem Begriff bündeln wir die spezifischen Probleme der Einbindung kommunaler Unternehmen in die Strukturen der Kommunalverfassung. Es geht dabei um drei Aspekte, die miteinander zusammenhängen:

- Public Governance der unterschiedlichen Träger kommunaler Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung,
- Corporate Governance der kommunalen Unternehmen mit unterschiedlichen Rechtsformen und Aufgaben und
- Public Corporate Governance der Einheit, die durch die öffentlich-rechtliche Kernverwaltung und die kommunalen Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen gebildet ist, des so genannten »Konzern Stadt«.

**Abb. 23: Aspekte der Public Corporate Governance**

<b>Public Corporate Governance</b> Kommune als »Konzern« mit verselbstständigten Einheiten in unterschiedlichen Regelungsstrukturen und unterschiedlichen institutionellen Umwelten	
<b>Public Governance</b>	<b>Corporate Governance</b>
<p>Kommune als Gebietskörperschaft im Rahmen der Gemeindeordnung</p> <p>Demokratische Legitimation der Beteiligung im Rahmen des kommunalen Verfassungsrechts</p> <p>Übertragung einer kommunalen Aufgabe auf ein ausgegliedertes Unternehmen zur Vervollständigung/Ergänzung des kommunalen Aufgabenspektrums (Universalitätsprinzip)</p> <p>Einbeziehung der kommunalen Öffentlichkeit und der kommunalen politischen Strukturen in die Entwicklung der kommunalen Aufgaben</p> <p>Bürgerbeziehung zur Kernverwaltung und den ausgegliederten Einheiten</p>	<p>Kommune als Gesellschafter in den Organen der Unternehmen</p> <p>Legitimation durch Beteiligung am Gesellschaftskapital</p> <p>Treueverhältnis der Geschäftsführung zur Kommune</p> <p>Erfüllung einer spezifischen öffentlichen Aufgabe als Unternehmenszweck und Beschränkung auf diese Aufgabe (Spezialitätsprinzip)</p> <p>Einbeziehung der Leistungserbringung in die jeweilige Marktentwicklung</p> <p>Bürger als Kunde eines kommunalen Unternehmens</p>
<b>B<sup>2</sup></b>	

Aufgabe eines Public Corporate Governance Kodex, den wir weiter unten (Kapitel 5) entwickeln, besteht also darin, Regeln für die Ein- und Rückbindung des Handelns der Kommunen durch kommunale Unternehmen in den Konzern Stadt zu entwickeln und umzusetzen. Grundlage hierfür können nur die Regeln für das kommunale Handeln sein, die das Kommunalverfassungsrecht festlegt. Denn jedes kommunale Handeln ist nur solange gerechtfertigt, als es den Grundprinzipien staatlichen Handelns folgt, die Art. 28 Grundgesetz umschreibt. Daraus folgt, dass das Handeln der Kommunen durch kommunale Unternehmen in die »Grundsätze(n) des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates« ebenso eingebunden sein sollte wie das Handeln durch die öffentlich-rechtliche Kernverwaltung.

**4.4 KOMMUNALE UNTERNEHMEN IN PRIVATRECHTSFORM**

Die Wahl der Rechtsform ist für die faktische Ausprägung der Governance nur ein Element, wohl nicht einmal das entscheidende. Die formelle Privatisierung durch die Führung des kommunalen Unternehmens als eine Gesellschaft des privaten Rechts bedeutet aber in mancher Hinsicht doch einen qualitativen Sprung, eben den aus der Sphäre der direkten Legitimationskette. Die traditionelle Anerkennung der Freiheit der Formenwahl versucht diesem Sprung allerdings möglichst das

Gewicht zu nehmen. Wir wollen mit der Analyse der Corporate Governance kommunaler Unternehmen auch nicht die Rechtmäßigkeit der heutigen kommunalen Praxis zur Debatte stellen.<sup>44</sup> Dass dies wenig ergiebig sein dürfte, zeigt die jahrzehntelange, weder vom Gesetzgeber noch von der Gerichtsbarkeit oder der Rechtslehre prinzipiell angezweifelte kommunale Praxis.

Rechtlich gesehen handelt ein privatrechtlich organisiertes kommunales Unternehmen als ein Privater in der Rechtsform des Privatrechts. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Kommune 100 Prozent der Geschäftsanteile, eine Mehrheitsbeteiligung oder lediglich eine Minderheitsbeteiligung hält. Auch die Alleingesellschaft einer Kommune ist nicht eingebunden in den hierarchisch strukturierten Entscheidungsprozess der öffentlichen Verwaltung. Sie unterliegt nicht per se der Kommunalaufsicht, sondern nur der privatautonomen Unterwerfung durch die Satzung.<sup>45</sup> Das Einwirkungsrecht der Kommune auf ein privatrechtlich organisiertes kommunales Unternehmen ist nicht kommunalverfassungsrechtlich gesichert, sondern gesellschaftsrechtlich über den Kapitalanteil. Die Kommune kann jederzeit ihre Geschäftsanteile verkaufen, die rechtliche Beziehung ist nie eine öffentlich-rechtliche, sondern immer nur eine gesellschaftsrechtliche.<sup>46</sup> Ein besonderes Verwaltungsgesellschaftsrecht<sup>47</sup>, mit dessen Hilfe man privatrechtliche Organisationen unterscheiden könnte in solche, die stärker in den öffentlichen Bereich eingebunden sind und damit besonderen Regelungen unterliegen, und solche, die in den Bereich des allgemeinen Gesellschaftsrechts gehören, gibt es bis auf zwei aktienrechtliche Regeln nicht.<sup>48</sup>

44 Die erheblichen rechtlichen Bedenken hat Gerstorf (2000) zusammengetragen und letztlich eine Rechtfertigung des Eingriffs in das Demokratieprinzip in einer potenziell höheren Wirtschaftlichkeit von privatrechtlich verfassten kommunalen Unternehmen gefunden.

45 Die Gemeindeordnungen können nur vorschreiben, dass die Kommunen bei den kommunalen Unternehmen auf eine solche Satzungsbestimmung hinwirken, nicht aber, dass die Satzung nur mit diesem Inhalt gültig sind. Durch die Rechtsaufsicht wird nur die Kommune erfasst, der die Ausgliederung oder die Beteiligung untersagt werden könnte, nicht aber das kommunale Unternehmen. Gleiches gilt für die §§ 53, 54 HGrG. Allerdings hat die Kommunalaufsicht das Instrument der Betätigungsprüfung und kann damit die Gemeinde hinsichtlich ihrer Gesellschafterstellung prüfen.

46 S. Heintzen 2003, S. 250.

47 Das hier thematisierte Verwaltungsgesellschaftsrecht ist zu unterscheiden vom Verwaltungsprivatrecht, das das Handeln einer Behörde oder eines Trägers öffentlicher Gewalt in der Form des Privatrechts, durch das unmittelbar gegenüber dem Bürger eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird, regelt. Grundslegend: Stelkens 2005.

48 S. hierzu Krebs 1997. Dass das Vergaberecht zwischen Beteiligungen unterscheidet, die die Kommune wie eine eigene Verwaltungseinheit führt und deren Beauftragung daher nicht in einem Vergabeverfahren erfolgen muss, und anderen Beteiligungen, folgt aus der besonderen Aufgabe dieses Instrumentariums. Im AktG gibt es mit den §§ 294, 295 zwei »Sondervorschriften bei Beteiligung von Gebietskörperschaften«, die die Verschwiegenheitspflicht von den Mandatsträgern auf die kommunalen Stellen im Bereich der Beteiligungssteuerung erweitern.

Die Ausgliederung einer kommunalen Aufgabe auf ein privatrechtlich organisiertes kommunales Unternehmen ist unter rechtlichen Gesichtspunkten die Übertragung dieser Aufgabe auf einen Privaten und gehört damit in den juristischen Problembereich der »Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatlicher Verantwortung«.<sup>49</sup> Die Höhe des Gesellschaftsanteiles wie auch die personelle, räumliche, ökonomische oder organisatorische Nähe der Gesellschaft zur Kernverwaltung macht in Bezug auf diese rechtliche Einschätzung keinen Unterschied.

Die Verwaltungswissenschaft wie auch die Politikwissenschaft können mit dieser klaren Dichotomie, mit der die Rechtswissenschaft arbeitet, wenig anfangen, wenn es um die Erfassung der Realität kommunaler Strukturen geht. Denn eine Kommune hat »ihre« kommunalen Unternehmen für die Erfüllung ihrer Aufgaben gegründet, nicht aber um die Aufgabe auf einen »Privaten« zu übertragen.<sup>50</sup> Von dieser Sicht aus kann man mit Recht feststellen, dass eine Kommune eigene Leistungen erstellt, wenn sie ein kommunales Unternehmen als Leistungsersteller betreibt und dieses eng mit der kommunalen Leitung und Politik verbunden ist.<sup>51</sup>

#### **4.5 KOMMUNALE UNTERNEHMEN ALS INSTRUMENTE ZUR ERFÜLLUNG KOMMUNALER AUFGABEN**

Wir verstehen daher Public Corporate Governance auch nicht als Ausdruck einer spezifischen rechtlichen Beziehung zwischen Kommune und kommunalen Unternehmen, schon gar nicht reduziert auf finanzielle oder wirtschaftliche Aspekte, sondern als eminent kommunalpolitische Beziehung. Die politische und wirtschaftliche Notwendigkeit der Kommune, ihre kommunalen Unternehmen als Träger kommunaler Aufgabenerfüllung im Interesse der Kommune geeignet zu beaufsichtigen und zu steuern, steht neben der rechtlichen wie wirtschaftlichen Einwirkung als Mitglied oder Gesellschafter. Denn im Zentrum steht der in allen Gemeindeordnungen geforderte öffentliche Zweck. So wie die Gemeinde selbst im Rahmen ihrer eigenen Strukturen nur öffentliche Zwecke verfolgen kann und darf, so gilt dies auch für die kommunalen Unternehmen.

49 S. insbes. Heintzen/Voßkuhle 2003.

50 Hierzu die Diskussion über die In-House-Vergabe und deren Grenzen (vgl. Killian/Richter/Trapp 2006, 17f.).

51 Schwintowski 2005, S. 180.



Allerdings lässt sich über den Begriff »öffentlicher Zweck« nur schwerlich eine Grenze für kommunale Aktivitäten ziehen, wie die unerschöpfliche Diskussion darüber zeigt, was eine öffentliche Aufgabe, was ein öffentlicher Zweck ist oder sein sollte. Hier wollen wir uns mit der demokratisch fundierten Rechtfertigung begnügen: Die legitimierten Organe der Kommune bestimmen in demokratischen Verfahren, was jeweils öffentliche Aufgabe, öffentlicher Zweck sein soll. Sollten berechnete Zweifel an dieser Entscheidung bestehen, so ist es Aufgabe der Kommunalaufsicht und letztlich der Gerichtsbarkeit, die kommunale Entscheidung zu überprüfen. Die Rechtfertigung der kommunalen Unternehmen durch einen öffentlichen Zweck basiert daher auf der Rechtfertigung der kommunalen Unternehmen durch einen legitimierten Beschluss kommunaler Organe, durch ihre Einbindung in die kommunale Politik und schließlich auch die Einbindung in das Kommunalrecht.<sup>52</sup>

Gemäß § 51 GO He hat die Gemeindevertretung zwingend zu entscheiden über »die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie die Beteiligung an diesen«. In anderen Gemeindeordnungen findet man vergleichbare Regelungen.<sup>53</sup> Bemerkenswert an dieser Bestimmung ist, dass nicht die Ausgliederung der kommunalen Aufgabe im Zentrum der Kompetenzbeschreibung steht, sondern die organisatorische und rechtliche Frage der Errichtung etc. einer neuen organisatorischen Einheit oder deren Änderung. Das kommunalpolitische Ziel der Ausgliederung und Verlagerung einer Aufgabe aus der Kernverwaltung auf eine solche Einheit wird dagegen gar nicht als notwendiger Inhalt der Entscheidung erwähnt. Der Beschluss stellt damit das formale Ziel der Organisation und der Übertragung von Vermögen auf eine solche Einheit in den Vordergrund. Allerdings schreiben einige Gemeindeord-

52 Die Gerichte haben es bisher abgelehnt, auf private Klagen die Einhaltung der Schranke zu überprüfen, beispielsweise wenn es um den Wettbewerb zwischen kommunalen Unternehmen und privaten Unternehmen ging. Der Argumentation, ein kommunales Unternehmen, das sich außerhalb des öffentlichen Zweckbestimmungsbereichs bewege, handle rechtswidrig und damit wettbewerbswidrig, wollten die von den privaten Konkurrenten angerufenen Gerichte nicht folgen. So schlussfolgert Klein in einer Analyse des viel beachteten Rechtsstreits um das Unternehmen »Gelsengrün«: »Es kann nicht Aufgabe der ordentlichen Gerichtsbarkeit sein, die ordnungspolitische Frage zu entscheiden, ob und in welchen Grenzen die öffentliche Hand sich erwerbswirtschaftlich betätigen sollte. Dies ist eine vorrangige Verantwortlichkeit von Gesetzgeber und Verwaltung. Ferner unterliegen die Kommunen der Rechtsaufsicht, die bei Missbräuchen kommunaler Erwerbswirtschaft konsequent einschreiten muss.« (Klein 2005, S. 232)

53 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 5.1.

nungen besondere Prüfungen vor. So wird z. B. in NRW eine Marktstudie vorgeschrieben, die auch mit der IHK und den Gewerkschaften erörtert werden muss.<sup>54</sup> Ziel dieser Regelungen ist jedoch nicht die inhaltliche Kontrolle einer Ausgliederung, sondern die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips anlässlich von Ausgliederungen. Näher bei der Inhaltskontrolle von Ausgliederungen selbst liegen die kommunalrechtlichen Vorschriften, die eine »Eignungsprüfung« der Aufgabe verlangen.<sup>55</sup>

Die unzureichende Behandlung des eigentlichen Kerns, nämlich der Ausgliederung einer kommunalen Aufgabe, zeigt sich auch, wenn man die Satzungen oder Verträge analysiert, die die Aufgabe des neuen kommunalen Unternehmens beschreiben sollen. Zwar wird generell im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung des Eigenbetriebs oder der öffentlich-rechtlichen Anstalt der Zweck des Unternehmens festgelegt und damit grob die Richtung der zukünftigen Tätigkeit umschrieben. Die Formulierungen in diesen Grundlagenpapieren aber sind weit gefasst, vornehmlich um nicht immer wieder den Gesellschaftsvertrag auf komplizierte Weise ändern zu müssen, wenn sich Änderungen im Aufgabenspektrum der Gesellschaft ergeben sollen.

Mit der Umschreibung des Unternehmenszwecks, wie er sich in einem Gesellschaftsvertrag oder einer Satzung findet, ist aber in der Regel nicht festgelegt, wie sich das Unternehmen und seine Leistungen in eine kommunale Strategie einordnen und welche kommunalpolitischen Ziele mit der Aufgabe verfolgt werden sollen.

54 § 107 Abs. 5 GO NRW bestimmt: »(5) Vor der Entscheidung über die Gründung von bzw. die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Unternehmen im Sinne des Absatzes 1 ist der Rat auf der Grundlage einer Marktanalyse über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements und über die Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft zu unterrichten. Den örtlichen Selbstverwaltungsorganisationen von Handwerk, Industrie und Handel und der für die Beschäftigten der jeweiligen Branche handelnden Gewerkschaften ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Marktanalysen zu geben.

55 S. z. B. Art. 87 Abs. 1 GO Bay: »(1) 1 Die Gemeinde darf ein Unternehmen im Sinn von Art. 86 nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn ... 3. die dem Unternehmen zu übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sind«, oder § 123 Abs. 1 GO Sa-Anh: »Beabsichtigt eine Gemeinde, ein Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts zu errichten, zu übernehmen oder wesentlich zu erweitern oder seine Rechtsform innerhalb des Privatrechts zu ändern, so hat sie eine Analyse zu erstellen über die Vor- und Nachteile der öffentlichen und der privatrechtlichen Organisationsformen im konkreten Einzelfall. Dabei sind die organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen, haftungsrechtlichen und steuerlichen Unterschiede und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und die Entgeltgestaltung gegenüberzustellen. Die Analyse ist dem beschließenden Gemeindeorgan zur Vorbereitung der Entscheidung, der Kommunalaufsichtsbehörde jedoch unverzüglich, spätestens sechs Wochen vor der Entscheidung vorzulegen.«

In den Abb. 24 stellen wir am Beispiel einer Wohnungsbaugesellschaft dar, welche Ziele mit einem Unternehmen verbunden sein können, worüber aber der Gesellschaftsvertrag typischerweise keine Auskunft gibt. Wir unterscheiden dabei inhaltliche Ziele, die mit einer sektoralen Politik erreicht werden sollen, und modale Ziele, die die Art und Weise kennzeichnen, wie die Kommune die Ziele möglichst effektiv und effizient erreichen möchte.

**Abb. 24: Ziele eines kommunalen Wohnungsunternehmens**

<b>Öffentliche Zwecke eines Wohnungsunternehmens</b>	<b>Maßnahmen</b>	<b>Erfolgskriterien</b>
<b>Sicherung des kommunalen Vermögens</b>	<b>Entwicklung des Eigenkapitals</b>	<b>Anteil des Unterhalts am Umsatz</b>
<b>Mietpreisbeeinflussung</b>	<b>Mieten am unteren Ende der Vergleichsmieten</b>	<b>Vergleich der Mieten mit anderen Kommunen</b>
<b>Wohnungsversorgung für sozial Schwächere</b>	<b>Wohnungszuteilung nach Kriterien</b>	<b>Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad</b>
<b>Wohnungsversorgung bei Integrationsproblemen</b>	<b>Wohnungszuteilung nach Kriterien</b>	<b>Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad</b>
<b>Wohnungsversorgung für ältere Menschen</b>	<b>Wohnungszuteilung nach Kriterien</b>	<b>Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad</b>
<b>Städtebauliche Ziele</b>	<b>Baulückenbebauung, Energieeinsparung</b>	<b>Neu- und Umbau, Beitrag zur Baukultur</b>
<b>Ortsteilbezogene Wohnungspolitik</b>	<b>Verteilung des Wohnungsangebots auf Ortsteile</b>	<b>Bedarfsgerechter Anteil der Ortsteile</b>
<b>Wirtschaftspolitik</b>	<b>Vergabe von Aufträgen an lokale Unternehmen</b>	<b>Arbeitsplätze, Steuereinnahmen</b>
<b>B<sup>2</sup></b>		

Der politische Gehalt des Beschlusses der Gemeindevertretung über die Gründung eines kommunalen Unternehmens wird umso transparenter und überprüfbarer, je klarer der Beschluss die kommunalpolitischen Ziele beschreibt, die das kommunale Unternehmen verfolgen soll. Der Beschluss sollte also inhaltliche wie modale Ziele so festlegen, dass sich daraus der Stellenwert der Tätigkeit des kommunalen Unternehmens als Teil einer kommunalen Strategie ergibt. Der Beschluss sollte darüber hinaus auch Qualität und Umfang der Leistungen selbst beschreiben und Festlegungen treffen, wie die Kommune die Zielerreichung zu sichern und zu überprüfen beabsichtigt. Auf die sich aus einer solchen Anforderung an die Transparenz des kommunalpolitischen Beschlusses zur Ausgliederung ergebenden Regel der Public Corporate Governance kommen wir unten zurück (s. Kapitel 5).

#### 4.6 GEWÄHRLEISTUNG DES ÖFFENTLICHEN ZWECKS BEI KOMMUNALEN UNTERNEHMEN

Es geht darum, wie die Kommune gewährleistet, dass die kommunalen Unternehmen den intendierten öffentlichen Zweck verfolgen. Soweit es sich um Unternehmen in öffentlichen-rechtlichen Formen handelt, geht es um die Einbindung der indirekt legitimierten Organe und deren Beschlüsse in die kommunale Strategie.<sup>56</sup> Ist die Kommune privatrechtlicher Gesellschafter in der Position des Alleingesellschafter, des Mehrheits- oder des Minderheitsgesellschafters, geht es darum, das Handeln der Gesellschaftsorgane geeignet zu beeinflussen. Die Kommune hat zu gewährleisten, dass die jeweiligen Organe im Sinne der kommunalen Aufgabe, d. h. im Sinne der Entscheidungen der kommunalen Organe agieren.

Diese Fragestellung wollen wir als einen besonderen Aspekt des Gewährleistungsstaates in Abgrenzung zum Leistungsstaat und damit auch zur Leistungskommune, die öffentliche Aufgaben durch ihre eigenen exekutiven Einheiten erfüllen, behandeln.<sup>57</sup>

Der Gewährleistungsstaat und damit auch die Gewährleistungskommune<sup>58</sup> setzen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Akteure ein, die außerhalb des hierarchischen Zusammenhanges der Exekutive stehen. Diese Akteure müssen auf die Erfüllung der Aufgaben verpflichtet, ihre Leistungen müssen in Hinblick auf Quantität und Qualität, Kosten und Verfügbarkeit überwacht werden. Staatliche Instanzen haben zu gewährleisten, dass die jeweiligen Adressaten auch tatsächlich in den Genuss der ihnen zugedachten Sach- oder Dienstleistungen kommen. Gewährleistungsrecht und Gewährleistungsverwaltungsrecht bilden den normativen Rahmen.

Üblicherweise spricht man von einem Gewährleistungsproblem immer dann, wenn sich die Erstellung der Leistung vollständig außerhalb der Exekutive vollzieht.

56 Eine Sonderstellung kommt den Sparkassen zu. Sie sind zwar Anstalten des öffentlichen Rechts, eine Einflussnahme der Trägerkommune ist nach dem Sparkassenrecht aber nicht möglich. Im Ergebnis haben sie damit eine Autonomie, die weiter geht als bei vielen privat-rechtlichen kommunalen Unternehmen. Vergleichbar sind sie dabei mit Stiftungen, die im Rahmen ihres Stiftungszwecks relativ frei agieren können.

57 Der Gewährleistungsstaat respektive die Gewährleistungskommune sind damit auch Ausdruck eines neuen Leitbilds der Staatlichkeit und stehen in einer Kette des sukzessiven Wandels vom Ordnungs- und Hoheitsstaat, über den Leistungs- bzw. den produzierenden Staat bis hin zu den in den letzten Jahren aufkommenden Leitbildern des schlanken, moderierenden, aktivierenden oder kooperierenden Staates (vgl. Libbe u. a. 2004, S. 119f.).

58 Den Begriff der Gewährleistungskommune nutzen Libbe u. a. (2004, S. 117ff.), um damit – wie wir meinen zu Recht – auf eine Eigenart der Diskussion um das Gewährleistungsmodell hinzuweisen. Denn immer wieder ist dabei die Rede vom »Gewährleistungsstaat«, während die Beispiele regelmäßig aus der kommunalen Praxis stammen.

Hierbei spielt es keine Rolle, ob privat erstellte Leistungen in den Bereich öffentlicher Aufgaben einbezogen worden sind, wie etwa die Wasserversorgung durch ein privatwirtschaftliches Unternehmen, oder ob im Zuge von materieller Privatisierung die nun privaten Anbieter zu bestimmten Leistungen verpflichtet bleiben, die vorher von dem staatlichen Aufgabenträger erbracht worden sind, wie etwa Nahverkehrsdienstleistungen.

Das Problem, das die Kommunen zu lösen haben, wenn sie Aufgaben durch kommunale Unternehmen erbringen lassen, ist unabhängig von der Rechtsform und dem Kapitalanteil strukturgleich. Sicher gibt es direktere Einwirkungswege bei einem Eigenbetrieb als bei einer AG in Minderheitsbeteiligung, sodass mit wachsender Verselbstständigung die Instrumente sich ändern. Diese Unterschiede liegen aber auf der Ebene der Eignung von Maßnahmen zur Gewährleistung, nicht auf der prinzipiellen Ebene. Denn selbst der rechtlich gesehen eigenverantwortlich handelnde Vorstand einer AG, der weder von dem Alleinaktionär noch vom Aufsichtsrat Anweisungen erteilt bekommen kann, lässt sich durch geeignete Verträge an das kommunale Leistungsinteresse binden.<sup>59</sup>

Bei der Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben geht es also um die Entwicklung neuer Regelungen, die der öffentlichen Verantwortung für die Gewährleistung der Aufgabe Rechnung tragen<sup>60</sup>, und eben nicht um Deregulierung, also den ersatzlosen Abbau von Regelungsstrukturen. Was im staatlichen Bereich durch Regulierungsbehörden erreicht werden soll, haben die Kommunen bei der Übertragung von kommunalen Aufgaben auf kommunale Unternehmen strukturähnlich zu bewältigen.

Eine einheitliche rechtliche Grundlage für die Lösung von Gewährleistungsproblemen ist bislang nicht entwickelt. Vielmehr enthalten Einzelgesetze in den unterschiedlichsten Sachbereichen jeweils spezifische Regelungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Re-Regulierung, bei der Monopole entfallen und/oder Staatsunternehmen privatisiert wurden. Für kommunale Unternehmen geben die Gemeindeordnungen im Abschnitt »Kommunale Wirtschaft« eine begrenzte Orientierung. Angesichts der tatsächlich wie rechtlich wachsenden Bedeutung dieses Sektors heißt es für die Juristen aber auch hier: »Die Fortentwicklung der Dogmatik des Gewährleistungsverwaltungsrechts wird ›Beruf unserer Zeit bleiben‹.«<sup>61</sup>

59 Auch diese Optionen entfallen in Bezug auf Sparkassen und Stiftungen.

60 Hierzu mit zahlreichen Nachweisen Heintzen/Voßkuhle 2003. Hoffmann-Riem (2005, S. 95ff.) nennt drei Verantwortungsdimensionen, die für den Gewährleistungsstaat kennzeichnend sind und von dem jeweiligen Aufgabenträger zu erfüllen sind: Bereitstellungs-, Auffang- und Abfederungsverantwortung.

61 Voßkuhle 2003, S. 328; Hoffmann-Riem 2005.

Zur Gewährleistungsaufgabe werden vor allem fünf Grundbausteine gezählt<sup>62</sup>:

- Ergebnissicherung durch Lenkung und Kontrolle
- Evaluation und Lernen
- Qualifikation und Auswahl privater Akteure
- Schutz der Rechte Dritter
- effektive Rückholoptionen

Für das Gewährleistungsverhältnis der Kommune gegenüber den kommunalen Unternehmen sind drei Dimensionen der Gewährleistung zu unterscheiden:

- Regelung von Zuständigkeiten, Entscheidungsprozessen, Aufsichts Kompetenzen als Teil der kommunalen Verfassung und Organisation: Die Kommune muss ihre Entscheidungsprozesse, ihre Leitungsstrukturen, die Aufsichtsverfahren so gestalten, dass sie damit die Gewährleistung sicherstellen kann und dies während der gesamten Dauer der Aufgabenerledigung durch das kommunale Unternehmen. Dies gilt auch für die Qualifikation der mit der Gewährleistung befassten kommunalen Bediensteten.
- Anforderungen an den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung, die Kompetenzverteilung zwischen den Organen des Unternehmens und an die Geschäftsführung: Jedes Unternehmen, auf das die Kommune eine kommunale Aufgabe ausgelagert hat, ist so auszugestalten, dass es den Ansprüchen an die dauerhafte Aufgabenerfüllung im Sinne der Kommune genügt.
- Anforderungen an die Verpflichtung des kommunalen Unternehmens zur dauerhaften Erledigung der Aufgabe entsprechend der Vorgaben der Kommune: Die Beziehungen zwischen Kommune und kommunalen Unternehmen müssen so ausgestaltet sein, dass die Aufgabe auf Dauer erfüllt wird und dies durch Lenkung und Kontrolle der Kommune als Besteller gegenüber dem kommunalen Unternehmen als Hersteller auf Dauer durchsetzbar ist.

#### **4.7 GEWÄHRLEISTUNG IN ABHÄNGIGKEIT VON DER KOMMUNALEN AUFGABE**

Kein kommunales Unternehmen gleicht in seiner Beziehung zur Gesamtheit kommunaler Aufgaben einem anderen, jedes ist eine spezifische Antwort auf eine spezifische Situation einer Kommune. Wir wollen die Vielfalt dadurch transparenter

62 S. Schuppert 2005a, S. 42f.

machen, dass wir Typologien vorschlagen und für die Diskussion über Strategie und Instrumente nutzen:

- Unterscheidung nach dem Grad der Aufgabenverknüpfung: Kommunale Unternehmen lassen sich danach unterscheiden, wie stark sie und damit ihre Dienstleistung, ihr Personal, ihre Organisation etc. mit Aufgaben der kommunalen Kernverwaltung verknüpft sind.
- Unterscheidung nach finanzieller Verknüpfung: Kommunale Unternehmen können mit Aufgaben betraut sein, deren Finanzierung unabhängig vom kommunalen Haushalt ist. Für andere Aufgaben hat die Kommune als Besteller laufende finanzielle Zuwendungen an das Unternehmen zu leisten. Manche Unternehmen sind Träger eines erheblichen kommunalen Vermögens mit entsprechendem Risiko, bei anderen ist das finanzielle Risiko gering.

## **Grad der Aufgabenverknüpfung**

Je nach Typ des Aufgabenbezugs ist die Verbindung zur strategischen und/oder operativen Ebene der Kernverwaltung unterschiedlich und damit auch der Grad der Verselbstständigung. Während wir oben die mit der Rechtsform sich ändernde Governance diskutiert haben, gilt es nun, die mit der Aufgabenbeziehung einhergehende Governanceverschiebung zu betrachten.

Extremfall A: Das kommunale Unternehmen arbeitet im Alltag der kommunalen Verwaltung wie eine Facheinheit der jeweiligen kommunalen Untergliederung. Häufig besteht in einem solchen Fall auch eine enge personelle Beziehung wie etwa die nebenamtliche Tätigkeit eines leitenden Mitarbeiters der Facheinheit als Geschäftsführer des kommunalen Unternehmens. In einem solchen Fall dient die Ausgliederung nicht der Entwicklung einer eigenen Geschäftspolitik, sondern vornehmlich Zielen der administrativen Vereinfachung, insbesondere im Bereich der Haushaltsführung oder auch der Personalverwaltung. Eine solche Gestaltung findet sich häufig bei der Auslagerung innerer Dienste – Reinigung, Beschaffung, Bauunterhaltung, Datenverarbeitung – oder bei zeitlich begrenzten Projekten – Kultur-event, Gartenschau, Jubiläum.<sup>63</sup>

Extremfall B: Mit der Ausgliederung der Aufgabe auf ein kommunales Unternehmen verlagert die Kommune alle fachlichen Aspekte aus der Kernverwaltung heraus. Es verbleibt kein entsprechendes Sachgebiet in der Verwaltung, wodurch sich die Beziehungen zwischen Kommune und Unternehmen auf die Verknüpfung

63 Vgl. z. B. die in der Stadt E gegründete GmbH zur Abwicklung einer Landesgartenschau, in der ein freigestellter Mitarbeiter der Verwaltung die Geschäftsführung wahrnimmt.

zwischen kommunaler Leitung und Unternehmensorganen konzentrieren. In personeller Hinsicht bestehen keine Verbindungen, die Leitungspositionen sind nach den professionellen Kriterien der jeweiligen Dienstleistung besetzt. Für die operative Durchführung gibt es keinen kontinuierlichen Kontakt zwischen kommunalen Stellen und den kommunalen Unternehmen, vielmehr dominieren die Beziehungen zu den Kunden und zu den Lieferanten unter Einbezug der Kommune. Eine solche Gestaltung findet sich bei Dienstleistungen, für die sich bereits ein Markt entwickelt hat und bei denen eine laufende Kooperation mit kommunalen Stellen auch von der Sache her nicht erforderlich ist, z. B. weil sie in ihrer Qualität extern bestimmt sind, wie etwa die Versorgung mit Elektrizität, Gas oder Wasser. Vergleichbares gilt für Dienstleistungen, die sich in besonderer Weise finanzieren, wie beispielsweise Krankenhäuser, und die daher eher den Regeln des jeweiligen Förderers zu folgen haben.

Zwischen diesen beiden Extremen liegen solche Aufgaben, die ohne laufenden Kontakt mit kommunalen Stellen kaum durchführbar sind, oder solche, die eigentlich einen integralen Bestandteil des kommunalpolitischen Alltags bilden oder bilden sollten.

Zu der ersten Gruppe kann man etwa den öffentlichen Nahverkehr zählen, weil dessen Netze untrennbar mit der räumlichen Planung der Kommune und der Verwaltung von Straßen und Wegen verbunden sind. Jedes Bauvorhaben der Verkehrsbetriebe ist zugleich eine Veränderung des öffentlichen Raumes in der Stadt. Im Gegensatz zu dieser sachlichen Verknüpfung wird die Selbstständigkeit der Aktivitäten von Verkehrsbetrieben durch das Fördersystem unterstützt: Mittel werden von den Verkehrsbetrieben bei den staatlichen Stellen beantragt. Die Verkehrsbetriebe sind Zuwendungsempfänger und verwenden diese Mittel nicht oder zumindest nicht allein entsprechend der Planungen der Kommune, sondern nach Vorgaben der Zuwendungsgeber und nach eigenen Konzepten. Die Umsetzung der geförderten Maßnahmen den Vorstellungen der Stadt in Bezug auf Gestaltung des öffentlichen Raumes anzupassen ist eine Aufgabe, die die Stadt nur dann erreicht, wenn sie über eine eigene Planungskompetenz verfügt und auch die politische Kraft aufbringt, diese Vorstellung zu formulieren und umzusetzen.<sup>64</sup>

Zur zweiten Gruppe gehört beispielsweise eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft, die ursprünglich gegründet worden ist, um kommunale Wohnungspoli-

64 In den Bundesländern, in denen die Kommunen die Zuschüsse des ÖPNV quasi stellvertretend für die Unternehmen erhalten, haben sie natürlich einen direkteren Einfluss auf die Mittelverwendung, sind aber ebenfalls an die Vorgaben der Zuwendungsgeber gebunden. Zur Finanzierung des ÖPNV und den aktuellen Neustrukturierungen angesichts der angestrebten Liberalisierung vgl. Bracher/Trapp 2003.



tik zu ermöglichen. Heute gehören kommunale Wohnungen zu den wertvollsten Beständen des kommunalen Vermögens. Ihre Tätigkeit könnte und sollte ein Bestandteil kommunaler Sozialpolitik, Stadtentwicklungs- und Sanierungspolitik oder auch Wirtschaftspolitik sein.

Während im Extremfall A ein Gegeneinander von Kommunalpolitik und Geschäftspolitik durch die operative Verflechtung kaum auftritt und im Extrem B ein solches Gegeneinander wegen der Selbstständigkeit der Aufgaben und ihrer Erfüllung nur selten sein dürfte, sind für die Einbindung der Unternehmen in die kommunale Politik gerade die zwischen den Extremen liegenden Fälle wichtig.

Damit ergibt sich für die erforderlichen Instrumente zur Einbindung der Geschäftspolitik kommunaler Unternehmen in die Kommunalpolitik kein einheitliches Schema. Vielmehr sind unterschiedliche Formen angemessen, um die Integration der Erledigung ausgegliederter Aufgaben in die Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung zu gewährleisten. Vergleichbare Differenzierungen der Gewährleistung betreffen die interne Struktur der Unternehmen. Denn der Grad der Verselbstständigung dürfte sich auch in der internen Organisation des Unternehmens widerspiegeln, beispielsweise in der Geschäftsverteilung zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat oder auch in der Art der Besetzung des Aufsichtsrats.

Ist eine enge Aufgabenverknüpfung der Sache nach erforderlich, sollte der Aufsichtsrat durch die Unternehmenssatzung inhaltliche Aufgaben eingeräumt bekommen und vom kommunalen Parlament besetzt sein, denn er hat die Wahrnehmung der kommunalen Aufgabe gegenüber der Geschäftsführung zu kontrollieren. Geht es im Verhältnis zwischen Kommune und Gesellschaft – wie etwa einem Krankenhaus – im Wesentlichen um die Risikovorsorge vor finanziellen Lasten für die Kommune, nicht aber um das Tagesgeschäft des Krankenhauses, so wäre für die Besetzung des Aufsichtsrats und für seine Kompetenz die Konzentration auf wirtschaftliche Fragen richtig. Strategische Fragen des Krankenhauses könnte die kommunale Leitung als Gesellschafter bestimmen. Eine das Gemeindeparlament widerspiegelnde Besetzung des Aufsichtsrates wäre hier daher weniger angemessen als eine, die fachliche Kompetenz zur Finanzkontrolle einbringen kann.

## **Verknüpfung mit kommunalen Finanzen**

Eine weitere Typologie folgt aus den unterschiedlichen finanziellen Beziehungen, die das kommunale Unternehmen gegenüber der Kommune hat:

- Die Kommune ist Besteller der von dem kommunalen Unternehmen zu erstellenden Leistungen, definiert diese Leistungen in Umfang und Qualität und

trägt einen Teil der Kosten, die dem kommunalen Unternehmen für die Bereitstellung entstehen. Hier fallen inhaltliche Kontrolle und Kontrolle der finanziellen Lasten zusammen. Beispiele sind der öffentliche Personennahverkehr oder Kultureinrichtungen.

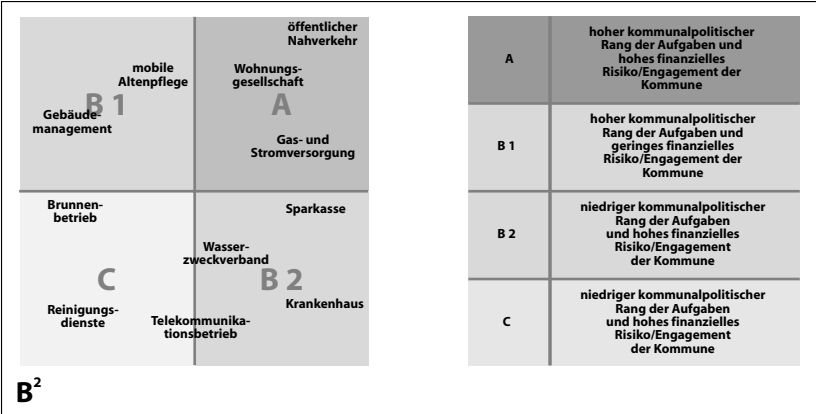
- Die Kommune lässt durch ein kommunales Unternehmen eine für die Versorgung der Bevölkerung notwendige Dienstleistung erbringen, deren Kosten voll von den Abnehmern dieser Dienstleistung getragen werden. Inhalt und Qualität der Leistung werden nicht von der Gemeinde festgelegt, sondern haben externen Standards zu genügen. Dies trifft z. B. für die Bereiche Abwasser, Wasserversorgung und Energieversorgung zu.
- Die Kommune überträgt eine Aufgabe, die sich im Wesentlichen durch Mittel der Sozialversicherungsträger finanziert und durch entsprechende Regeln festgelegt ist. Beispiele hierfür sind Krankenhäuser und Pflegedienste.
- Die Kommune lässt eine Dienstleistung, die sie für ihren eigenen Betrieb benötigt, durch ein kommunales Unternehmen erbringen, um sie dort zu kaufen. Das kommunale Unternehmen kann sich dabei ausschließlich auf die Geschäftsbeziehung zur Kommune beschränken oder auch am Markt für andere tätig sein. In diese Kategorie fallen beispielsweise Leistungen von Bauhöfen und die Gebäudebewirtschaftung und -reinigung.

Quer zur Unterscheidung zwischen diesen Fallgruppen liegt die Unterscheidung nach der Art und dem Umfang kommunalen Vermögens, das auf das kommunale Unternehmen zusammen mit der Aufgabe übertragen worden ist und nun das Eigenkapital dieser Gesellschaft darstellt.

### **ABC-Analyse kommunaler Unternehmen**

Analysiert man die Vielfalt kommunaler Unternehmen anhand dieser Typologie, lässt sich eine Matrix aus vier Feldern entwickeln (Abb. 25).

Abb. 25: ABC-Analyse kommunaler Unternehmen<sup>65</sup>



Je nach Zuordnung befindet sich das Unternehmen in einem spezifischen Regelungsumfeld mit unterschiedlichen Freiheitsgraden. Für ein Unternehmen im Feld A ist ein Abdriften von der Kommune wenig wahrscheinlich, denn ohne den laufenden Kontakt zur kommunalen Leitung lässt sich die Aufgabe nur unvollkommen erledigen. Führt allerdings die Aufgabe zu einer größeren Distanz zur Kommune und ihren Organen, dann folgt daraus die Notwendigkeit der stärkeren kommunalpolitischen Aufmerksamkeit. Im konkreten Fall ist also zu ermitteln, ob die Instrumente der Steuerung und Kontrolle der kommunalpolitischen Relevanz des Unternehmens und seiner Aufgabe gerecht werden, und für jeden Typ ist ein angemessenes Instrumentarium zu ermitteln und einzusetzen.

65 Diese Matrix wie auch die Ausführungen im Text stellen eine grobe, vereinfachende Einteilung kommunaler Unternehmen dar. In einzelnen Kommunen kann die Relevanz einzelner Unternehmen durchaus unterschiedlich zu beurteilen sein.

## 5. ENTWICKLUNG EINER KOMMUNALEN PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE

---

Nachdem wir im Kapitel 4 einen analytischen Blick auf unser Thema geworfen haben, gehen wir nun zum normativen Governance-Konzept über: Was heißt Good Governance im Verhältnis zwischen Kommune und kommunalen Unternehmen? Was hat ein Public Corporate Governance Kodex im Bereich der Kommune als Eigentümer und Auftraggeber zu regeln, was im Bereich der kommunalen Unternehmen und was in Bezug auf die Beziehungen zwischen Kommune und kommunalen Unternehmen?

Ausgangspunkt unserer Betrachtungen sind die rechtlichen Grundlagen der Gemeindeordnungen und Kreisordnungen. Wir schauen hierzu in den Abschnitten des Gemeindewirtschaftsrechts nach den entsprechenden Vorgaben für das Handeln der Kommunen (Abschnitt 5.1). Im zweiten Schritt betrachten wir den Corporate Governance Kodex für private, börsennotierte Unternehmen und gehen der Frage nach, inwieweit eine Anwendbarkeit im öffentlichen Bereich und für kommunale Unternehmen möglich ist (Abschnitt 5.2). Schließlich wenden wir uns drei aktuellen Regelungsvorschlägen zu, die für Unternehmen im öffentlichen Bereich bereits entwickelt wurden<sup>66</sup>: die »Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen« der Senatsverwaltung für Finanzen vom 3.5.2005, die »OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises« von 2005 und die Vorschläge, die aus dem Arbeitskreis Public Corporate Governance der Unternehmensberatung Ernst & Young entstanden sind (Abschnitt 5.3).

Abschließend entwickeln wir vor dem Hintergrund dieser Vorschläge und unserer Untersuchungsergebnisse eigene Vorschläge für Good Governance im Konzern Stadt (Abschnitt 5.4). Dabei geht es uns weniger um die Ausarbeitung eines geschlossenen Kodex als um die Darstellung von Leitlinien und einzelnen konkreten Vorschlägen für die institutionelle Ausgestaltung und die Absicherung strategischer Governancestrukturen.

66 Dabei wenden wir uns nur den deutschen Beteiligungsrichtlinien zu, die ausdrücklich als Governance-Regeln erlassen wurden, andere Richtlinien werden nicht bewertet.

## 5.1 KOMMUNALES WIRTSCHAFTSRECHT ALS EINSTIEG IN EINEN PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE KODEX

Gemeinde- und Kreisordnungen geben den Kommunen einen rechtlichen Rahmen für das Gründen, Betreiben, Verändern und Auflösen von kommunalen Unternehmen. Seit der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 (DGO) findet sich in allen Kommunalverfassungen ein Abschnitt »Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde« im Teil »Gemeindewirtschaft«.<sup>67</sup> Vervollständigt wurde der damalige Rahmen durch § 55 DGO<sup>68</sup>, wonach der Bürgermeister mit den Gemeinderäten zu beraten hat, wenn es darum geht, neue freiwillige Aufgaben zu übernehmen, öffentliche Einrichtungen, Betriebe und wirtschaftliche Unternehmen zu errichten oder zu erweitern sowie die Rechtsform von Eigenbetrieben oder Unternehmen, an denen die Gemeinde maßgebend beteiligt ist, umzuwandeln.

Die Kommunalverfassungen der Bundesländer haben sich in vielen Einzelpunkten auseinander entwickelt. In den neuen Bundesländern wurden Akzente neu gesetzt. Doch im Regelungsbereich der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde hat sich ein fast durchgängiges Grundmuster erhalten, das auf die Deutsche Gemeindeordnung zurückgeht. Den Kommunalverfassungen geht es dabei im Wesentlichen um sieben Aspekte.

### **Grundsätzliche Zulässigkeit des Betriebs eines kommunalen Unternehmens und damit verbunden die Zulässigkeit der Übertragung von Aufgaben aus der Verwaltung auf ein kommunales Unternehmen**

Traditionell wird diese Frage durch die so genannte »Schränkentrias« beantwortet, die sich bereits in § 67 DGO findet: öffentlicher Zweck, angemessenes Verhältnis zur

67 Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49), Sechster Teil Gemeindewirtschaft, Zweiter Abschnitt Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde, §§ 67 – 75. Ergänzt wurden die Regelungen durch das Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979) und die Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938 (RGBl. I S. 1650).

68 § 55 Abs. 1 DGO:

»(1) Der Bürgermeister hat wichtige Angelegenheiten der Gemeinde mit den Gemeinderäten zu beraten. Er muss ihnen Gelegenheit zur Äußerung geben vor  
(...)

6. Übernahme neuer Aufgaben, für die eine gesetzliche Verpflichtung nicht besteht, besonders vor Errichtung und Erweiterung von öffentlichen Einrichtungen, Betrieben und wirtschaftlichen Unternehmen, sowie vor Beteiligung an solchen Unternehmen,

7. Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben oder Unternehmen, an denen die Gemeinde maßgebend beteiligt ist.«

Leistungsfähigkeit, Subsidiaritätsklausel<sup>69</sup>. Im Wesentlichen geht es hier um die in unserer Einleitung umrissene ordnungspolitische Frage, welche Aufgaben eine Kommune durch kommunale Unternehmen überhaupt durchführen lassen sollte. Diese steht aber in unserem Zusammenhang nicht im Vordergrund und soll daher hier nicht weiter behandelt werden. Dies gilt auch für das heute viel diskutierte Örtlichkeitsprinzip als einer weiteren Schranke für die Tätigkeit kommunaler Unternehmen.<sup>70</sup>

Die in Kommunalverfassungen enthaltenen Regelungen für die Umwandlung von Gesellschaftsformen, für Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen oder auch für mittelbare Beteiligungen sowie für die Veräußerung von Beteiligungen präzisieren lediglich die allgemeinen Zulässigkeitsregeln. Bereits in der DGO enthalten war die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Unternehmen<sup>71</sup>. Für die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen galten und gelten teilweise weiterhin engere Zulässigkeitsvoraussetzungen, ohne dass sich heute eine klare Grenze zwischen diesen beiden Typen ziehen lässt<sup>72</sup>. Neben die traditionelle Privilegierung nicht wirtschaftlicher Aufgaben ist in einer Reihe von Gemeindeordnungen die Privilegierung einzelner Branchen getreten, in denen kommunale Unternehmen sich betätigen<sup>73</sup>.

In der Praxis ist es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die Zulässigkeitsregeln der Schrankentrias durchzusetzen: Zum einen sind alle Versuche gescheitert, die

69 Die Subsidiaritätsklausel als die kommunalpolitisch wichtigste Schranke ist in recht unterschiedlichen Formen normiert. Generell findet man die Formulierung, kommunale Unternehmen seien zulässig, wenn »der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann«. Diese generelle Regel wird vielfältig eingeschränkt: § 102 Abs. 1 Ziff. 3 GO BW begrenzt sie auf ein »Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge«; bisweilen ist die Beweislast umgedreht wie in § 68 Ziff. 3 KV M-V; § 107 Abs. 1. Nr. 3 GO NRW nimmt die Branchen Energieversorgung, Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr und Telekommunikation aus der Subsidiarität aus, um kommunalen Unternehmen im Wettbewerb eine stärkere Position zu ermöglichen; Sachsen-Anhalt fordert in § 116 Abs. 1 Ziff. 3 GO Sa-Anh einen besonderen Nachweis.

70 Eine kritische Übersicht findet man bei Tomerius 2004.

71 § 67 Abs. 2 DGO:

»(2) Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne dieses Abschnittes sind nicht

1. Unternehmen, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,

2. Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung, der Kranken-, Gesundheits- und Wohlfahrtspflege.«

72 Bislang hat aber nur Thüringen mit seiner Gemeindeordnung die Konsequenz aus der faktischen Folgenlosigkeit der Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Unternehmen bezogen und diese Differenzierung aufgegeben.

73 S. z. B. § 108 Abs. 4 GO Nds mit Sonderregelung für Krankenhäuser, Einrichtungen der Abwasserbeseitigung, der Straßenreinigung, der Informations- und Kommunikationstechnik und speziellen Formen der Abfallentsorgung. Ein anderes Beispiel bietet § 108 Abs. 1 Ziff. 9 GO NRW mit einer Spezialregelung für Telekommunikation einschließlich von Telefondienstleistungen.

Zulässigkeitsvoraussetzung »öffentlicher Zweck« zu operationalisieren<sup>74</sup>, zum anderen gibt es auch keine externe Kontrolle. So haben die Versuche in der Rechtsprechung keinen Erfolg gehabt<sup>75</sup>, die Kommunen gerichtlich auf dem Wege des Wettbewerbsrechts zu kontrollieren. Insgesamt können wir davon ausgehen, dass die Regelungen über die Zulässigkeit der Ausgliederung von Aufgaben auf kommunale Unternehmen den Spielraum kommunaler Entscheidungen wenig eingrenzen. Einen Rahmen für die Lösung der Gewährleistungsaufgabe bieten diese Regelungen jedenfalls nicht. Diese Zurückhaltung des Kommunalrechts folgt aus der kommunalen Aufgaben- und Organisationshoheit. Der Staat hat gegenüber diesen Hoheiten sowohl als Gesetzgeber wie als Kommunalaufsicht Zurückhaltung zu üben. Die kommunale Politik ist aufgerufen, die inhaltliche Sinnhaftigkeit der Ausgliederung von Aufgaben auf kommunale Unternehmen autonom zu entscheiden.

Neuere Bestimmungen in Gemeindeordnungen<sup>76</sup> versuchen allerdings, inhaltliche und verfahrensmäßige Vorgaben für die Ausgliederung von Aufgaben auf kommunale Unternehmen zu präzisieren. So wird z. B. die besondere Eignung der Aufgaben für die Ausgliederung oder die Vorlage von Marktanalysen und anderen Prüfungen gefordert.<sup>77</sup> In unseren Untersuchungen haben wir nicht feststellen können, dass diese Regelungen heute schon konkrete kommunalpolitische Konsequenzen haben. Sie bieten aber auf mittlere Sicht der Öffentlichkeit ein Instrument zur inhaltlichen Kontrolle der Ausgliederungspolitik, zumal wenn man sie erweitert und ergänzt in Richtung auf eine kontinuierliche Überprüfung der ausgegliederten Aufgaben.

Vielfältig und unterschiedlich sind neuere Regelungen für einzelne Branchen. Während das Bankenverbot aus der DGO in alle Gemeindeordnungen gewandert ist, fehlt eine solche Einheitlichkeit in Bezug auf die Energieversorgung, den öffent-

74 Vgl. hierzu auch Kapitel 4.5. Es sind auch, wie auf einer Tagung zu diesem Projekt aus der Kommunalaufsicht berichtet wurde, keine Fälle aufsichtsrechtlichen Handelns bei der Ausgliederung von Aufgaben bekannt geworden.

75 Vgl. Klein 2005 mit Darstellung der Rechtsprechung.

76 Hier den Überblick über materielle und prozedurale Subsidiaritätsregelungen bei Oebbecke 2004, S. 198ff.

77 Gemäß § 100 Abs. 3 GO Bran hat die Gemeinde dafür zu sorgen hat, dass Leistungen, die von privaten Anbietern in mindestens gleicher Qualität und Zuverlässigkeit bei gleichen oder geringeren Kosten erbracht werden können, diesen Anbietern übertragen werden, sofern dies mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Dazu sind Angebote einzuholen und Vergleichsberechnungen vorzunehmen. § 71 Abs. 1 Ziff. 4 KO Thür fordert ein Markterkundungsverfahren. Auch § 121 Abs. 1 Ziff. 3 GO He verschärfte die Subsidiaritätsklausel, sodass die Gemeinde nunmehr die Rechtfertigungslast dafür trägt, die Aufgaben ihrerseits besser und wirtschaftlicher erfüllen zu können. Schließlich schreibt die Thüringer Kommunalordnung (§ 71 Abs. 2) ebenso wie die Bayerische Gemeindeordnung (Art. 83 Abs. 2) vor, dass wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde keine wesentliche Schädigung und keine Aufsaugung selbstständiger Betriebe bewirken dürfen.

lichen Nahverkehr, die Telekommunikation, die Wohnungswirtschaft und die Krankenversorgung. Es wäre ein Thema für sich, die landespolitischen Linien nachzuzeichnen, die sich für diese einzelnen Branchen in den Veränderungen der Gemeindeordnungen finden. Man kann diese Vielfalt auch als Ausdruck der Unsicherheit oder unterschiedlicher ordnungspolitischer Positionen interpretieren: Die eine Richtung hält es aus unterschiedlichen Gründen für wichtig, den Kommunen im Bereich der traditionellen kommunalen Dienstleistungen ihre Position zu sichern. Dies geschieht dann durch Regelungen, die ad hoc auf rechtliche oder wirtschaftliche Veränderungen reagieren. Die andere Richtung will die Kommunen auf die Bereiche konzentrieren, für die es keine privaten Anbieter gibt.

### **Anforderungen an die Verfassung kommunaler Unternehmen**

Die bundesstaatliche Kompetenzordnung führt dazu, dass Gemeindeordnungen nur Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfassen können. Dabei ist es eine eher gesetzestechnische Frage, ob Zweckverband und öffentlich-rechtliche Anstalt in der Gemeindeordnung selbst oder separat geregelt werden. Bemerkenswert ist allerdings, dass einer Reihe von Ländern Regelungen für die öffentlich-rechtlich Anstalt, die auch gelegentlich Kommunalunternehmen genannt wird, neu eingeführt haben.<sup>78</sup> Wie oben bereits erwähnt, gibt es keine besonderen Vorschriften für privatrechtlich organisierte kommunale Unternehmen, also kein Verwaltungsgesellschaftsrecht.

Einige Gemeindeordnungen enthalten die Empfehlung, eine öffentlich-rechtliche Form der Privatrechtsform nach Möglichkeit vorzuziehen. Empfehlungen für die Wahl zwischen privatrechtlichen Formen werden kaum gegeben<sup>79</sup>, was angesichts der Schwierigkeiten, beispielsweise eine AG im Sinne der Kommune zu steuern, überrascht.

In Bezug auf die Rechtsform lässt sich daher in gleicher Weise wie in Bezug auf die generelle Zulässigkeit der Ausgliederung von Aufgaben auf kommunale Unternehmen die Anerkennung kommunaler Autonomie feststellen.

Mehr Aufmerksamkeit widmen die Gemeindeordnungen dem Gesellschaftsvertrag oder dem Inhalt der Unternehmensatzung, soweit dies im Rahmen des Lan-

<sup>78</sup> Vgl. zum Kommunalunternehmen Kummer 2003.

<sup>79</sup> Anders zum Beispiel § 103 Abs. 2 GO BW:

»Die Gemeinde darf unbeschadet des Absatzes 1 ein Unternehmen in der Rechtsform einer AG nur errichten, übernehmen oder sich daran beteiligen, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann.«



desrechts überhaupt möglich ist. So hat – wie die Gemeindeordnungen durchgängig fordern – die Satzung den öffentlichen Zweck zu umschreiben, für angemessenen Einfluss der Gemeinde im Aufsichtsorgan zu sorgen und das wirtschaftliche Risiko der Kommune zu begrenzen.

Da Unternehmenszweck und ausgliederte Aufgabe in einem engen Bezug zueinander stehen, sollte man eine präzisere Umschreibung dieser Aufgabe in den vorfindlichen Satzungen erwarten. Denn dann kann das Aufsichtsorgan die Tätigkeit der Geschäftsführung anhand des in der Satzung festgelegten Geschäftszwecks steuern. Eine Satzung aber, die den Unternehmenszweck so operationalisiert, dass damit eine präzisere Steuerung möglich ist, dürfte eher selten sein. Üblicherweise wird der Unternehmenszweck relativ weit formuliert, um alle Möglichkeiten im Laufe der Tätigkeit des kommunalen Unternehmens abzudecken.

### **Anforderungen an die Gemeinde und Pflichten der Gemeinde als Gesellschafter gegenüber dem Unternehmen**

Durch alle Gemeindeordnungen werden den Kommunen Pflichten auferlegt, die sie immer oder nur im Falle der Mehrheitsbeteiligung in ihren kommunalen Unternehmen durchzusetzen haben. Meist werden dabei relativ offene Formulierungen gebraucht, wonach die Kommune gegenüber dem kommunalen Unternehmen darauf »hinzuwirken« oder »dafür zu sorgen« habe.<sup>80</sup> Inhaltlich orientieren sich diese Pflichten an den Regeln für Eigenbetriebe und deren wirtschaftliche Kontrolle.

So ist für einen Wirtschaftsplan und eine 5-jährige Finanzplanung zu sorgen, der Jahresabschluss hat dem für große Handelsgesellschaften zu entsprechen, die erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 HGrG ist durchzuführen und dem Rechnungsprüfungsamt sind die Befugnisse nach § 54 HGrG einzuräumen.

Einige Gemeindeordnungen stellen spezifische Anforderungen an die Kontrolle, indem sie die Zulassung einer überörtlichen Prüfung verlangen oder auch die Veröffentlichung der Vorstandsbezüge.<sup>81</sup>

In allen Gemeindeordnungen sind so genannte »Wirtschaftsgrundsätze« zu finden, die einerseits der Gemeinde selbst Pflichten auferlegen und andererseits die

80 Z. B. § 108 Abs. 2 GO NRW: »(2) Gehören einer Gemeinde mehr als 50 vom Hundert der Anteile an einem Unternehmen oder einer Einrichtung in Gesellschaftsform, muss sie darauf hinwirken, dass ...« oder § 121 Abs. 1 GO Sa-Anh: »Gehören der Gemeinde an einem Unternehmen Anteile in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang, hat sie dafür zu sorgen, dass ...«

81 Zulassung überörtlicher Prüfung fordern z. B. § 103 Abs. 1 Ziff. 5e GO BW, § 87 Abs. 1 Ziff. 7c GO Rh-Pf, § 96 Abs. 2a GO Sa. In Bayern wird die Veröffentlichung von Vorstandsbezügen in Art 78 Abs. 1 und Art. 94 Abs. 1 Ziff. 5 GO Bay gefordert.

Gemeinde als Gesellschafter verpflichten, die Grundsätze in das Handeln der Unternehmensorgane umzusetzen.<sup>82</sup> Wenn die Gemeindeordnung festlegt, ein kommunales Unternehmen sei unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze zu führen, dann wird damit die Kommune aufgefordert, sich der Instrumente zu bedienen, die dem jeweiligen Stand der Betriebswirtschaft entsprechen (siehe hierzu Kapitel 2.4). In unserer Untersuchung haben wir einige dieser Instrumente abgefragt und konnten dabei feststellen, dass ihre Nutzung eher selten ist. Man kann bezweifeln, dass solche allgemeinen Grundsätze nachprüfbare Steuerungswirkungen entfalten. Auch für Eingriffe der Kommunalaufsicht dürften sich daraus kaum Ansatzpunkte entwickeln lassen.<sup>83</sup>

In diesen Zusammenhang gehört auch die nur gelegentlich in einer Gemeindeordnung<sup>84</sup> erwähnte Einrichtung einer Beteiligungsverwaltung, durch die eine Kommune überhaupt erst in den Stand gesetzt wird, ihre Pflichten als Eigentümerin eines kommunalen Unternehmens zu erfüllen.

## **Anforderung an die Gemeinde als Gesellschafterin in den Unternehmensorganen**

Die wesentliche Linie des Einflusses der Kommune auf ihr kommunales Unternehmen läuft über die Unternehmensorgane und die in diesen Unternehmensorganen tätigen Mandatsträger. Von großer Bedeutung ist daher die Frage, wer kraft Regelung der Gemeindeordnung den Gemeinderat in dem Organ repräsentiert, das die Interessen des Eigentümers zu vertreten hat. Zwei Grundtypen sind hier zu unterscheiden: Der Bürgermeister der Gemeinde repräsentiert die Gemeinde als Eigentümer, was seine Position auch als Leiter der Verwaltung unterstreicht. Dem stehen Gemeindeordnungen gegenüber, die den Repräsentanten der Kommune als Eigentümer durch Wahl im Gemeinderat bestimmen.<sup>85</sup> Die Beteiligung des Bür-

82 S. z. B. Art. 95 GO Bay: »Grundsätze für die Führung gemeindlicher Unternehmen

(1) 1 Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen sind unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze und des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird. 2 Entsprechendes gilt für die Steuerung und Überwachung von Unternehmen in Privatrechtsform, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 v. H. beteiligt ist; bei einer geringeren Beteiligung soll die Gemeinde darauf hinwirken.

(2) Gemeindliche Unternehmen dürfen keine wesentliche Schädigung und keine Aufsaugung selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken.«

83 Der Präsident des hessischen Rechnungshofes hat Mängel im Einsatz von Steuerungsinstrumenten bei kommunalen Unternehmen festgestellt (2004, S. 59ff.).

84 Vgl. z. B. §§ 114a GO Nds; 118 Abs. 4 GO Sa-Anh.

85 Hierzu gehören die Gemeindeordnungen von Nordrhein-Westfalen (§ 113 Abs. 2) und Niedersachsen (§ 111 Abs. 1).

germeisters ist in diesen Ländern nur dann Pflicht, wenn die Gemeinde in das Unternehmensorgan mehr als eine Person zu entsenden hat. Diese Gemeindeordnungen akzentuieren damit die Position der Gemeindevertretung. Aus der jeweils stärkeren Position entweder des Bürgermeisters oder des Rates in Bezug auf die kommunalen Unternehmen werden jedoch in den weiteren Regelungen der Gemeindeordnungen keine Konsequenzen gezogen. In unserer empirischen Untersuchung war nicht zu erkennen, dass Gemeinden mit einer im Gesetz stärkeren Position der Gemeindevertretung auch einen stärkeren Einfluss der Gemeindevertreter auf die kommunalen Unternehmen aufweisen.

Die Gemeindevertretung ist der Ort, an dem die Mandatsträger gewählt werden. Die Gemeindeordnungen verweisen ganz überwiegend auf die Regeln zur Besetzung von Ausschüssen. Im Ergebnis erfolgt dadurch eine Besetzung der Unternehmensorgane nach dem Prinzip der Verhältniswahl, sodass die Organe die parteipolitische Besetzung des Rates spiegeln. Qualifikatorische Anforderungen an Mandatsträger sind selten. Ebenso fehlt die Forderung nach oder der Hinweis auf eine Vergabe des Mandates an externen Experten.

Ergänzt werden diese Regelungen der Gemeindeordnungen durch Bestimmungen in Gesellschaftssatzungen, die häufig die Mitglieder des Aufsichtsrats und das Entsendungsrecht festlegen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn mehrere Gesellschafter des kommunalen Unternehmens vorhanden sind.

Für die Beschreibung der Pflichten der Mandatsträger kann § 113 Abs 1 GO NW als Beispiel dienen: »Die Vertreter der Gemeinde in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschaftsversammlungen, Aufsichtsräten oder entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, haben die Interessen der Gemeinde zu verfolgen. Sie sind an die Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse gebunden. Die vom Rat bestellten Vertreter haben ihr Amt auf Beschluss des Rates jederzeit niederzulegen.«

Hinzu kommt eine unterschiedlich ausgestaltete Berichtspflicht, die allerdings in Konflikt steht mit den gesellschaftsrechtlichen Pflichten der Mandatsträger in Aufsichtsorganen, die grundsätzlich zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und zur Vertraulichkeit verpflichtet sind.

Für die Umsetzung kommunaler Politik in das Handeln kommunaler Unternehmen ist die unterschiedliche gesellschaftsrechtliche Rolle der Unternehmensorgane von großer Bedeutung: Die Gesellschafterversammlung repräsentiert den Eigentümer und eröffnet ihm eine direkte Einwirkung auf die Gesellschaft. Dies gilt für die GmbH in vollem Umfang, während die Hauptversammlung einer AG den Einfluss über besondere Zuständigkeiten, wie Sitzungsgewalt, Besetzung des Auf-

sichtsrates, Gewinnverwendung oder Entlastung von Vorstand und Aufsichtsrat, auszuüben hat (§ 119 AktG), nicht aber durch direkte Weisungen an den Vorstand. Der Aufsichtsrat, sowohl der der GmbH als auch der einer AG, ist nur eingeschränkt geeignet, kommunale Politik in Unternehmenshandeln zu transferieren. Die primäre Funktion ist vielmehr die Vertretung des Interesses des Unternehmens gegenüber der Geschäftsführung.

In den Gemeindeordnungen ist die Funktionsteilung zwischen den Unternehmensorganen nicht wieder zu finden. Vielmehr verweisen die Regelungen, die etwa für die Besetzung von Aufsichtsräten gegeben werden, eher auf ein Missverständnis: Die Besetzung des Aufsichtsrates nach den Prinzipien der Verhältniswahl erweckt den Anschein, als ginge es im Aufsichtsrat um die Umsetzung kommunaler Politik, nicht aber um die Sicherung der Interessen des kommunalen Unternehmens.

### **Pflichten der Gemeinde bei Beteiligungen gegenüber Gemeindeorganen**

Da die Aufgabenausgliederung auf ein kommunales Unternehmen den kommunalen Organen die direkte Einwirkungsmöglichkeit auf die Art und Weise der Erledigung dieser Aufgabe entzieht, sollte man mit Blick auf das Demokratiegebot erwarten, dass die Rückbindung der Aufgabenerledigung in die Gemeindevertretung eine der wichtigsten Zulässigkeitsvoraussetzungen ist. Zwar ist die Gemeindevertretung in den grundlegenden Beschluss der Errichtung eines kommunalen Unternehmens – wie oben bereits gezeigt – eingebunden. Für die laufende Begleitung des kommunalen Unternehmens sieht das kommunale Wirtschaftsrecht jedoch nur wenige Instrumente vor.

Gelegentlich wird vorgeschrieben, den Finanz- und Wirtschaftsplan der Gemeindevertretung vorzulegen<sup>86</sup>. Ähnliches gilt für den Jahresabschluss und den Bericht der Wirtschaftsprüfer. Ein Beteiligungsbericht, dessen Inhalt mit unterschiedlichem Grad der Detaillierung vorgeschrieben ist, findet sich im Anforderungskatalog fast aller Gemeindeordnungen.<sup>87</sup> Einige Gemeindeordnungen fordern die Gemeindevertretung auf, sich mit dem Bericht auch inhaltlich auseinander zu setzen.<sup>88</sup>

86 S. z. B. § 73 Abs. 1 Ziff. 1a KV M-V, wonach die Gemeinde dafür Sorge zu tragen hat, dass der Wirtschaftsplan sowie die Finanzplanung kommunaler Unternehmen der Gemeindevertretung zur Kenntnis gebracht werden.

87 Als Beispiel § 105 Abs. 2 GO BW.

88 S. z. B. § 118 Abs. 2 GO Sa-Anh mit der Regel, dass der Beteiligungsbericht in der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung zu erörtern ist.

Wir erhielten bei unseren Untersuchungen keine Hinweise auf Verletzungen dieser auf Transparenz und kritische Auseinandersetzung ausgerichteten Vorschriften. Allerdings weisen die Teilnehmungsberichte, die sich meist auf die Wiedergabe der Unternehmensberichte beschränken, auf eine eher formale Erfüllung der Informationspflichten hin. So fehlen ganz überwiegend eigene Stellungnahmen der Verwaltungsleitung zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks oder zur Entwicklung des Unternehmens. Die empirische Überprüfung zeigt insgesamt, wie wir oben insbesondere anhand der Expertengespräche erläutern, dass aus den Informationen jedenfalls nicht ein hohes Engagement der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse folgt. Auch die Teilnehmungsberichte führen nicht zu einer intensiveren kommunalpolitischen Debatte über den auf kommunale Unternehmen ausgegliederten Teil der kommunalen Aufgaben.

### **Pflichten der Gemeinde bei Teilnehmungen gegenüber der Öffentlichkeit**

In enger Beziehung zu den Pflichten gegenüber Gemeindeorganen stehen die Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit: Gemeindeordnungen schreiben vielfältig vor, dass Wirtschaftspläne, Abschlussberichte und Teilnehmungsberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.<sup>89</sup> Allerdings begrenzt sich diese Pflicht in aller Regel<sup>90</sup> auf Teilnehmungen in Privatrechtsform und solche, bei denen die Kommune über die Mehrheit der Anteile verfügt. Für kommunale Unternehmen in der Form des Eigenbetriebs oder der öffentlich-rechtlichen Anstalt gelten die allgemeinen Regeln für die Publizität des kommunalen Haushalts.

89 Als Beispiele § 105 Abs. 1 GO BW: »Prüfung, Offenlegung und Teilnehmungsbericht

(1) Ist die Gemeinde an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts in dem in § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes bezeichneten Umfang beteiligt, hat sie ... 2. dafür zu sorgen, dass a) der Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses zusammen mit dessen Ergebnis, das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie die beschlossene Verwendung des Jahresüberschusses oder die Behandlung des Jahresfehlbetrags ortsüblich bekannt gegeben werden, b) gleichzeitig mit der Bekanntgabe der Jahresabschluss und der Lagebericht an sieben Tagen öffentlich ausgelegt werden und in der Bekanntgabe auf die Auslegung hingewiesen wird. (2) Die Gemeinde hat zur Information des Gemeinderats und ihrer Einwohner jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie unmittelbar oder mit mehr als 50 vom Hundert unmittelbar beteiligt ist, zu erstellen. ...«

Und § 116 a NGO:

»Die Einsicht in den Bericht ist jedermann gestattet. Auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme ist in geeigneter Weise öffentlich hinzuweisen.«

90 Gemäß § 118 Abs. GO Sa-Anh umfasst der Bericht die Teilnehmungen und Unterteilnehmungen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts und des Privatrechts ab einer Mindestbeteiligung von 5%. § 116 a GO Nds schließt die kommunalen Anstalten in die Berichtspflicht mit ein.

## Kommunalaufsicht

Der Kommunalaufsicht sind im Bereich kommunaler Unternehmen nur gelegentlich Genehmigungskompetenzen zugewiesen.<sup>91</sup> Die meisten Gemeindeordnungen beschränken sich auf die Pflicht der Kommunen zur Anzeige.<sup>92</sup> Berichte aus der Praxis zeigen eine geringe Bereitschaft der Kommunalaufsicht, sich aktiv kontrollierend in die Ausgliederungspolitik der Kommunen einzumischen.<sup>93</sup> Würde sie dies tun, würde sie auch schnell an ihre Grenzen stoßen, da sich ihre Kompetenz auf die Rechtsaufsicht, also auf die Überprüfung der gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für die geplante wirtschaftliche Betätigung und die dafür gewählte Rechtsform bezieht. Die Kommunalaufsicht kann auch bei der Überprüfung des allgemeinen Gebots zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung der Kommune nicht ihre eigenen Maßstäbe an die Stelle der von der Kommune gewählten Maßstäbe setzen. Allerdings bieten die Vorschriften des kommunalen Wirtschaftsrechts, so man sie denn als formale und inhaltliche Kontrolle der Ausgliederungspolitik ein-

- 91 So in Niedersachsen gemäß § 116 Abs. 2 GO Nds: »(2) Entscheidungen der Gemeinde über  
1. die Veräußerung eines Eigenbetriebs, einer Eigengesellschaft oder einer Mehrheitsbeteiligung an einem Unternehmen oder einer Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit,  
2. die Umwandlung einer Eigengesellschaft in eine Gesellschaft, an der Personen des Privatrechts eine Mehrheitsbeteiligung eingeräumt wird, und  
3. der Zusammenschluss eines gemeindlichen Unternehmens oder einer Einrichtung mit einem privaten Unternehmen ohne Einräumung eines beherrschenden kommunalen Einflusses bedürfen der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.«  
Alle übrigen kommunalen Entscheidungen im Beteiligungsbereich, wie etwa die wichtigen über die Gründung und damit die Ausgliederung von Aufgaben, sind gemäß Absatz eins lediglich anzeigepflichtig.
- 92 S. z. B. § 115 Abs. 1 GO NRW: »Entscheidungen der Gemeinde über  
a) die Gründung oder wesentliche Erweiterung einer Gesellschaft oder eine wesentliche Änderung des Gesellschaftszwecks,  
b) die Beteiligung an einer Gesellschaft oder die Änderung der Beteiligung an einer Gesellschaft,  
c) die gänzliche oder teilweise Veräußerung einer Gesellschaft oder der Beteiligung an einer Gesellschaft,  
d) die Errichtung, die Übernahme oder die wesentliche Erweiterung eines Unternehmens, die Änderung der bisherigen Rechtsform oder eine wesentliche Änderung des Zwecks,  
e) den Abschluss von Rechtsgeschäften, die ihrer Art nach geeignet sind, den Einfluss der Gemeinde auf das Unternehmen oder die Einrichtung zu mindern oder zu beseitigen oder die Ausübung von Rechten aus einer Beteiligung zu beschränken,  
f) die Führung von Einrichtungen entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe,  
g) den Erwerb eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Genossenschaft,  
h) die Errichtung, wesentliche Erweiterung oder Auflösung einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts gemäß § 114 a sind der Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens sechs Wochen vor Beginn des Vollzugs, schriftlich anzuzeigen. Aus der Anzeige muss zu ersehen sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Aufsichtsbehörde kann im Einzelfall aus besonderem Grund die Frist verkürzen oder verlängern.«
- 93 S. auch Hornung 1998.

setzen wollte und dafür die Kommunalaufsicht als geeignet ansehen würde, mehr Möglichkeiten, als gegenwärtig genutzt werden. Hierfür geben die Prüfungsberichte des Präsidenten des hessischen Rechnungshofes anschauliches Material.<sup>94</sup>

## **Zusammenfassende Bewertung**

Die Regelungen der Gemeindeordnungen zu kommunalen Unternehmen haben sich aus der gemeinsamen Wurzel in der DGO zu einer großen Vielfalt entwickelt. Unterschiedliche ordnungspolitische Positionen der Bundesländer machen einen Teil der Vielfalt erklärbar: Hierzu gehören Unterschiede in der Formulierung der Subsidiaritätsklausel und insbesondere Unterschiede in der spezifischen Regelung für einzelne Branchen. Daneben gibt es die unterschiedlich starke Position des Bürgermeisters als Verwaltungsleiter, den die meisten Gemeindeordnungen auch als Repräsentant gegenüber kommunalen Unternehmen zu stärken suchen, während Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen die Kompetenz des Rates hervorheben, ohne allerdings daraus weitere Konsequenzen zu ziehen. Für die Vielfalt in anderen Feldern liegt eine Erklärung angesichts der Vergleichbarkeit des Regelungsbedarfs und des gleichen gesellschaftsrechtlichen Hintergrundes nicht auf der Hand. Die häufigen Novellierungen der letzten Jahre haben die Vielfalt gerade im Bereich des kommunalen Wirtschaftsrechts eher noch verstärkt.

In der Sache sehen die Gemeindeordnungen das Problem vornehmlich in der Sicherung des kommunalen Haushaltes und der Finanz- und Rechnungskontrolle. Die hierfür als verbindlich vorgesehenen Instrumente sind ausschließlich in die Vergangenheit orientiert und auf das Berichtswesen konzentriert. Eine Ausnahme bildet lediglich die Notwendigkeit einer mehrjährigen Wirtschafts- und Finanzplanung. Eine auch zeitlich verbindliche Abstimmung mit dem kommunalen Haushalt ist nicht vorgeschrieben.

Die Bindung der Kommune als Träger eines Unternehmens an Unternehmerpflichten und der damit verknüpfte Einsatz von Instrumenten zur Unternehmenssteuerung ist relativ vage ausgeführt und bietet daher auch kaum Ansatzpunkte für rechtsaufsichtliche Eingriffe.

Eine Verknüpfung von kommunalen Unternehmen und dem Prozess der politischen Willensbildung findet nur zu wenigen entscheidenden Zeitpunkten statt, nämlich wenn es um die Gründung oder Auflösung geht. Hier wird die Mitwirkung der Gemeindevertretung verbindlich vorgeschrieben. Die eigentliche Unterneh-

94 Vgl. hierzu die beiden Prüfungsberichte des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes (2001 und 2004).

menstätigkeit wird nicht als Anlass gesehen, die Gemeindevertretung aktiv einzubinden. Die Kommunalpolitik soll zwar über Berichte informiert werden, eine Pflicht zur Befassung folgt daraus jedoch nicht. Die kommunale Öffentlichkeit erhält die Möglichkeit, die Berichte analog zu den kommunalen Haushaltsplänen, denen die Beteiligungsberichte in aller Regel beigegeben werden, einzusehen.

## 5.2 DER DEUTSCHE CORPORATE GOVERNANCE KODEX UND KOMMUNALE UNTERNEHMEN<sup>95</sup>

Der Rat der OECD erteilte 1998 den Auftrag, gemeinsam mit den nationalen Regierungen, anderen einschlägigen internationalen Organisationen und dem privaten Sektor einen Katalog von Standards und Leitlinien für gute Corporate Governance zu entwickeln. Diese Grundsätze wurden 1999 erstmalig angenommen und nach einer Überarbeitung 2004 in neuer Fassung verabschiedet.<sup>96</sup>

In der Einleitung zu den überarbeiteten Grundsätzen der OECD wird das Ziel wie folgt beschrieben:

*»Die Grundsätze sollen den Regierungen der OECD- und Nicht-OECD-Länder dabei helfen, den rechtlichen, institutionellen und ordnungsrechtlichen Corporate-Governance-Rahmen in ihren Ländern zu evaluieren und zu verbessern und Börsen, Kapitalgebern, Unternehmen sowie anderen Parteien, die bei der Entwicklung guter Praktiken der Unternehmensführung eine Rolle spielen, Orientierungshilfen zu bieten und Vorschläge zu unterbreiten. Die Grundsätze gelten hauptsächlich für börsennotierte finanzielle und nicht finanzielle Unternehmen. Im Einzelfall können sie aber auch ein nützliches Instrument zur Verbesserung der Unternehmensführung in nicht börsennotierten Unternehmen darstellen, wie beispielsweise in Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und staatlichen Unternehmen.«<sup>97</sup>*

Die OECD-Grundsätze dienen auch in Deutschland als Grundlage für die Corporate-Governance-Initiative: Am 26. Februar 2002 hat die von der Bundesministerin für Justiz im September 2001 eingesetzte so genannte Cromme-Kommission den Deutschen Corporate Governance Kodex verabschiedet. Dieser Kodex wurde inzwischen ebenfalls überarbeitet.<sup>98</sup>

95 Zum folgenden Abschnitt vgl. mit einer ausführlicheren Argumentation und weiteren Hinweisen Breimeier u. a. 2005.

96 OECD-Grundsätze der Corporate Governance (OECD 2004a).

97 OECD 2004a, S. 11.

98 Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 21. Mai 2003 (DCGK 2003). Zur Umsetzung der Empfehlungen des Kodex bei börsennotierten Unternehmen vgl. Oser/Orth/Wader 2004 sowie Cromme 2004.



Die Corporate Governance Grundsätze sind in erster Linie Verhaltensregeln für Publikumsgesellschaften. Die Präambel formuliert das Ziel folgendermaßen:

*»Der Kodex soll das deutsche Corporate Governance System transparent und nachvollziehbar machen. Er will das Vertrauen der internationalen und nationalen Anleger, der Kunden, der Mitarbeiter und der Öffentlichkeit in die Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Aktiengesellschaften fördern. Der Kodex verdeutlicht die Rechte der Aktionäre, die der Gesellschaft das erforderliche Eigenkapital zur Verfügung stellen und das unternehmerische Risiko tragen. ... Der Kodex richtet sich in erster Linie an börsennotierte Gesellschaften. Auch nicht börsennotierten Gesellschaften wird die Beachtung des Kodex empfohlen.«<sup>99</sup>*

Beide Regelwerke deuten nur an, dass sich ihre Anwendung auch auf Unternehmen im öffentlichen Eigentum beziehen sollten, geben dafür aber keine Begründung. Nur dort, wo sich privates Kapital an kommunalen Unternehmen beteiligt oder in absehbarer Zeit beteiligen soll, lässt sich die Forderung nach Anwendung aus den Zielen der Regelwerke unmittelbar herleiten. Dass aber die die Forderung nach Übernahme und Anwendung zumindest einiger Regelungen zu rechtfertigen ist, soll die folgende Darstellung zeigen.

## **Der Bürger als Gesellschafter der kommunalen Unternehmen**

Das kommunale Unternehmen hat – so könnte man argumentieren – mit der Kommune nur einen Eigentümer, der das Eigenkapital bereitstellt. Als Alleingesellschafter hätte die Kommune damit eine Position, aus der heraus sie ihre Interessen uneingeschränkt durchsetzen könnte. Auch die Kreditgeber haben eine vergleichbar privilegierte Stellung, da sie mit der Kommune als zumindest faktischem Gewährträger rechnen können. Angesichts der komplexen Prinzipal-Agent-Beziehung aber gibt es Interessen, die durch einen Corporate Governance Kodex zu schützen sind. So gehört ein kommunales Unternehmen in gewissem Sinne allen Bürgern der Kommune, ist also auch eine Art von Publikumsgesellschaft. Die Bürger als materielle Gesellschafter des kommunalen Unternehmens sollten nicht weniger Rücksichtnahme erfahren als die Aktionäre einer börsennotierten AG. Da die Bürger auch letztlich die Verluste der kommunalen Unternehmen zu tragen haben, sind

99 Deutscher Corporate Governance Kodex – Präambel.

sie auch schutzbedürftige Kreditgeber, die mindestens aus diesem Grund ein legitimes Interesse an Transparenz und Kontrolle haben.<sup>100</sup>

Es gibt daher gute Argumente dafür, dass Grundsätze des Corporate Governance Kodex, die auf ein Mehr an Transparenz und Kontrolle abzielen, auch von einer kommunalen AG oder GmbH und von deren Vorstand und Aufsichtsrat beachtet werden sollten. Beinahe mehr noch als in der Privatwirtschaft ist in der öffentlichen und gemeinnützigen Wirtschaft der Faktor Vertrauen, den der Kodex mit seinen Grundsätzen fördern will, von zentraler Bedeutung. Hinzu kommt, dass im Zuge der Kooperation zwischen Kommunen und Privatwirtschaft immer mehr kommunale Unternehmen private Partner als Minderheitsgesellschafter haben und auch immer stärker privates Fremdkapital brauchen. Transparenz und Good Governance können diese Entwicklung nur positiv befördern.

Im Folgenden geht es uns darum, entlang des vorhandenen und breit akzeptierten Regelwerkes aufzuzeigen, welche der Empfehlungen und Anregungen, die der deutsche Kodex zu den Leitungsstrukturen (Gesellschafter/Aktionär, Vorstand und Aufsichtsrat), zur Transparenz sowie zur Unternehmenskontrolle gibt, auch für kommunale Unternehmen zu gelten haben und damit die Regelungen der Gemeindeordnungen<sup>101</sup> ergänzen.

## **Öffentliches Interesse und Unternehmensinteresse**

Mehr Handlungsfreiraum für die Unternehmensleitungen und mehr Spielraum bei der Besetzung von Leitungspositionen und bei der Gestaltung der Verträge sind für die Kommune wichtige Gründe für die Wahl einer privaten Rechtsform. Der Kodex empfiehlt hierzu:

*»Der Vorstand leitet das Unternehmen in eigener Verantwortung. Er ist dabei an das Unternehmensinteresse gebunden und der Steigerung des nachhaltigen Unternehmenswertes verpflichtet.« (Ziff. 4.1.1)*

*»Der Vorstand entwickelt die strategische Ausrichtung des Unternehmens, stimmt sie mit dem Aufsichtsrat ab und sorgt für ihre Umsetzung.« (Ziff. 4.1.2)*

Diese Empfehlungen setzen eine operationale Bestimmung des Unternehmensinteresses voraus. Im Fall des kommunalen Unternehmens ist dies die effektive und effiziente Erfüllung einer kommunalen Aufgabe. Eine Bindung der Unternehmens-

100 Noch einen Schritt weiter geht Schwintowski (2001), S. 612, der eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung der Bürger an gewinnbringenden kommunalen Unternehmen der Daseinsvorsorge fordert.

101 Vgl. hierzu unsere Ausführungen im vorangehenden Abschnitt 5.1. Einen Überblick über diese von den Autoren so genannten »Elemente der Public Corporate Governance« geben Ruter/Müller-Marqués Berger (2003) S. 418ff.; vgl. auch Schwarting (2000).

leitung an dieses spezifische Unternehmensinteresse ist in überprüfbarer Weise dann gegeben, wenn die öffentliche Aufgabe nicht nur allgemein formuliert ist. In der Realität deutscher Gemeinden oder Kreise lässt sich aber – wie schon dargelegt – kaum eine Unternehmenssatzung finden, die dieser Anforderung gerecht wird und eine Unterordnung des kommunalen Unternehmens unter die Ziele lokaler Politik kontrollierbar macht.

## **Risikomanagement und Risikocontrolling**

Der Vorstand hat gemäß Ziff. 4.1.4 des Kodex »für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling im Unternehmen« zu sorgen. Unsere Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Aufgabe bislang nur sehr unzureichend erfüllt wird. Nur in wenigen Städten und dort nur für wenige Beteiligungen ist ein Risikomanagement entwickelt. Angesichts der Bedeutung der Beteiligungen für die kommunale Finanzwirtschaft scheint es dringend erforderlich, die Empfehlungen des Kodex in diesem Punkte rasch umzusetzen.

Dies setzt allerdings voraus, dass Kommune und kommunale Unternehmen ein einheitliches System von finanzwirtschaftlichen Daten entwickeln, denn der Kodex stellt bei seiner Forderung gerade nicht auf die einzelne Gesellschaft ab, sondern empfiehlt ein Risikomanagement für das Unternehmen, also eine Zusammenführung der Risiken im Konzern Stadt. Dies ist schwierig ist, weil jedes Unternehmen ein eigenes Konzept hat, das noch dazu mit der kommunalen Haushaltssystematik schwer vereinbar ist. Aber erst ein Konzernabschluss des Beteiligungskreises würde eine fundierte Basis für die Beurteilung dieses wirtschaftlichen Sektors einer Gemeinde abgeben und auch den Grundsätzen der Corporate Governance eher entsprechen.

## **Aufgabe des Aufsichtsrats**

Für das kommunale Unternehmen, bei dem es ja um die Umsetzung kommunaler Ziele in das Handeln der Gesellschaft zu gehen hat, ist die vom Kodex vorgesehene Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Aufsichtsrat von Bedeutung:

*»Der Vorstand stimmt die strategische Ausrichtung des Unternehmens mit dem Aufsichtsrat ab und erörtert mit ihm in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung.« (Ziff. 3.2)*

Der Kodex legt zudem erheblichen Wert auf die umfassende Information des Aufsichtsrats und macht dies zu einer gemeinsamen Aufgabe von Vorstand und Aufsichtsrat.

*»Aufgabe des Aufsichtsrates ist dabei, die Informationspflichten genauer zu umreißen, denen der Vorstand dann nachzukommen hat.« (Ziff. 3.4)*

Der Aufsichtsrat ist nicht in die laufenden Geschäfte eingebunden, wohl aber in Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung. Die Satzung hat diese Angelegenheiten, in denen der Vorstand an die Zustimmung des Kontrollgremiums gebunden ist, zu bestimmen (Ziff. 3.3). Der Kodex betont also eher die Kooperation zwischen beiden Leitungsorganen und weniger die Abgrenzung der jeweiligen gesellschaftsrechtlichen Funktion. Er verfolgt damit die Linie, die in der Präambel angedeutet ist, nämlich der Annäherung des dualen Führungssystems des deutschen Aktienrechts an die angelsächsische monistische Struktur. Mit der Empfehlung will der Kodex die Vorteile beider Führungssysteme verbinden, denn Vorstand wie Aufsichtsrat behalten im Gegensatz zum Board ihren Bereich verantwortlicher Entscheidung. Wir halten dieser Empfehlung entgegen, dass bei kommunalen Unternehmen eher die Position der Gemeinde als Eigentümer zu stärken ist, also die Gesellschafterversammlung bei der meist verwendeten Unternehmensform GmbH.

## **Mandatsträger im Aufsichtsrat**

Um seine Aufgabe angemessen erfüllen zu können, muss ein Aufsichtsratsmitglied Zeit und Qualifikation in das Mandat einbringen können:

*»Bei Vorschlägen zur Wahl von Aufsichtsratsmitgliedern soll darauf geachtet werden, dass dem Aufsichtsrat jederzeit Mitglieder angehören, die über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen und hinreichend unabhängig sind.« (Ziff. 5.4.1)*

Angesichts der zeitlichen Belastung vieler Gemeindevertreter und/oder mangelnder Mandatsbetreuung durch die meist sehr schmale kommunale Beteiligungsverwaltung ist diese Empfehlung des Kodex eine große Herausforderung für die kommunale Praxis. Ebenso groß ist die Herausforderung der Empfehlung des Kodex in Ziff. 5.6:

*»Der Aufsichtsrat soll regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen.«*

Der Kodex stützt damit die Forderung nach einem Beteiligungsmanagement, das auch Betreuung der Mandatsträger umfasst.

## **Loyalitätskonflikte**

So positiv eine engere Kooperation zwischen Aufsichtsrat und Vorstand zu sehen ist, so ist doch auf die Doppelrolle der Kommune als Allein- oder Mehrheitsgesell-

schafter und als Allein- oder Hauptkunde des kommunalen Unternehmens hinzuweisen. Die Bindung des Aufsichtsrats an das Unternehmensinteresse, die das Gesellschaftsrecht betont und die der Kodex unterstreicht (vgl. Ziff. 5.5 Interessenkonflikte), kann dann leicht in den Hintergrund treten, wenn es um Leistungen der Gesellschaft für die Kommune und die Bürger geht. Dies gilt umso mehr, wenn Unternehmensziele nur vage umschrieben und/oder Leistungen nicht vertraglich vereinbart sind.

## **Transparenz im Konzern Stadt**

Vertrauen wird durch Transparenz gesichert. Daher widmet der Kodex diesem Thema einen eigenen Abschnitt. In Ziff. 6.7 wird eine laufende Öffentlichkeitsarbeit empfohlen, die »die Termine der wesentlichen wiederkehrenden Veröffentlichungen (u. a. Geschäftsbericht, Zwischenberichte, Hauptversammlung) in einem Finanzkalender mit ausreichendem Zeitvorlauf publiziert«. Dem Internet wird als schnellem Medium eine besondere Rolle zugewiesen. Auf den kommunalen Webauftritten sucht man solche Informationen bislang jedoch vergebens. Auch die in Ziff. 2.3.1 empfohlene Veröffentlichung aller vom Gesetz für die Hauptversammlung verlangten Berichte und Unterlagen ist offensichtlich nicht die Regel.<sup>102</sup>

Der Kodex sieht unter Ziff. 7.1.2 weiterhin vor, dass der Konzernabschluss 90 Tage, die Zwischenberichte 45 Tage nach der jeweiligen Berichtsperiode öffentlich zugänglich sein sollen. Dies ist von besonderer kommunalpolitischer Bedeutung, denn die Nutzung des privaten Gesellschaftsrechts für kommunale Aufgaben gliedert diese Aufgaben auch aus dem kommunalen Haushalt aus. Die Kommune bildet mit ihrem Unternehmen aber auch dann einen Konzern, wenn es keine expliziten Beherrschungsverträge gibt, was selten der Fall ist. Ein transparentes Bild der finanziellen Situation des »Konzerns Stadt« oder »Konzerns Kreis« kann nur eine Konzernbilanz liefern, bei der die finanziellen Beziehungen zwischen den Konzerngesellschaften herausgerechnet werden. Die Bedeutung dieser Sicht betont der Kodex in Ziff. 7.1.1:

*»Anteilseigner und Dritte werden vor allem durch den Konzernabschluss informiert. Sie sollen während des Jahres durch Zwischenberichte unterrichtet werden.«*

102 So kommt z. B. Zahradnik bei einer Analyse der rechtlichen Grundlagen für die Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben zu dem Ergebnis, dass diese hinsichtlich der Aspekte Kontrolle, Transparenz und Publizität im Vergleich zu Kapitalgesellschaften noch nicht ausreichend entwickelt sind und den Zielsetzungen des Transparenz- und Publizitätsgesetzes vom Juli 2002 (TransPuG) nicht entsprechen (vgl. Zahradnik 2003, S. 392).

Die Schwierigkeiten, eine Konzernbilanz für die Kommune insgesamt zu erstellen, sollen nicht verkannt werden. Noch immer sind die Rechnungswesen beider Sphären, also der städtische Haushalt und die betriebswirtschaftliche Rechnungslegung der kommunalen Unternehmen, nicht kompatibel. Neben die mangelnde Vergleichbarkeit der Finanzdaten der einzelnen Beteiligungen tritt die mangelnde Vergleichbarkeit zwischen haushaltsrechtlicher und handelsrechtlicher Herangehensweise, die einer Transparenz im Wege steht.<sup>103</sup>

Ein solcher Konzernabschluss dürfte heute – nicht zuletzt wegen fehlender gesetzlicher Verpflichtung – in keiner deutschen Kommune die Regel sein. Eine integrierte Rechnung bildet jedoch gerade vor dem Hintergrund der organisatorischen Zersplitterung eine wichtige Basis für die transparente Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune.<sup>104</sup>

## Transparenz der Vorstandsvergütung

Der Kodex sieht keinen Anlass für Datenschutz:

*»Die Vergütung der Vorstandsmitglieder soll im Anhang des Konzernabschlusses aufgeteilt nach Fixum, erfolgsbezogenen Komponenten und Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung ausgewiesen werden. Die Angaben sollen individualisiert erfolgen.« (Ziff. 4.2.4)*

Das Gehalt eines Oberbürgermeisters ist ebenso transparent wie das aller Amtsleiter, sodass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Entgelte eine gute Tradition bei den Kommunen hat. Vor diesem Hintergrund erstaunt es umso mehr, dass sich diese

103 Eine Orientierung für die transparente Gestaltung von Jahresabschlüssen öffentlicher Unternehmen bieten die International Public Sector Accounting Standards (IPAS) der IFAC (International Federation of Accountants). Bis Mitte 2004 wurden insgesamt 21 Standards – ausschließlich in englischer Sprache – veröffentlicht. Eine kurze Zusammenfassung liefert Gamper 2004. Ein Anwendungsfall für die öffentliche Rechnungslegung der Schweizer Stadt Kloten ist dokumentiert in Gloger 2004.

104 Das am 10.11.2004 verabschiedete Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen – Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – (GV.NRW 2004 Nr. 41 S.644-680) sieht eine Konsolidierung der Jahresabschlüsse für den Kernhaushalt der Gemeinde und der Abschlüsse der ausgegliederten kommunalen Eigenbetriebe, Unternehmen in Gesellschaftsform und sonstiger von der Gemeinde beherrschter Einrichtungen zu einem Gesamtabschluss (Konzernabschluss) vor. Der neue § 116 Gesamtabschluss lautet »(1) Die Gemeinde hat in jedem Haushaltsjahr für den Abschlussstichtag 31. Dezember einen Gesamtabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen. Er besteht aus der Gesamtergebnisrechnung, der Gesamtbilanz und dem Gesamtanhang und ist um einen Gesamtlagebericht zu ergänzen. Der Rat bestätigt den geprüften Gesamtabschluss durch Beschluss. § 96 findet entsprechende Anwendung. (2) Zu dem Gesamtabschluss hat die Gemeinde ihren Jahresabschluss nach § 95 und die Jahresabschlüsse des gleichen Geschäftsjahres aller verselbstständigten Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form zu konsolidieren. Auf den Gesamtabschluss sind, soweit seine Eigenart keine Abweichung erfordert, § 88 und § 91 Abs. 2 entsprechend anzuwenden.«

Transparenz bei den kommunalen Unternehmen erst zaghaft durchzusetzen beginnt, obwohl das HGB die Offenlegung der Vorstandsvergütungen schon immer fordert. Nach § 286 Abs. 4 HGB kann die Angabe zwar dann unterbleiben, »wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen.« Die Praxis kommunaler Unternehmen hat aber diese Kannvorschrift als Veröffentlichungsverbot umgedeutet und nimmt sie damit widerrechtlich generell in Anspruch. Der Kodex wiederholt die Verpflichtung zur Entgelttransparenz, die als Grundsatz gerade einer Public Corporate Governance eigentlich selbstverständlich sein sollte.<sup>105</sup>

Die im Kodex ebenso geforderte Offenheit der Aufsichtsratsentgelte (Ziff. 5.4.5) dürfte heute bei kommunalen Unternehmen keine so bedeutende Rolle spielen, da hier die Vergütungen eher gering sind. Umso leichter sollte daher die Transparenz in diesem Bereich fallen.

## **Zusammenfassende Bewertung**

Dem Interesse der Bürger als den eigentlichen Shareholdern kommunaler Unternehmen kann die Umsetzung von Empfehlungen des Corporate Governance Kodex nur dienen: Mehr Transparenz, mehr Vorsorge für Risiken, klare Zielsetzungen für Unternehmen und deren stärkere Kontrolle sind Aufgaben, die die Kommunen in ihren Unternehmen zu lösen haben. Für die spezifischen Probleme der Einbindung kommunaler Unternehmen in die Kommunalpolitik und die Erbringung kommunaler Aufgaben können die Empfehlungen insgesamt jedoch nur wenig beitragen. Nichtsdestotrotz gibt es keinen Grund, den Empfehlungen nicht zu folgen, oder dort, wo man ihnen nicht folgen möchte, den eigenen Weg entsprechend § 161 AktG (Erklärung zum Corporate Governance Kodex) zu rechtfertigen.

105 Die individuelle Veröffentlichung der Vorstands- und Aufsichtsratsbezüge stellt auch bei der Umsetzung des Deutschen Corporate Governance Kodex in der Privatwirtschaft ein strittig diskutiertes Thema dar (vgl. Cromme 2004, S. 12ff.).

## **5.3 PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE KODEX – DISKUSSION BEREITS VORLIEGENDER ENTWÜRFE**

### **5.3.1 Corporate Governance of State-Owned Enterprises**

Da die auf Privatunternehmen zielenden OECD-Grundsätze der Corporate Governance wichtige Gesichtspunkte nicht erfassten, die im öffentlichen Bereich von Bedeutung sind, entwickelte die OECD mit ihrer »Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets« ein eigenständiges Konzept. Nach einer Periode von Konsultationen und einem öffentlichen Aufruf zur Kommentierung eines Entwurfs verabschiedete der OECD Council im Frühjahr 2005 die »OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises«. Die Grundlage dieses Regelwerkes ist ein vergleichender Überblick über die Praxis in den OECD-Staaten und deren unterschiedliche Regelwerke. Ziel der OECD ist, eine international akzeptierte Richtschnur anzubieten, an denen Länder ihre eigene Strategie in Bezug auf ihre staatlichen Unternehmen messen und gegebenenfalls verbessern können. An Inhalt und Verfahren in dieser OECD-Initiative lässt sich erkennen, dass die Einbindung öffentlicher Unternehmen in die Politik des öffentlichen Eigentümers nicht nur in Deutschland ein Problem darstellt. Im Zuge der Entwicklung des europäischen Marktes eröffnet sich hier ein Feld des Austausches und gegenseitigen Lernens, sowohl in Bezug auf Ordnungspolitik als auch in Bezug auf Good Governance des öffentlichen Sektors.

Adressaten der OECD-Regeln für öffentliche Unternehmen sind in erster Linie der öffentliche Eigentümer und in zweiter Linie deren Leitung, während die Empfehlungen für private Unternehmen im Wesentlichen an diese und nicht an die Eigentümer gerichtet sind. Sie haben damit eine Funktion, die der der Gemeindeordnungen vergleichbar ist, und unsere Frage geht dahin, was sich aus den OECD-Leitlinien für die Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex für Kommunen mit kommunalen Unternehmen lernen lässt.

Der von der OECD primär anvisierte Bereich öffentlicher Unternehmen ist nicht die Daseinsvorsorge durch kommunale Unternehmen. Im Zentrum der Vorschläge für State-Owned Enterprises steht vielmehr ein staatlicher Betrieb, der als Wirtschaftsunternehmen am Markt tätig ist. So nimmt die Präambel auch die Diskussion über die Privatisierung großer Bereiche bislang staatlicher unternehmerischer Tätigkeit, wie Telekommunikation, Post und Energieversorgung, zum Ausgangspunkt und verweist darauf, dass in den Ländern der OECD – wenn auch in einem sehr unterschiedlichem Maße – noch immer große Staatsunternehmen tätig



sind.<sup>106</sup> Doch der von der OECD gesehene Regelungsbedarf ist vergleichbar mit unserer Fragestellung zu kommunalen Unternehmen: Öffentliche Unternehmen leiden nicht selten entweder unter unangemessenen und politisch motivierten Eingriffen durch den öffentlichen Eigentümer oder unter dessen völlig passiver Haltung mit der Folge verschwimmender Verantwortlichkeiten.<sup>107</sup>

Die OECD geht davon aus, dass Good Corporate Governance im öffentlichen Sektor die Effizienz verbessern und den Wert der öffentlichen Unternehmen steigern wird. Good Governance sei auch die Voraussetzung für den Zugang zum Kapitalmarkt, intensivere Investitionen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und damit schließlich auch der Weg zu finanzieller Nachhaltigkeit durch Reduzierung von Haushaltsrisiken und Staatsschulden. Öffentliche Unternehmen sollten nach den Vorstellungen der OECD nicht in die völlige Freiheit entlassen werden und dort ihre eigenen Ziele und Strategien selbst definieren, andererseits aber auch nicht ständigen politischen Eingriffen ausgesetzt sein. Sie unterlägen zwar im Allgemeinen nicht den zwei entscheidenden Risiken des privaten Wirtschaftens – nämlich der Übernahme und dem Konkurs. Gelegentlich würden sie aber gerade durch das Fehlen einer klaren und leicht identifizierbaren Strategie in Schwierigkeiten geraten.

Die OECD sieht einen wesentlichen Grund für die besonderen Probleme öffentlicher Unternehmen im komplexen Prinzipal-Agenten-Verhältnis, wie wir es oben auch für die kommunalen Unternehmen festgestellt haben: Unternehmen in öffentlicher Hand haben vielfältige Prinzipale, fachlich zuständige Ministerien, das Parlament, die Öffentlichkeit, Interessenverbände und ggf. private Anteilseigner. Diese komplexe Kette von Verantwortlichkeit zu strukturieren, das Management des öffentlichen Unternehmens bei der Suche nach effizienten Entscheidungen zu unterstützen und die eigene Verantwortlichkeit zu stärken, ist die eigentliche Herausforderung.<sup>108</sup>

Die von der OECD ins Auge gefasste Zielgruppe sind Staatsunternehmen auf zentraler Ebene. Sie regt aber an, dass auch andere Unternehmen im öffentlichen Besitz diesen Regeln folgen sollten.<sup>109</sup> Das gleiche gilt für Unternehmen im öffentlichen Eigentum, die nicht in kommerziellen Sektoren tätig sind. Es sei im öffent-

106 S. OECD 2005, Präambel, Seite 2.

107 S. OECD 2005, Präambel, Seite 3.

108 S. OECD 2005, Präambel, Seite 3.

109 S. OECD 2005, Präambel, S. 3: »While the Guidelines are primarily intended to cover commercial enterprises under central government ownership and federal ownership, authorities could also promote their use by sub-national levels of governments that own enterprises. They are also useful for non-commercial SOEs fulfilling essentially special public policy purposes, whether or not in a corporate form. It is in the governments and the public's interest that all these categories of SOEs are professionally run and apply good governance practices.«

lichen Interesse, dass alle diese Kategorien öffentlicher Unternehmen professionell und mit Good Governance geführt werden.

## **Gleiche Spielregeln für den öffentlichen und privaten Sektor**

Kapitel 1 der Leitlinien befasst sich mit dem rechtlichen Rahmen, in dem das öffentliche Unternehmen sich bewegt: »Der rechtliche Handlungsrahmen für Unternehmen in staatlichem Eigentum sollte gleiche Bedingungen für diese und für den privaten Sektor in den Bereichen sicherstellen, in denen sie im Wettbewerb stehen, und er sollte dabei die Umsetzung von Good Governance im Sinne der OECD Corporate Governance im Auge haben.«<sup>110</sup>

An erster Stelle dieses Kapitels steht die Forderung, dass die beiden Rollen als staatliche Instanz und als privatrechtlicher Eigentümer strikt getrennt sein sollten, so weit der Staat als regulierende Instanz oder im Rahmen von Industriepolitik tätig wird: Öffentliche Unternehmen sollen den gleichen rechtlichen Handlungsrahmen haben wie private Unternehmen, die in dem entsprechenden Sektor tätig sind. Insbesondere sollte es für sie keine Ausnahmen von den generell geltenden rechtlichen Regelungen geben. Wenn das öffentliche Unternehmen spezifische öffentliche Zwecke zu verfolgen hat, dann sollte dieser öffentliche Auftrag transparent gemacht und von den generellen Rahmenbedingungen deutlich unterschieden werden. Insbesondere gilt dies auch für die spezifischen Kosten, die dem öffentlichen Unternehmen bei der Verfolgung öffentlicher Zwecke entstehen.

Auf ähnlichen Überlegungen beruhen Vorschriften in den Gemeindeordnungen, die den kommunalen Unternehmen eine missbräuchliche Ausübung ihrer Marktposition untersagen: »Bei Unternehmen, für die kein Wettbewerb gleichartiger Unternehmen besteht, dürfen der Anschluss und die Belieferung nicht davon abhängig gemacht werden, dass auch andere Leistungen oder Lieferungen abgenommen werden.«<sup>111</sup>

## **Klarheit der Eigentümerpolitik**

Kapitel 2 präzisiert die Anforderungen an den öffentlichen Eigentümer: Dieser sollte als informierter und verantwortlicher Eigentümer agieren und eine klare und kon-

110 Die im Folgenden auf Deutsch zitierten Passagen der OECD-Leitlinien sind eigene Übersetzungen der Verfasser.

111 § 110 GO NRW. S. auch § 120 GO Sa-Anh; § 108 GO Bran; § 112 GO Nds; § 127c GO He.

sistente Unternehmenspolitik betreiben. Der öffentliche Eigentümer sollte sicherstellen, dass das Unternehmen in transparenter und verantwortlicher Weise und mit der erforderlichen Professionalität und Effektivität geführt wird. Zu erstreben ist eine Unternehmenspolitik, die das Ziel des öffentlichen Eigentums an dem Unternehmen ebenso klarstellt wie den Weg, auf dem dieses Ziel umgesetzt werden soll. Als Mindestvoraussetzung fordern die OECD-Leitlinien eine Instanz, die Eigentümerrechte verantwortlich wahrnimmt und hierbei flexibel agieren kann. Die Steuerungseinrichtung sollte an Gesellschafterversammlungen teilnehmen und ein laufendes Monitoring des Unternehmens sicherstellen können. Als weitere Aufgaben werden der laufende Dialog mit den staatlichen Aufsichtsinstanzen und dem Wirtschaftsprüfer vorgeschlagen. Eine Parallele hierzu kann man in den gelegentlichen Bestimmungen der Gemeindeordnungen sehen, die eine Beteiligungsverwaltung fordern.

Zu den Aufgaben dieser Steuerungseinrichtung zählen die OECD-Leitlinien auch den Aufbau eines gut strukturierten und transparenten Prozesses der Bestellung von Mandatsträgern in den Unternehmensgremien. Vermieden werden sollte ein komplexer Aushandlungsprozess mit zahlreichen Beteiligten, vielmehr sollte die Auswahl auf einer Bewertung der aus der Sicht der Aufgabe des Unternehmens erforderlichen Fertigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen beruhen. Es wird davon ausgegangen, dass ein strukturierter Auswahlprozess zu einer stärker professionellen, verantwortlichen und aufgabenzentrierten Orientierung der Mandatsträger führt. Der Einsatz von Personalberatern bei der Ausschreibung der Positionen könnte ein breiteres Feld von Bewerbern erschließen und sich günstig auf die Qualität der Auswahl auswirken.<sup>112</sup> Schließlich sollte die Bezahlung der Mandatsträger ihrer Aufgabe gerecht werden und attraktiv genug sein, um qualifizierte Personen gewinnen und halten zu können.

Es wird zudem empfohlen, dass der öffentliche Eigentümer dem Management einen breiten Verantwortungsspielraum überlässt und sich nicht in die operativen Einzelheiten der Unternehmensführung einmischt.

## **Gleichbehandlung von Anteilseignern**

Das Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Interessenlage weiterer Anteilseigner und empfiehlt eine größtmögliche Gleichbehandlung in Bezug auf den Zugang zu Informationen. Eine aktive Information und Konsultation wird ebenso empfohlen

112 S. hierzu die Erläuterungen unter 53 – 57 (OECD 2004b, S. 17).

wie ein erleichterter Zugang von Minderheitsgesellschafter zu den Entscheidungsprozessen. Die Gemeindeordnungen enthalten keine vergleichbaren Regelungen für kommunale Unternehmen, an denen weitere Partner beteiligt sind.

## **Stakeholder und kommunale Beteiligungen**

Kapitel 4 enthält Regeln für den Umgang mit Stakeholdern und verweist hier insbesondere auf die allgemeinen Corporate Governance Regeln. Die öffentlichen Unternehmen werden aufgefordert, eine eigenständige Unternehmensethik zu entwickeln und umzusetzen, die den nationalen Regeln und den internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen soll. Öffentliche Unternehmen sollen auch gleichen Zugang zu öffentlichen und nicht öffentlichen Banken haben. Zudem solle den Kreditgebern erlaubt sein, ihre Ansprüche bis zur Einleitung eines Konkurses durchzusetzen.

## **Transparenz der kommunalen Unternehmen**

Kapitel 5 unterstreicht die Regeln des Corporate Governance Kodex, der einen hohen Standard der Transparenz von den Unternehmen fordert. So soll ein jährlicher Bericht erstellt und dessen Zusammenfassung veröffentlicht werden. Eine interne Prüfung mit Bericht an den Vorstand/Aufsichtsrat oder den zuständigen Ausschuss wird gefordert. Die Prüfungsregeln, die für börsennotierte Unternehmen gelten, sollten zur Anwendung kommen. Entsprechend internationaler Best Practice haben öffentliche Unternehmen ihre Unternehmensdaten offen zu legen, insbesondere solche, die mit dem öffentlichen Auftrag des öffentlichen Unternehmens verknüpft sind. Öffentlich gemacht werden sollten insbesondere die Ziele des öffentlichen Unternehmens, der Grad der Zielerreichung, die Eigentumsverhältnisse und Stimmrechte, die relevanten Risikofaktoren und alle Zuwendungen einschließlich finanzieller Garantien, die von öffentlicher Seite bereitgestellt werden. Aus diesen Vorschlägen könnten sich die Vorschriften über Beteiligungsberichte, die sich in den Gemeindeordnungen finden, ergänzen lassen.

## **Verantwortlichkeit der Unternehmensleitung**

Kapitel 6 beschäftigt sich mit der Verantwortlichkeit der Unternehmensleitung, wobei OECD-Leitlinien von dem monokratischen angelsächsischen System (Board-System) ausgehen und nicht die duale Struktur des deutschen Gesellschaftsrechts

zugrunde legen. Die Unternehmensleitung sollte über angemessene Autorität, notwendige Kompetenz und ausreichende Objektivität verfügen. Dem Vorstand sei ein klares Mandat und die abschließende Verantwortlichkeit für die Führung des Unternehmens zu geben. Er sollte dem Eigentümer gegenüber voll verantwortlich sein und im Interesse des Unternehmens handeln. Alle Gesellschafter seien gleich zu behandeln. Beteiligung der Mitarbeiter habe dafür zu sorgen, dass ihre Stimme effektiv umgesetzt wird und sie einen Beitrag zur Stärkung der Fertigkeiten, der Informationsgrundlage und der Unabhängigkeit leisten. Einen solchen Hinweis auf die Notwendigkeit der Beteiligung der Beschäftigten finden wir in den Gemeindeordnungen nicht, wohl deshalb, weil das Recht der Mitbestimmung in Unternehmen mit privater Rechtsform als Bundesrecht geregelt ist.

Weitere Anforderungen der OECD-Leitlinien beziehen sich auf Unternehmen, die nicht über die Trennung von Vorstand und Aufsichtsrat verfügen. Die Forderung, das Board (der Aufsichtsrat) solle den CEO (Vorstandsvorsitzenden) anhand der Vorgaben des öffentlichen Eigentümers kontrollieren, entspricht nicht der deutschen Konzeption des Verhältnisses von Vorstand und Aufsichtsrat. Allerdings ist ein solcher Grundsatz im Rahmen einer geeignet gestalteten GmbH, bei der Aufsichtsrat oder auch die Gesellschafterversammlung strategische Funktionen zur Umsetzung der Ziele des öffentlichen Eigentümers erhalten, auch unter deutschem Gesellschaftsrecht realisierbar. Die Aufforderung, die Qualität der Unternehmensleitung und deren Kontrolle jährlich einmal zu evaluieren, ist bereits im Corporate Governance Kodex niedergelegt.

## **Zusammenfassende Bewertung**

Die Schwerpunkte der Empfehlungen in den OECD-Leitlinien für öffentliche Unternehmen verweisen auf die Parallelität der Probleme in den Mitgliedsstaaten: Überall geht es darum, den Beitrag des öffentlichen Unternehmens zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu sichern, das öffentliche Unternehmen in Stand zu setzen, seinen Beitrag professionell und wirtschaftlich zu erfüllen, den Grad der Erfüllung transparent zu machen und Steuerungssysteme zu implementieren. Auch in anderen Staaten geht es darum, das labile Gleichgewicht zwischen Eingriff des öffentlichen Eigentümers in die Unternehmensstrategie und eigenverantwortlichem Handeln der jeweiligen Unternehmensleitungen produktiv zu gestalten. Während die Gemeindeordnungen für die kommunalen Unternehmen die Aspekte Verfahren und finanzielle Kontrolle betonen, heben die OECD-Leitlinien die Notwendigkeit professioneller Besetzung der Unternehmensorgane und den Aufbau einer leis-

tungsfähigen Struktur zur Durchsetzung des öffentlichen Interesses auf der Seite des Eigentümers hervor. Sie verweisen damit auf einen Bedarf der Anpassung des kommunalen Wirtschaftsrechts an die veränderte Umwelt kommunaler Unternehmen.

Für die Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex kann man aus den OECD-Leitlinien entnehmen, dass ein öffentliches Unternehmen, soll es in einem dynamischen Umfeld bestehen, ein hohes Maß an unternehmerischer Professionalität sowohl im Unternehmen selbst als auch in der Gewährleistungsstruktur des öffentlichen Eigentümers braucht. Öffentliche Unternehmen, deren Beitrag zu den staatlichen Aufgaben unklar ist und deren finanzielle Beziehungen zu öffentlichen Eigentümern oder Auftraggebern intransparent sind, entsprechen nicht dem Good-Governance-Konzept der OECD.

### **5.3.2 PCG-Kodex der Ernst & Young AG**

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young AG, Stuttgart, hat sich im Zuge der deutschen Corporate Governance-Debatte dem Thema öffentliche Unternehmen zugewandt. In diesen Aktivitäten kommt die Überzeugung zum Ausdruck, dass eine transparente und nachhaltige Haushaltsführung im öffentlichen Sektor einen eigenen Public Corporate Governance Kodex erfordert.<sup>113</sup> Schon kurz nach Verabschiedung des Kodex der Cromme-Kommission haben Mitarbeiter des Unternehmens ein erstes »Thesenpapier PCG Kodex« erarbeitet (vgl. Ruter/Müller-Marqués Berger 2003, S. 432 ff.) und in der Folge einen Public Corporate Governance Muster-Kodex entwickelt (vgl. Ruter 2005, S. 167ff.).<sup>114</sup>

Der Vorschlag stellt die »wesentlichen gesetzlichen Vorschriften zur Leitung und Überwachung von Gebietskörperschaften in der Rechtsform des privaten Rechts dar« und verknüpft sie mit »anerkannten Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung« (ebd., S. 165). Er ist speziell auf die Rechtsform der GmbH ausgerichtet, da dies »die häufigste Rechtsform (ist), der sich die öffentliche Hand bei wirtschaftlicher Betätigung bedient« (ebd.).

113 Vgl. hierzu die Homepage des Ernst & Young Arbeitskreises Public Corporate Governance: [http://www.ey.com/global/content.nsf/Germany/Branche\\_-\\_Public\\_Services\\_-\\_Arbeitskreis\\_Corporate\\_Governance\\_-\\_Ankuendigung](http://www.ey.com/global/content.nsf/Germany/Branche_-_Public_Services_-_Arbeitskreis_Corporate_Governance_-_Ankuendigung) (Aufruf 28.2.2006).

114 Im Folgenden wird, wenn nicht anders angegeben, der Text Ruter 2005 ohne weitere Fundstellenangaben referiert. Lediglich bei Zitaten wird auf die jeweilige Textstelle verwiesen.

## Entwicklung und Stellung eines PCG-Kodex

Nach Ansicht der Autoren sollten die wesentlichen Beteiligten einer öffentlichen GmbH aus den Bereichen Politik und Gemeinderat, Verwaltungsspitze, Verwaltung, Aufsichtsrat und Geschäftsleitung in gemeinsamen Sitzungen einen Erstellungsprozess für den Kodex einleiten und die Ergebnisse mit dem zuständigen Prüfungsgremium (als Beispiele werden genannt Rechnungshof, Gemeindeprüfungsanstalt, Rechnungsprüfungsamt, gesetzlicher Wirtschaftsprüfer) abstimmen. Der Kodex ist auf der Basis der gültigen Public Governance-Regeln der Trägerkommune und der bestehenden schriftlichen Zielvereinbarungen zu entwickeln. Dies zeigt, dass sich der Vorschlag konzeptionell auf ein einzelnes Unternehmen bezieht und nicht für alle GmbHs, z. B. einer Kommune, Gültigkeit besitzen sollte.

Gleichzeitig verdeutlicht sich in dieser Formulierung der Anspruch, dass ein so verstandener Kodex in ein differenziertes Regelungsgeflecht eingebunden sein soll. Dies findet eine gewisse Entsprechung im Hinweis darauf, dass der Kodex nicht die Unternehmensverfassung wiederholen, sondern nur die Regelungen enthalten sollte, die über das Gesetz hinausgehen oder die gesetzlichen Regelungen in bestimmter Weise ausfüllen.

## Inhalte des Muster-PCG-Kodex

Die Gliederung des Muster-Kodex orientiert sich sehr stark am Deutschen Corporate Governance Kodex: Nach der Präambel (das Muster enthält an dieser Stelle keinen Text) folgt der Abschnitt ›Politik und Gemeinderat‹, der einen Unterpunkt zur Gesellschafterversammlung enthält und mit der Ziffer 2 des Kodex, ›Aktionäre und Hauptversammlung‹, vergleichbar ist. Nach relativ kurzen Ausführungen zur Rolle der ›Verwaltungsspitze‹ und der ›Verwaltung‹ (Ziffern 3 und 4) folgt ein ausführlicher Abschnitt zum ›Aufsichtsrat‹ (Ziff. 5), der inhaltliche Parallelitäten zu den Ziffern 3 (›Zusammenwirken von Vorstand und Aufsichtsrat‹) und 5 (›Aufsichtsrat‹) des Kodex für die Privatwirtschaft aufweist und auch deren Unterüberschriften wiedergibt. Die weiteren Ziffern des Musterentwurfs sind überschrieben: ›6. Geschäftsleitung‹ sowie ›7. Rechnungslegung und Prüfungsgremien‹ und finden ihre Entsprechung in den Abschnitten ›4. Vorstand‹ und ›7. Rechnungslegung und Abschlussprüfung‹ des Deutschen Corporate Governance Kodex.

Besonders interessant sind die folgenden Regelungsvorschläge:

- Die Rolle des Gesellschafters wird von dem Musterentwurf besonders in Bezug auf die zentralen Vorgaben behandelt. Demnach wird die Kommune als

Gesellschafterin einer GmbH vom (Ober)Bürgermeister vertreten, der auch in Abstimmung mit dem Rat für die Public Governance insgesamt zuständig ist (Ziff. 2.1.1). Die Gesellschafterrolle beinhaltet insbesondere die eindeutige und messbare Definition der wesentlichen Zielvorgaben für das Unternehmen im Hinblick auf den im Gesellschaftsvertrag wiedergegebenen öffentlichen Auftrag (Ziff. 2.1.2) und soll sich im Weiteren auf Organisations- und Steuerungsvorgaben beschränken (Ziff. 2.1.3).

- An mehreren Stellen werden die Bürger bzw. die Öffentlichkeit als Adressaten von Informationen genannt: So hat der Gesellschafter dafür Sorge zu tragen, »dass eine regelmäßige Berichterstattung an den Bürger über die öffentliche und unternehmerische Zielerreichung der öGmbH<sup>115</sup> erfolgt« (Ziff. 2.1.5). »Die Verwaltungsspitze soll durch regelmäßige und zeitnahe Informationen (Beteiligungsberichte) an Politik und Gemeinderat diese bei der Erfüllung ihrer Überwachungs- und Kontrollfunktion unterstützen. Diese Beteiligungsberichte sollen auch den Bürgern zugänglich sein.« (Ziff. 3.4) »Gesellschafter, Verwaltung (Beteiligungsmanagement) und die Öffentlichkeit werden neben den Beteiligungsberichten auch durch den Jahresabschluss informiert. Sie sollen während des Geschäftsjahres durch Zwischenberichte unterrichtet werden.« (Ziff. 7.1.1) Im Jahresabschluss wiederum sollen die Aufsichtsrats- und Geschäftsleitungsvergütungen individualisiert dargestellt und die Beziehungen zwischen dem Unternehmen und den Gemeinderatsmitgliedern erläutert werden (Ziff. 5.5.5, 6.2.3 und 7.1.4).

Dieser recht weit gehenden Informationsverpflichtung stellt der Muster-Kodex aber auch einige Regelungen entgegen, die darauf hinweisen, dass es nach Meinung der Autoren auch Bereiche geben muss, die dem Stakeholder Bürger verborgen bleiben sollten. So wird darauf hingewiesen, dass Gesellschafterversammlungen wie bei anderen privatrechtlichen Gesellschaften »grundsätzlich nicht öffentlich« stattfinden sollten (Ziff. 2.2.2). Des Weiteren sollten die Aufsichtsratsmitglieder »zu strikter Vertraulichkeit aller Kenntnisse aus dem öffentlichen Unternehmen inklusive der Beratungen im Aufsichtsrat« verpflichtet werden (Ziff. 5.2.1).

- Der Verwaltungsspitze kommt nach dem Musterkodex folgende Aufgaben zu: Formulierung klarer strategischer Zielvorgaben für die GmbH auf der Basis des

115 In dem PCG-Muster-Kodex wird der Begriff der öGmbH genutzt, um zu verdeutlichen, dass es sich um ein Unternehmen der öffentlichen Hand in der Rechtsform einer GmbH handelt. Wir übernehmen diesen Begriff lediglich bei Zitaten, da wir angesichts der Tatsache, dass für diese Unternehmen die gleichen Regelungen der Unternehmensverfassung gelten wie für »normale« GmbHs, die Meinung vertreten, dass dieser zu Verwirrungen führen kann.



öffentlichen Auftrags (Ziff. 3.1), Aufbau eines wirkungsvollen Beteiligungsmanagements (Ziff. 3.2) und eines Gesamt-Risikomanagementsystems (»für die Kernverwaltung und alle öffentliche Unternehmen« – Ziff. 3.3). Die Verwaltung ist diesem Vorschlag entsprechend für die »Durchführung eines zielorientierten und zeitnahen Beteiligungsmanagements einschließlich Beteiligungscontrolling« zuständig (Ziff. 4.1). Weitere Aufgaben der Verwaltung sind die regelmäßige und zeitnahe Berichterstellung für die Verwaltungsspitze über die Risiken für die Kommune (4.2), die Besprechung der Prüfberichte mit den Prüfern (Ziff. 4.3) und die Fort- und Weiterbildung der Mitglieder des Aufsichtsrats (Ziff. 4.4).

- Der Aufsichtsrat hat in dem Muster-Kodex von Ernst & Young eine herausgehobene Bedeutung: »Die Mitglieder des Aufsichtsrats bilden das oberste Überwachungs- und Kontrollorgan und sind für die Einhaltung der politischen und unternehmerischen Vorgaben der öGmbH persönlich verantwortlich« (Ziff. 5.1.1). Im Folgenden enthält der Muster-Kodex Regelungen zu den Zuständigkeiten und Arbeitsstrukturen des Aufsichtsrates, die die Inhalte des Deutschen Corporate Governance Kodex weitgehend aufgreifen. Interessant sind insbesondere die Aussagen zur Zusammensetzung und Vergütung des Gremiums.

Zur Auswahl der Mitglieder führt Ziff. 5.5.1 aus: »Bei Vorschlägen zur Wahl von Aufsichtsratsmitgliedern soll darauf geachtet werden, dass dem Aufsichtsrat jederzeit Mitglieder angehören, die über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen und hinreichend unabhängig sind.« Des Weiteren werden unterschiedliche Amtsperioden für die Aufsichtsratsmandate vorgeschlagen (Ziff. 5.5.4).

Im Hinblick auf die Vergütung der Aufsichtsratsmitglieder, die durch Beschluss der Gesellschafterversammlung oder im Gesellschaftervertrag festgelegt werden soll, wird vorgeschlagen, dass sie »der Verantwortung und dem Tätigkeitsumfang der Aufsichtsratsmitglieder sowie der wirtschaftlichen Lage und dem Erfolg der öGmbH Rechnung tragen« soll (Ziff. 5.5.5).

## Fazit

Die Aktivitäten des Ernst & Young Arbeitskreises Public Corporate Governance stellen unserer Meinung nach einen wichtigen Beitrag zur Diskussion um die Good Governance kommunaler Unternehmen dar. Wichtig zunächst einmal deshalb, weil damit die deutsche Corporate Governance-Debatte auch das Thema öffentliche

Unternehmen einbezieht. Hierzu hat nicht nur der Entwurf eines Muster-Kodex beigetragen, sondern auch die vielfältigen Tagungsaktivitäten, die ein Forum für den Expertenaustausch bieten. Wichtig erscheint uns auch der Muster-Kodex selbst, denn er spricht einige Aspekte an, die in den gesetzlichen Regeln und im Kodex für börsennotierte Unternehmen nicht enthalten sind. Zu nennen ist z. B. die Rolle der Bürger, die einen begründeten Anspruch auf Information haben. Ein weiteres Thema ist die Verortung strategischer Entscheidungen. An mehreren Stellen wird darauf hingewiesen, dass diese Vorgaben zu den Rechten und Pflichten des Gesellschafters gehören und nur von diesem wahrgenommen werden können. Dem ist ausdrücklich zuzustimmen.

Die beiden genannten Beispiele weisen aber auch auf Defizite hin, die wir in dem Muster-Kodex sehen. So wird nicht deutlich, wie und wo die Strategiediskussion geführt werden soll und wie die getroffenen Entscheidungen umgesetzt werden sollen. Der Hinweis auf die wesentlichen Zielvorgaben im Gesellschaftsvertrag erscheint hier angesichts der Tatsache, dass dort oft nur allgemeine Ziele festgelegt sind, wenig substantiell. So wird z. B. die Diskussion um den öffentlichen Zweck im Kodex ausgeblendet – hierzu wird in der Texteinleitung auf die kommunalrechtlichen Vorgaben verwiesen. Aber gerade hier besteht, wie wir gezeigt haben (s. Kapitel 4.5 und 5.1), ein erheblicher Diskussions- und Regelungsbedarf. Ebenfalls nicht gelöst ist die Frage nach der Rolle der Bürger. Nach dem Musterkodex kommt ihnen eher die Rolle eines Stakeholders zu, obwohl man mit Fug und Recht behaupten kann, dass sie die eigentlichen Shareholder öffentlicher Unternehmen sind.

Das Ziel des Musterkodex, keine Regelungen der Gemeindeordnungen oder sonstiger gesetzlicher Grundlagen wiederzugeben, ist sicher sinnvoll und richtig. Nichtsdestotrotz weist der Kodex hierdurch einige Lücken auf, die es zu schließen gilt. So sind z. B. über die dargestellten Passagen hinaus keine Ausführungen zur Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder zu finden. Müssen diese immer Mitglieder des Rats sein? Werden sie nach Proporz entsandt? Können auch Experten, die nicht kommunalpolitisch aktiv sind, Aufsichtsratsposten einnehmen? – Fragen, die weder die Gemeindeordnungen noch der Musterkodex in allen Fällen klären.

Es wird an mehreren Stellen auf die Public Governance der Kommune und auf den Zusammenhalt der Kommune hingewiesen. Beispiele hierfür sind der Aufbau des Beteiligungs- und des Risikomanagements. Angesichts der Tatsache, dass hierzu auch die Gemeindeordnungen kein geschlossenes Konzept vorsehen, stellt sich die prinzipielle Frage, ob es sinnvoll ist, für die unterschiedlichen Unternehmen einer Kommune jeweils eigene Public Corporate Governance-Kodizes zu erarbeiten statt einer Regelung für alle. Diese Regelung könnte dann auch für die anderen Beteili-

gungen, die nicht in der GmbH-Form geführt werden, gelten. Dabei dürfte es auch keine Rolle spielen, ob es sich hierbei um öffentlich-rechtliche oder andere privatrechtliche Einheiten handelt.

### **5.3.3 Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen**

Das Land Berlin hat durch Senatsbeschluss vom 3.5.2005 »Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen« erlassen, die »zu einer Verwaltung der Landesbeteiligungen nach einheitlichen Kriterien beitragen, einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Interessen Berlins dienen und die Führung und Kontrolle der Beteiligung erleichtern« sollen.<sup>116</sup> Ihr Geltungsbereich erstreckt sich auf alle Unternehmen des Landes<sup>117</sup>, also sowohl auf privatrechtliche Gesellschaften als auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts. Nicht erfasst sind daher Unternehmen des Landes Berlin ohne eigene Rechtspersönlichkeit, also im Wesentlichen die Eigenbetriebe. Bei dem Text handelt es sich um Hinweise des Landes als (Mit)Gesellschafter an die eigenen Behörden und Unternehmen, während Regelungen der Gemeindeordnung sich als gesetzliche Vorgaben an Gemeinden in ihrer Rolle als (Mit)Gesellschafter richten.

Das Land Berlin darf sich an einem Unternehmen immer dann beteiligen, wenn »ein wichtiges Interesse Berlins vorliegt und sich der von Berlin angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt« (Ziff. 7). Der öffentliche Zweck der Schrankentrias ist damit auf das Land Berlin zugespitzt: Es müssen wichtige Aufgaben des Landes erfüllt werden, ein wirtschaftliches Ziel reicht alleine zur Rechtfertigung nicht aus. In der Anlage 9 »Zielbilder« der Hinweise hat das Land präzisiert, an welchen Kriterien sich das Interesse des Landes festmachen und überprüfen lässt. Diese »Handlungsleitlinie für die Geschäftsleitung« ist zugleich »Kontrollmaßstab für die Organmitglieder des Unternehmens« (Ziff. 9). Da sich die »Hinweise« lediglich mit den eigenen Behörden und den eigenen Unternehmen befassen, hätte man eine Präzisierung des »wichtigen Interesses Berlins« erwartet. Stattdessen nehmen die »Hinweise« eine distanzierte Position ein und überlassen die genauere Bestimmung des Interesses des Landes im Einzelfall den jeweiligen Entscheidern.

<sup>116</sup> Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin 2005, Ziff. 2

<sup>117</sup> Angesichts der Sonderstellung der Stadtstaaten handelt es sich somit um Landesunternehmen. Vom Prinzip her sind sie aber mit kommunalen Unternehmen vergleichbar.

Zur Sicherung des Landesinteresses sind drei Instrumente vorgesehen: eine Reihe von Geschäften bedürfen der Zustimmung des Landes, der Stimmenanteil in der Gesellschafterversammlung und die Vertretung im Aufsichtsrat oder einem vergleichbaren Aufsichtsorgan haben der Bedeutung der Beteiligung zu entsprechen und die Satzungen sowie Geschäftsordnungen der Unternehmen dürfen keine Bestimmungen enthalten, die die Einflussnahme des Landes Berlin behindern (s. Ziff. 15, 16). Die jeweilige Fachverwaltung ist verantwortlich für die inhaltliche Seite der durch das Unternehmen zu erledigenden Aufgabe und für die Wahrung des inhaltlichen Interesses des Landes (s. Ziff. 32), während die Finanzverwaltung sich um die wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen zu kümmern hat (s. Ziff. 25-31).

Die Hinweise unterstreichen die gesellschaftsrechtliche Differenz zwischen den Funktionen des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung. Es wird die Aufsichtsfunktion des Aufsichtsrates einer AG betont, aber auch bestimmt, dass ebenso der Aufsichtsrat einer GmbH im Interesse einer klaren Trennung der Verantwortlichkeit grundsätzlich kein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung eingeräumt bekommt, also der Funktion eines Aufsichtsrates einer AG nachgebildet werden sollte (s. Ziff. 63). In Analogie zum Deutschen Corporate Governance Kodex heben die Hinweise die beratende Funktion des Aufsichtsrats hervor, aber auch dessen Verantwortung für die Folgen: »Werden jedoch wichtige Ratschläge des Aufsichtsrates nicht beachtet, muss er prüfen, welche Folgerungen aus der Nichtbeachtung zu ziehen sind, insbesondere wenn der Gesellschaft dadurch wesentliche Nachteile drohen« (Ziff. 63).

Eingehender als durch Gemeindeordnungen sind durch das Land Berlin die Pflichten der Mandatsträger in den Organen der Unternehmen des Landes geregelt (s. Ziff. 38): Berücksichtigung der besonderen Interessen Berlins, Weisungsgebundenheit in Gesellschafterversammlungen, Pflicht zur Vorberatung und Bildung einer einheitlichen Auffassung sowie – allerdings eingeschränkt auf Wohnungsbaugesellschaften – Unterrichtung der Fachverwaltung. Im Unterschied zu den üblichen kommunalrechtlichen Regelungen sollen die Mitglieder der Aufsichtsräte grundsätzlich von der jeweiligen Gesellschafterversammlung gewählt werden (s. Ziff. 41); zudem legt eine besondere Anlage Berufungsrichtlinien fest (s. Ziff. 44).

Den Aufgaben und Rechten des Aufsichtsrats ist ein umfangreicher Abschnitt gewidmet (s. Ziff. 46-67). Bedeutsam sind insbesondere die Berichtspflichten, sowohl die der Aufsichtsratsmitglieder gegenüber der Gesellschafterversammlung (s. Ziff. 58) als auch der Geschäftsführung gegenüber dem Aufsichtsrat (s. Ziff. 85ff). Des Weiteren besteht die Pflicht, eine Liste zustimmungspflichtiger Geschäfte aufzu-

stellen und laufend zu überprüfen (s. Ziff. 48ff). Ergänzend soll der Deutsche Corporate Governance Kodex für alle Beteiligungen des Landes Berlin gelten.

Ein besonderer Abschnitt beschäftigt sich mit der Einflussnahme über die Gesellschafterversammlung. Demnach sind der Jahresabschluss und der Lagebericht innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres aufzustellen und innerhalb der gesetzlichen Fristen in Aufsichtsrat und Vorstand/Geschäftsführung zu behandeln. Der Lagebericht hat darzustellen, wie der Deutsche Corporate Governance Kodex im Unternehmen umgesetzt wurde.

Eingehend regeln die Hinweise die Vorbereitung von strategischen Entscheidungen (s. Ziff. 41). Anlage 8 zeigt »Vernetzungen und Wirkungen von Entscheidungen auf einer vereinfachenden Grundlage« auf, anhand derer die Sachgerechtigkeit der Entscheidung überprüfbar gemacht werden soll. Rentabilität, Marktstellung, Bonität bei Aufnahme von Fremdkapital und Berichtswesen sind dabei die Gliederungspunkte. Die Hinweise führen dieses Thema in Bezug auf Investitionen (s. Ziff. 117ff), Kreditgewährung (s. Ziff. 120ff), Aufwendungen für Geschäftsleitung und leitende Angestellte (s. Ziff. 121ff), Aufwendungen für den Aufsichtsrat und Kredite an Aufsichtsratsmitglieder (s. Ziff. 128ff) und sonstige Aufwendungen (s. Ziff. 132) näher aus.

Den Abschluss der Hinweise bilden Bestimmungen über die Prüfung der Unternehmen. Der Rechnungshof von Berlin hat dabei eine besondere Rolle. Demnach sind die Prüfer im Einvernehmen mit dem Rechnungshof zu bestellen, die Rechte nach § 53 HGrG wahrzunehmen und die nach § 54 HGrG einzuräumen (s. Ziff. 137). Darüber hinaus sind dem Rechnungshof die Prüfungsunterlagen zuzustellen (s. Ziff. 149) und er ist über jede Bewegung im Bereich der Beteiligungen unverzüglich zu unterrichten (s. Ziff. 150).

Analysiert man die Hinweise unter dem Gesichtspunkt der Einbindung der durch die Berliner Unternehmen erfüllten öffentlichen Aufgaben in die Gesamtheit der Aufgabenerfüllung Berlins, dann zeigt sich eine gewisse Widersprüchlichkeit. Das Interesse des Landes Berlin an der Erfüllung der Aufgabe wird mehrfach genannt und auch als Voraussetzung für die Zulässigkeit der Beteiligung an Unternehmen festgeschrieben. Es bleibt aber bei dieser ausfüllungsbedürftigen Klausel, eine Präzisierung des Landesinteresses enthalten die Hinweise nicht. Die aus dem Landesinteresse notwendigerweise folgende Einbindung der Aufgaben der Unternehmen in die Landespolitik ist den Hinweisen nicht zu entnehmen; die Einbindung in eine strategische Aufgabenplanung und in die Arbeit der einzelnen Fachverwaltungen auf zentraler und dezentraler Ebene wird nicht durch entsprechende Verfahren oder

Institutionen abgesichert. Nur für den Bereich des Wohnungswesens ist ein kontinuierlicher Kontakt zur Fachverwaltung vorgesehen.

Die Hinweise widmen sich mit großer Intensität der Finanzkontrolle der Beteiligungen, lassen aber eine vergleichbar intensive Regelung der inhaltlichen Kontrolle vermissen, obwohl die grundsätzliche Verantwortlichkeit betont wird:

*»Der Fachverwaltung obliegt neben den Vorlagen und Berichterstattungen an den Senat und das Abgeordnetenhaus auch die regelmäßige Prüfung über das Fortbestehen der Voraussetzungen auf der Grundlage der Zielvorgaben und der Zielbilder und die Bestätigung durch Vorlage des Ergebnisses gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen.« (Ziff. 32)*

Die Hinweise enthalten weder Vorgaben für die Organisationen und die Kompetenz eines Beteiligungsmanagements noch Vorschläge für den politischen Prozess der Steuerung der Unternehmen des Landes.<sup>118</sup> Im Abgeordnetenhaus des Landes Berlin ist der Unterausschuss für Beteiligungsmanagement und -controlling, der dem für das Finanzwesen zuständigen Hauptausschuss zugeordnet ist, für die Einbindung der Unternehmen in die Landespolitik zuständig.

118 S. hierzu die Erläuterungen der Senatsverwaltung für Finanzen unter <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/bmc.html> (Abruf: 06.03.2006).

## **5.4 LEITLINIEN FÜR EINEN KOMMUNALEN PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE KODEX**

### **5.4.1 Probleme eines kommunalen Public Corporate Governance Kodex**

Eine zentrale Aufgabe eines kommunalen Public Corporate Governance Kodex ist es, den Spagat zwischen dem Demokratiegebot der Kommunalverfassung und der jeweiligen Unternehmensverfassung zu schaffen. Denn zum einen muss das Entscheiden und Handeln der Kommunen in und mit ihren Unternehmen zu den Vorgaben des Kommunalverfassungsrechts anschlussfähig sein. Zum anderen soll das Handeln der Satelliten der Kommune in der privatrechtlichen Sphäre des Gesellschaftsrechts möglich sein, ohne dessen Regeln zu verletzen.

Die folgenden Ausführungen verstehen sich als Beitrag zur wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Diskussion um die kommunalpolitische und organisatorische Bewältigung der Verselbstständigungstendenzen in Gemeinden und Kreisen. Auf der Basis unserer empirischen Ergebnisse, der Auswertung bereits vorliegender Konzepte und unseren Überlegungen zur Public Corporate Governance im kommunalen Sektor haben wir Leitlinien und konkrete Vorschläge erarbeitet, ohne dabei jedoch einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

### **1. Adressaten eines kommunalen Public Corporate Governance Kodex**

Die Regulierungsanforderungen, die sich aus den unterschiedlichen Aspekten der Gewährleistung ergeben, richten sich an mehrere Instanzen:

Das *Land*, das mit seiner Gemeindeordnung den Handlungsrahmen für die Kommunen setzt, hat die Regeln, die zwingend und einheitlich erforderlich sind, in die Gemeindeordnung aufzunehmen. Ein großer Teil dieser Aufgabe ist in den Gemeindeordnungen der Länder bereits gelöst.

Die *Kommune* hat im Rahmen ihrer Organisationshoheit eine auf ihre Beteiligungsstruktur zugeschnittene Rahmenregelung zu schaffen. Diese Rahmenregelung sollte sich im Wesentlichen auf Fragen des Verfahrens und der Zuständigkeiten für die Wahrnehmung der Gewährleistungsaufgabe beziehen.

Innerhalb der Kommune sind mehrere Ebenen bzw. Akteure zu nennen. Zunächst ist dies die *politischen Ebene*. Diese hat bei Gewährleistungsfragen sowie in Bezug auf die Unternehmensgovernance wichtige Entscheidungs- und Kontrollfunktio-

nen wahrzunehmen. Die *Kommunalverwaltung* wiederum ist durch die tägliche Arbeit im Bereich des Beteiligungsmanagements mit der Corporate Governance kommunaler Unternehmen befasst.

Die *kommunalen Unternehmen* selbst, und hier besonders die Geschäftsleitungen, sind letztlich die Instanz, die die ihnen übertragenen Aufgaben gegenüber den Bürgern im Rahmen der Vorgaben, durch die sie in den Konzern Stadt eingebunden sind, erfüllen müssen.

### **Leitlinie 1**

*Ein kommunaler Public Corporate Governance Kodex hat Regelungen zu enthalten, in denen die Rechte und Pflichten aller beteiligten Institutionen und Akteure definiert sind.*

Im Rahmen des Beschlusses der Gemeindevertretung über die Gründung eines kommunalen Unternehmens, über den Erwerb von Beteiligungen an bestehenden Unternehmen sowie bei Umwandlungen von Regie-/Eigenbetrieben in privatrechtlich organisierte Gesellschaften hat die Gemeindevertretung die Grundzüge der Unternehmenssatzung und der Verbindungen zwischen Gemeinde und Unternehmen so festzulegen, dass die Gewährleistungsbeziehung gesichert ist. Im Zentrum des Beschlusses, seiner politischen Vorbereitung und Umsetzung sollte nicht die Unternehmensgründung oder die Beteiligung an einem vorhandenen Unternehmen stehen, sondern die Übertragung einer kommunalen Aufgabe aus der Verwaltung auf ein kommunales Unternehmen. Denn Gründung oder Beteiligung sind nur Instrumente zur Durchführung der kommunalen Aufgabe, nicht aber das eigentliche Ziel des Beschlusses.

Die Gemeinde hat im Rahmen einer strategischen Zielplanung über die Langfristentwicklung des kommunalen Unternehmens zu entscheiden, und zwar sowohl über die Leistung selbst wie über die Finanzierung, die Beziehung zum Haushalt usw. Es ist zwingend erforderlich, einen ausgereiften Businessplan zur Grundlage der Entscheidung zu machen. Er sollte durch die Gemeindeordnung, hilfsweise durch die Hauptsatzung vorgeschrieben sein. Nur aus einem Businessplan, der auch die inhaltlichen Verknüpfungen mit den gemeindlichen Planungen und Ressourcen enthält, kann die Gemeindevertretung erkennen, was der eigentliche Zweck des Unternehmens sein soll, wie die Marktbedingungen sind, welche wirtschaftlichen Ergebnisse erwartet werden können und wie die finanziellen Belastungen/Entlastungen für die Gemeinde sein werden.



Die Ausgestaltung der Art und Weise, in der das kommunale Unternehmen die übertragene Aufgabe zu erledigen hat, ist durch vertragliche Beziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen sowie ihren Organen zu regeln. Das gleiche gilt bei allen nicht unbedeutenden Änderungen der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einrichtung.

Die Gemeinde ist aufgefordert, sich über eine mögliche Rückholoption der Aufgabe Gedanken zu machen und dazu mindestens in der Begründung zum Beschluss der Aufgabenübertragung Stellung zu nehmen.

### **Leitlinie 2**

*Die Gemeindevertretung hat über die Übertragung der kommunalen Aufgabe auf eine verselbstständigte Einrichtung zu beschließen. Notwendiger Teil des Beschlusses ist die verbindliche Sicherung der kontinuierlichen kommunalen Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch das kommunale Unternehmen.*

### **Leitlinie 3**

*In dem Beschluss zur Aufgabenübertragung sind die Anforderungen an Umfang und Qualität der Aufgabenerfüllung festzulegen oder auf die Regelungen zu verweisen, in denen die Anforderungen festgelegt sind (Dienstleistungsvertrag, Gesellschaftsvertrag, Geschäftsführervertrag o. ä.).*

## **2. Rechte und Pflichten kommunaler Organe gegenüber dem kommunalen Unternehmen**

Um ihre Funktion im Rahmen der Gewährleistung kontinuierlich erbringen zu können, muss die Kommune eine »gewährleistungstaugliche«<sup>119</sup> innere Struktur schaffen, die die erforderliche laufende Aufsicht und Kontrolle und die möglicherweise erforderliche Rückholaktion verantwortlich betreuen kann. Dabei geht es nicht nur um ein administratives Element, wie es unter der Überschrift »Beteiligungsverwaltung« diskutiert wird und auch in manchen Gemeindeordnungen vorgeschrieben ist, sondern wegen der Verschränkung von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene auch um die Einbeziehung der Gemeindevertretung in die Gewährleistung. Die Vorstellung, mit der Ausgliederung der Aufgabe auf ein kommunales Unternehmen habe sich die Politik in der Kommune des gesamten Problems entledigt, ist mit der Verantwortlichkeit für die Gewährleistung nicht zu vereinbaren.

119 S. Schuppert 2005a, S. 44f.

Allerdings ist die Gewährleistungsstruktur der Kommune so zu gestalten, dass die Erwartungen an effizientere Aufgabenerfüllung, die mit der Ausgliederung in aller Regel verbunden sind, nicht konterkariert werden.

Auf der Seite der Gemeindevertretung ist eine kontinuierliche Befassung mit den ausgegliederten Aufgaben zu organisieren, damit das zentrale demokratische Organ der Kommune in die Gewährleistung kontinuierlich einbezogen ist. Praktisch heißt das: Die Gemeindevertretung richtet einen Unternehmensausschuss ein und gibt diesem eine Geschäftsordnung, die die Wahrnehmung von Gewährleistungspflichten in Abhängigkeit von der Bedeutung der ausgegliederten Aufgabe und der Größenordnung der kommunalen Unternehmen festlegt. Wir gehen im Weiteren hierauf noch näher ein.

#### **Leitlinie 4**

*Die Gemeindevertretung ist und bleibt für die Gewährleistung der kommunalen Aufgaben verantwortlich. Sie wird dieser Verantwortung gerecht durch eine der Bedeutung der jeweiligen Aufgabe angepasste kontinuierliche Befassung mit dem kommunalen Unternehmen, auf das die Aufgabe verlagert worden ist.*

### **3. Zur Zielbestimmung kommunaler Unternehmen**

Die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Instrumente des Beteiligungscontrollings sind überwiegend aus der Steuerung von Beteiligungen der Privatwirtschaft entwickelt worden. Dort haben sie sich bewährt. Aber bewähren sie sich auch in der kommunalen Selbstverwaltung? Selbst in den Kommunen, die sie eingeführt haben, muss man feststellen, dass der durchschlagende Erfolg oft ausbleibt.<sup>120</sup>

Zwar wird auch aus der Privatwirtschaft gelegentlich berichtet, dass die Konzerntöchter ihren Müttern »aus dem Ruder laufen«. Das dürfte aber im Vergleich zum öffentlichen Sektor eher die Ausnahme sein. Die großen privaten Konzerne haben längst ein ausgebautes Beteiligungscontrolling, das die Tochterunternehmen häufig am »sehr kurzen Zügel« führt. Insbesondere bei börsennotierten Kon-

120 So wird aus der Stadt Leipzig, die eine sehr fortgeschrittene Beteiligungsverwaltung hat, berichtet, dass Entscheidungen von Geschäftsführern kommunaler Gesellschaften geradezu entgegen den normativen Vorstellungen der Gemeindevertretung getroffen werden (s. Beraterverträge für abgewählte Dezernenten u. a.). Vom Kölner Klüngel, einer Gemengelage von Verwaltung und Unternehmen, berichtet Scheuch (Scheuch/Scheuch 1992). Andere, freilich ältere Berichte deuten darauf hin, dass die »Politik« in den Aufsichtsräten oft Einzelfallentscheidungen durchzusetzen versucht und direkt in die Kompetenz der Unternehmensleitungen einzugreifen versucht (Bremeier 1987, S. 17 ff.).

zernen ist eine kurzfristige Berichterstattung bis hin zur Erstellung von monatlichen Konzernbilanzen unerlässlich.

Die Auseinandersetzung um mehr oder weniger Selbstständigkeit zwischen der Gemeinde und der Leitung der kommunalen Unternehmen ist vergleichbar den Versuchen großer deutscher Konzerne, die Tochtergesellschaften sachgerecht zu steuern bzw. »unter Kuratel« zu halten. Der Konzerngedanke verführt zu der Vorstellung, dass die Eigentümer ihre Unternehmen allein mit Top-Down-Instrumenten führen müssten. Diese Mentalität kommt der tradierten Mentalität der deutschen Verwaltung sehr entgegen. Dagegen wird man einwenden müssen, dass die Ausgliederungen gerade selbstständige Unternehmen geschaffen haben, um damit eine am Markt, also auch am Kunden orientierte, flexiblere Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Die Ausgliederung erfordert daher im Grundsatz eine »gleiche Augenhöhe« zwischen Steuerndem und Gesteuerten. Am Ehesten wird man diesem Steuerungsverhalten durch vertragliche Regelungen bzw. Zielvereinbarungen und deren Kontrolle gerecht. Im Idealfall wird man von einem Regelungssystem ausgehen können, das zur Selbststeuerung aufgebaut werden muss.

Wir haben einige Besonderheiten des öffentlichen Sektors festzustellen, die für die Beurteilung der Wirksamkeit der Unternehmenssteuerung von großer Bedeutung sind: Die Zielsetzungen für die kommunalen Unternehmen sind häufig nicht operationalisiert; weil sie fast immer qualitativen Charakter haben, sind sie manchmal auch nur sehr schwer operationalisierbar. Demgegenüber sind in der Privatwirtschaft so gut wie alle Ziele in numerischen Größen messbar: Umsatz, Marktanteil, Wachstum, Gewinn, Cashflow. Diese Kennzahlen gelten für kommunale Unternehmen selbstverständlich auch, sie sind häufig aber nur ein gleichrangiges Ziel neben anderen Zielen, etwa Versorgungs- oder Infrastrukturzielen.

In vielen Sektoren von öffentlichen Aufgaben finden wir ein Zielparadoxon vor. Am Beispiel der Krankenhäuser sei das verdeutlicht: Krankenhäuser sind dann besonders wirtschaftlich, wenn sie eine hohe Auslastung erzielen. Für das politische Ziel eines möglichst hohen Gesundheitsstandes der Bevölkerung kann aber das Maß der Auslastung des kommunalen Krankenhauses nicht dienen. Eine hohe Auslastung kann sogar als Maßstab für einen schlechten Stand der Gesundheit stehen – weil eben viele Menschen einer Krankenhausbehandlung bedürfen. Dieses Paradoxon ist das »tägliche Brot« der Gesundheitspolitik und führt zu immer mehr staatlichen Eingriffen in das Gesundheitssystem mit dem Ziel, die Kosten zu senken.

Für die Steuerung von Unternehmen sind aber eindeutige Vorgaben erforderlich. Das Zielparadoxon selbst ist auf der Unternehmensebene nicht auflösbar, sondern nur auf der Ebene der Politik. Daher ist es so wichtig, dass die Politik sich mit

diesen strategischen Fragen befasst und den Unternehmen eindeutige Vorgaben gibt, und zwar jeweils in Kenntnis der Wirkungen auf der unternehmerischen wie auf der politischen Ebene.

Gemeindevertretungen neigen dazu, sich nicht festzulegen. Sie regeln lieber den Einzelfall, statt eine Strategie zu beschließen und vorzugeben. Das hat viele Gründe. Ein Grund liegt sicher darin, dass man »flexibel« bleiben will, um den sich oft ändernden Wünschen der Wähler/innen schnell nachkommen zu können; man kann auch von Flexibilitätserfordernissen auf dem Wählermarkt sprechen. Ein anderer Grund liegt darin, sich zwischen den manchmal gegensätzlichen Vorstellungen unterschiedlicher Lobby-Gruppen nicht entscheiden zu wollen. Man schaut in beide Richtungen und versucht alle Gruppen zufrieden zu stellen. Für die Steuerung von Unternehmen und natürlich auch für die Kernverwaltung ist das ein unauflösbares Problem.

#### **Leitlinie 5**

*Ein kommunaler Public Corporate Governance Kodex legt fest, wie die strategischen Vorgaben erfolgen und wie die Kommunalpolitik ihrer Pflicht nachkommt, den Unternehmen klare Orientierungen vorzugeben.*

#### **Leitlinie 6**

*Die Gesellschafterversammlung, repräsentiert durch den Bürgermeister als dem für die Außenvertretung zuständigen Organ der Kommune oder durch eine von der Gemeindevertretung bestimmte Person, erlässt für das kommunale Unternehmen und seine Organe eine Geschäftsordnung, die im Verhältnis zwischen Kommune und Unternehmen und innerhalb des Unternehmens selbst die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung und die Einflussoptionen der Kommune sicherstellt.*

### **4. Einbezug kommunaler Unternehmen in die kommunale Entwicklungsplanung**

Die Regelung der Gemeindeordnungen, nach der kommunale Unternehmen nur dann zulässig sind, wenn diese einen »öffentlichen Zweck« verfolgen, enthält nicht nur eine Begrenzung der Beteiligungen von Kommunen, sondern zugleich auch einen Hinweis darauf, dass im Rahmen der Beziehung zwischen der Kommune und ihren Unternehmen dieser öffentliche Zweck kontinuierlich zu wahren ist. Es geht also nicht nur darum, durch die Satzung und gegebenenfalls weitere Verträge den öffentlichen Zweck oder auch die zu erfüllende Aufgabe so präzise wie möglich fest-

zulegen, sondern auch darum, diese Aufgabe weiterhin als Teil des kommunalen Aufgabenspektrums zu sichern und damit als Teil der kommunalen Politik zu verstehen.

Diese Anforderung guter Public Corporate Governance hat mehrere Aspekte: Die kommunale Entwicklungsplanung darf sich nicht auf die der Kernverwaltung verbliebenen Bereiche beschränken. Sie muss vielmehr die Aktivitäten aller kommunalen Unternehmen mit in das Konzept der jeweiligen Fachplanungen einbeziehen. Notwendig ist daher auch ein Verfahren im Bereich der Entwicklungsplanung und der einzelnen Fachplanungen, das die Einbeziehung der kommunalen Unternehmen in den Planungsprozess sicherstellt. In einem zweiten Schritt hat die Kommune dafür zu sorgen, dass kommunale Entwicklungs- und Fachplanungen auch in die Geschäftspläne der jeweils mit der Aufgabe beauftragten Unternehmen übernommen werden. Schließlich gehört zum Monitoring kommunaler Planungen auch das Monitoring der Aktivitäten kommunaler Unternehmen.

#### **Leitlinie 7**

*Die Regelungen eines kommunalen Public Corporate Governance Kodex stellen sicher, dass die Fachplanungen der Kommunalverwaltung mit den kommunalen Unternehmen verknüpft sind, die Planungsvorgaben auch für die Unternehmen gelten und ebenso die Notwendigkeiten der kommunalen Unternehmen in den Planungen der Verwaltung berücksichtigt werden (Planung nach dem Gegenstromprinzip).*

### **5. Konzern Stadt = Eine Bilanz**

Die angemessene Umsetzung des Konzernleitbilds bringt es mit sich, dass nicht nur eine inhaltliche Verknüpfung der unterschiedlichen Einheiten stattfinden muss, sondern auch eine finanztechnische. Eine große praktische Schwierigkeit liegt dabei darin, dass die kommunalen Unternehmen unterschiedliche Wurzeln haben und in unterschiedlichen Sektoren arbeiten, sodass ein einheitliches System von finanzwirtschaftlichen Daten in aller Regel nicht entwickelt worden ist. Jede Gesellschaft hat ihre eigenen Konzepte, die noch dazu mit der kommunalen Haushaltssystematik schwer vereinbar sind. Nach einer Übergangszeit für die Angleichung der jeweiligen Methoden sollte aber ein Konzernabschluss und ein einheitliches Risikomanagement zunächst für die gesamten Beteiligungsgesellschaften einer Kommune erstellbar sein.<sup>121</sup>

121 Ein Plädoyer für eine Konzernrechnungslegung für Gebietskörperschaften gibt Bolsenkötter 2001, S. 236f..

Der Konzernabschluss und das gemeinsame Risikomanagement des Beteiligungskreises würden eine fundierte Basis für die Beurteilung dieses wirtschaftlichen Sektors einer Gemeinde abgeben und auch den Grundsätzen des Deutschen Corporate Governance Kodex eher entsprechen. Denn dieser stellt bei seinen Forderungen nach Risikomanagement und Transparenz gerade nicht auf die einzelne Gesellschaft ab, sondern auf den Konzern, also eine Zusammenführung der Risiken im Konzern Stadt, soweit die kommunalen Unternehmen davon betroffen sind.

#### **Leitlinie 8**

*Ein kommunaler Public Corporate Governance Kodex stellt den Zusammenhalt der Kommune und ihrer Beteiligungen auch im Hinblick auf die finanztechnischen Aspekte sicher und schreibt eine einheitliche Konzernbilanz und ein konzernweites Risikomanagement vor.*

### **6. Ethik im Konzern Stadt – Die Selbstverpflichtung**

Die Gemeindevertreter können die unterschiedlichen Rollen, in denen sie agieren, also Gemeindevertreter auf der einen Seite und Aufsichtsratsmitglied eines kommunalen Unternehmens auf der anderen Seite zu sein, häufig nur schwer in Einklang bringen. Als Aufsichtsratsmitglieder sind sie dem Wohle des Unternehmens verpflichtet. Sie tun das auch sehr gerne, Aufsichtsratsmandate sind sehr begehrt; häufig wird diese Unternehmensorientierung durch die Geschäftsführungen nachhaltig mit kleinen oder auch größeren, rechtlich nicht angreifbaren Freundlichkeiten unterstützt. So verstehen sich manche Gemeindevertreter in der Gemeindevertretung eher als verlängerter Arm der Geschäftsführung »ihres« Unternehmens.<sup>122</sup>

122 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, die sich berechtigterweise allein an ihren Interessen orientieren. Aber auch außerhalb dieser offen sichtbaren Kollisionsmöglichkeiten sind die Unternehmensleitungen oft sehr »beihilflich«, z. B. Spenden für Vereine, für die Gemeindevertreter sich einsetzen, Ausbildungsplätze/Arbeitsplätze für die Kinder der Gemeindevertreter oder für wichtige Opinionleader, denen man sich verbunden sieht. Bedeutender sind noch die Karriereplanungen von Gemeindevertretern/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.

Oft ist zu beobachten, dass die Gemeindevertreter sich nicht als Repräsentanten der eigentlichen Eigentümer der Unternehmen, nämlich der Bevölkerung der Gemeinde, verstehen. Sie agieren in den Unternehmensgremien politisch taktisch bis dahin, dass Debatten aus den Gemeindevertretungen in den Aufsichtsräten ihre Fortsetzung finden. Der Mangel an unternehmerischem Verständnis führt zu mangelhafter Handhabung von unternehmerisch gebotenen Instrumenten.

In vielen Fällen muss man feststellen, dass die Gemeindevertreter nur ihr politisch-fachliches Interesse in den Unternehmensgremien verfolgen und die wirtschaftlichen Daten und Notwendigkeiten ihnen gleichgültig erscheinen. So ist es oft vorgekommen, dass Unternehmen nicht ausreichend Eigenkapital bilden konnten – sie waren aus politischen Gründen regelrecht »ausgeraubt«.

Es darf auch nicht unterschätzt werden, dass in den Aufsichtsräten, die der Mitbestimmung unterworfen sind – und das sind sehr viele kommunale Unternehmen –, eine starke Kraft in Gestalt der Arbeitnehmer vertreten ist, und diese Gruppe ist nicht dem öffentlichen Interesse des Unternehmenszwecks verpflichtet. Wenn dann die Kapitaleseite durch Parteipolitik paralysiert ist oder durch die Geschäftsführungen teilweise mit »Freundlichkeiten« gefügig gestimmt wird, entscheiden letztlich die Geschäftsleitungen im Verbund mit den Arbeitnehmern über Strategie und Erfolg des Unternehmens.<sup>123</sup>

Um eine Good Governance zu ermöglichen, bedarf es Regelungen im institutionellen Bereich und im laufenden Prozess des Verwaltungs- und politischen Ablaufs. Viele dieser erforderlichen Vorkehrungen sind bekannt, aber nur teilweise eingeführt. Wenn man in Rechnung stellt, dass durch die so genannte Modernisierungsrhetorik häufig mehr vorgespiegelt wird als real existiert, muss man auch nach den Ergebnissen unserer Untersuchung feststellen, dass von einer geregelten Steuerung bzw. einem ordnungsgemäßen Management der kommunalen Unternehmen in den meisten Gemeinden und Kreisen nicht gesprochen werden kann.

Regelungen werden aber nur dann nützen, wenn die Beteiligten aus einem gemeinsamen ethischen Bewusstsein heraus handeln. Die Vorstellung, dass man in einem demokratischen System arbeitet, dass man demokratisch zu legitimierende Entscheidungen vorzubereiten und zu akzeptieren hat, diese Vorstellung muss allen Leitungskräften der Gemeinde und ihrer Unternehmen gleichermaßen bewusst

123 Dabei darf nicht unterschätzt werden, welche Bedeutung es hat, dass die Anstellungsverträge bzw. die Wiederbestellungen von Geschäftsführungen eine große Versuchung für die Geschäftsführer darstellen, sich die Arbeitnehmerseite des Aufsichtsrates geneigt zu machen. Dann reicht es bei paritätischer Mitbestimmung aus, nur einen einzigen Vertreter der Kapitaleseite herüber zu ziehen, um die Mehrheit zu erhalten. Dass das nicht sehr oft passiert, bedeutet nur, dass die faktischen Machtverhältnisse von den Handelnden antizipiert werden.

sein, und diese Normen müssen gelebt werden. »Der Stadt Bestes« zu tun und nicht nur die Optimierung/Maximierung der Vorteile der Einzelteile des Konzerns zu suchen, das ist Voraussetzung für eine Good Governance in einer Gemeinde. Ohne die Vorstellung eines gemeinsamen Ziels für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt und ohne die Akzeptanz der demokratischen Willensbildungssysteme wird Public Corporate Governance nicht funktionieren.

Es gilt daher, dieses Bewusstsein zu erhalten, wo nötig zu stärken und innerhalb des gesamten »Konzerns Stadt« zu verbreiten. Die besondere Komplexität eines Gemeinwesens muss innerlich akzeptiert sein und muss aktiv nach außen vertreten werden. Kein Manager einer großen Weltfirma würde über seine Firma und insbesondere deren Eigentümer nachteilig sprechen, aber viel zu oft wird von Managern öffentlicher Unternehmen »die Politik« als für den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens hinderlich bezeichnet.<sup>124</sup> Viel zu oft werden andererseits die Unternehmensleitungen von den Gemeindevertretern als unpolitische Helfer denunziert.

Ethisches Verhalten in einem Selbststeuerungsprozess zu sichern dürfte schwierig sein. Klaus-Dieter Wolf hat auf die Möglichkeiten und Grenzen der Selbstregulierung hingewiesen: »Die ... These lautet, dass eine wesentliche Voraussetzung für »Good Governance« darin besteht, die regulativen Kompetenzen möglichst vieler Stakeholder zu bündeln und in den Prozess der Regelsetzung und Regeldurchsetzung einzubinden.« Das gilt freilich für alle Steuerungsprozesse. »Nur dann, wenn das Bekenntnis zu bestimmten Regeln und normativen Standards mehr als eine vergängliche Marketingstrategie darstellt, sondern auch unter sich verändernden Marktbedingungen Bestand hat, können unternehmerische Selbstverpflichtungen die in sie gesetzten Verlässlichkeitserwartungen als mögliches Substitut oder Komplement einer lückenhaften staatlichen bzw. intergouvernementalen Regulierung rechtfertigen.«<sup>125</sup> Diese Voraussetzung, aufgestellt für internationale Unternehmen, gilt im Großen und Ganzen auch für die kommunale Unternehmenswelt.

Man wird hinsichtlich der Ernsthaftigkeit der Selbstverpflichtung zu prüfen haben,

- ob die Selbstverpflichtung in der Organisationsstruktur verankert ist,
- ob sich das Unternehmen externen Kontrollen unterwirft,
- ob das Unternehmen in seinen unterschiedlichen sektoralen und regionalen Welten in sich konsistent handelnd auftritt und

124 Als aktuelles Beispiel hierfür – aus der staatlichen Ebene – mag die Auseinandersetzung des Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bahn mit den Vertretern der Eigentümerin Bundesrepublik Deutschland gelten.

125 Wolf 2005, S. 60.



- ob es auf andere Unternehmen, z. B. der gleichen Branche, einwirkt, derartige Selbstverpflichtungen zu übernehmen.<sup>126</sup>

Wolf<sup>127</sup> verweist auf Anforderungen an den öffentlichen Sektor, um diese Selbstregulierung effizient werden zu lassen: Zugänglichkeit des Marktes und des öffentlichen Raumes, anerkannte vorgegebene Normen und Regelungsprinzipien, das Vorhandenseins eines »Schattens der Hierarchie«, der dafür sorgt, dass die Selbstregulierung sich am öffentlichen Wohl orientiert, gleiche effektive Partizipationsmöglichkeiten aller Betroffenen, Monitoring und das Vermeiden negativer Externalitäten sektoraler privater Selbstregulierungen.

In der Realität findet man immer mehr derartige Selbstverpflichtungen. Die Gründe liegen gelegentlich in negativer öffentlicher Wahrnehmung auf Grund von als problematisch empfundenen Verhaltensweisen des Unternehmens. So hat RWE einen Verhaltenskodex erstellt und im September 2005<sup>128</sup> veröffentlicht. Über die Einhaltung dieses Kodexes wird im Corporate Responsibility Bericht jährlich einmal berichtet; dieser Bericht wird von einem Wirtschaftsprüfer auf seine Richtigkeit geprüft. Andere Selbstverpflichtungen beziehen sich auf die Einhaltung von nachhaltiger Entwicklung oder auf besonderes soziales Verhalten der Unternehmen.

Derartige Selbstverpflichtungen sind eine Möglichkeit, ethische Verhaltensanforderungen umzusetzen, und zwar dadurch, dass sie den kommunalen Unternehmen nahe gelegt und als Instrumente der Steuerung genutzt werden. Andererseits sollten sie als Instrumente des Verhaltens von Gemeinde und Unternehmen im Verhältnis zueinander genutzt werden.

#### **Leitlinie 9**

*Die Rolle der Mandatsträger in Unternehmensorganen ist in einem kommunalen Public Corporate Governance Kodex als Selbstverpflichtung zu definieren. Es ist darauf hinzuweisen, dass sie neben ihren unternehmens-rechtlichen Pflichten auch Pflichten gegenüber den Bürgern haben.*

Bei der Personalsuche für die Leitung von öffentlichen Unternehmen muss als ein wesentliches Kriterium die Akzeptanz der Besonderheit der kommunalen Wirtschaft in ihrer Einbindung in den gemeindlichen Prozess gelten. Die im Vergleich zur privaten Wirtschaft besonderen Ziele und Verfahren müssen bei der Personaldiskussion auch thematisiert werden. Sie müssen als ein Gewinn für das Gemeinwesen

126 Wolf, S. 61.

127 Wolf, S. 65.

128 RWE Verhaltenskodex, Essen, September 2005 ([www.rwe.com](http://www.rwe.com)).

verstanden werden und nicht als ein Hindernis für gute Unternehmensentwicklungen.

Zwischen den öffentlichen Unternehmen und ihren Gemeinden muss ein besonderes »Treueverhältnis« entwickelt sein. Diese beiderseitige Treueverpflichtung beruht auf dem besonderen (demokratischen) Willensbildungsprozess innerhalb einer Gemeinde. Dieser Prozess würde Schaden erleiden, wenn er nicht auf ein Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren gegründet ist. Das gilt in besonderer Weise in kleinen, überschaubaren Gemeinden, in denen nicht alle Abläufe reglementiert sind oder reglementiert werden können.

#### **Leitlinie 10**

*Der kommunale Public Corporate Governance Kodex unterstreicht das besondere Treueverhältnis der Geschäftsleitungen gegenüber ihrer Kommune.*

### **7. Ethik im Konzern Stadt – Das Verfahren**

Der Konzern Stadt braucht ein Leitbild, das die Besonderheiten, Ziele und Visionen einer Stadt herausstellt und ein gemeinsames Verständnis ermöglicht. Gegenstand dieses Leitbildes sollte auch ein Verhaltenskodex sein.

Ethisch begründetes Verhalten ist mit gesetzlichen Regelungen nur schwer durchsetzbar. Auch durch Selbstverpflichtungen lassen sich nicht alle Fragen lösen. Das in solchen Fällen einzig erkennbare Korrektiv ist die so genannte öffentliche Meinung, die sich durch die Medien äußert. Da die Medien selbst aber am Markt produzieren, führt das häufig zu unzuträglichen Skandalisierungen. Daher ist der Vorschlag, einen Kodex zu formulieren, sicher richtig. Es sollte aber überlegt werden, diesem Regelement zu mehr Erfolg zu verhelfen. Auf der Ebene des Deutschen Corporate Governance Kodex wird dem dadurch Rechnung getragen, dass durch regelmäßige Berichterstattung der Einführung des Kodex Nachdruck verliehen wird. Ein gleiches Verfahren lässt sich auf der gemeindlichen Ebene auch etablieren. Selbstverständlich sollten sich die kommunalen Unternehmen dem in jeder Gemeinde zu etablierenden Kodex unterwerfen. Gegenstand der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer könnte auch die Einhaltung dieses Kodex sein.

Ein weiter gehender Vorschlag besteht in einer Art »Ethikgericht«, das ethisch einwandfreies Verhalten von kommunalen Unternehmen, ihren Gremien sowie den diesen Gremien angehörenden Personen überwacht, Beschwerden nachgeht bzw. dann tätig wird, wenn das Verhalten ethisch nicht vertretbar ist. Der Fall des Londoner Bürgermeisters Ken Livingstone hat auch in Deutschland eine Regelung be-

kannt gemacht, die seit dem Jahre 2000 in Großbritannien auf gesetzlicher Grundlage eingeführt ist.<sup>129</sup>

Ähnliche Regelungen, freilich ohne gesetzliche Grundlage, gibt es in Deutschland im Pressebereich mit der Einführung des Deutschen Presserates, der Fragen der Ethik und Beschwerden im Wege der freiwilligen Selbstkontrolle über gesondert dazu eingerichtete Beschwerdeausschüsse behandelt.<sup>130</sup>

#### **Leitlinie 11**

*Die Appelle eines kommunalen Public Corporate Governance Kodex verknüpfen die normativen Ansprüche der kommunalen Public Governance mit definierten Sanktionsmechanismen und Prozeduren.*

### **5.4.2 Vorschläge für die Formulierung eines Public Corporate Governance Kodex**

Die Unternehmen der Gemeinden und der Landkreise sind i. d. R. eigene Rechtspersönlichkeiten, aber sie sind in besonderer Weise in den Konzern Stadt eingebunden. Dennoch sind sie nicht nur Erfüllungsgehilfen der Gemeindevertretungen, das Verhältnis ist eher als ein Verhältnis zwischen Partnern zu beschreiben, bei denen der eine Partner (die Gemeinde) durch seine Eigentümerstellung und Aufgabenträgerschaft privilegiert ist. Die Freiheit der Unternehmen ist als Einsicht in die Notwendigkeit dieses Privilegs der Gemeinde zu beschreiben. Und dennoch agieren die Unternehmen in einem im Vergleich zum normalen Verwaltungshandeln hierarchiarmen Raum.

Die Public Corporate Governance der Unternehmen hat zunächst zu klären, aus welchem Steuerungsverständnis heraus sie aufgebaut wird. Das eher partnerschaftliche Verhältnis wird einen geeigneten Mittelweg zu entwickeln haben auf der Skala zwischen einem ausgesprochen weisungs- und kontrollorientierten Con-

129 DER SPIEGEL, 24.2.2006. Auf der Homepage (<http://www.adjudicationpanel.co.uk/>) stellt sich das Panel wie folgt vor: «The Adjudication Panel for England is an independent judicial Tribunal which was established by Part III, Chapter IV of the Local Government Act 2000 to hear and adjudicate on matters concerning the conduct of local authority members. Pursuant to section 59(4)(d) the Adjudication Panel for England considers references made to it by an Ethical Standards Officer of the Standards Board for England. The Adjudication Panel for England also considers appeals pursuant to Part 3(9) of the The Local Authorities (Code of Conduct) (Local Determination) Regulations 2003. The Adjudication Panel for England consists of a President and members who were appointed by the Lord Chancellor after consultation with the Deputy Prime Minister.»

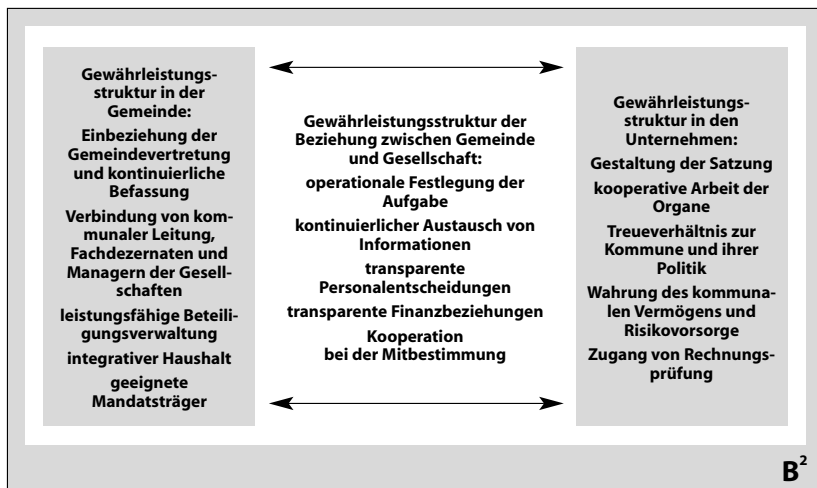
130 <http://www.presserat.de/Beschwerde.beschwerde.0.html>.

trolling bis hin zu einem freien Agieren der Unternehmen mit allenfalls am bilanziellen Ergebnis, also ex-post-orientierten Steuerung. Eine Reihe von institutionellen Regelungen ist dabei genauso unabdingbar wie Vorgaben zur Umsetzung der strategischen Ziele der Kommune. Hierfür haben wir einige Gestaltungsvorschläge erarbeitet.

Diese Vorschläge orientieren sich an den drei zentralen Bereichen der kommunalen Public Corporate Governance. Diese sind – wie die folgende Grafik verdeutlicht – die Regelungsfelder der Gewährleistungssicherung in einer Kommune:

1. die Regelungen zur Aufgabenverteilung innerhalb der Kommune, womit die Bereiche Politik und Verwaltung angesprochen sind,
2. die Regelungen zur Strukturierung der Beziehungen zwischen der Kommune und den einzelnen Beteiligungen und schließlich
3. die spezifischen Regelungen der einzelnen Unternehmen.

**Abb. 26: Felder der Gewährleistung**



## 1. Politik und Verwaltung

### *Gründung kommunaler Unternehmen*

1. Für kommunale Unternehmen sind nur solche Rechtsformen zu wählen, die der Kommune eine kontinuierliche Einflussnahme sichern. Stiftungen und AGen sind vor diesem Hintergrund nur in begründeten Ausnahmefällen statthaft.

2. Es wird darauf verzichtet, den Unternehmenszweck zu detailliert zu beschreiben, um häufige und komplizierte Änderungen der Satzungen zu vermeiden. Zwingend vorgeschrieben ist hingegen die Operationalisierung der mittelfristigen Ziele, die selbstverständlich mit den gemeindlichen Zielen kompatibel sein müssen.

### ***Rolle der Kommunalpolitik***

1. Die Gemeindevertretung legt durch die Hauptsatzung fest, dass ein Unternehmensausschuss gebildet wird, der mit besonderen Rechten ausgestattet ist. Er wird, wie die anderen Ausschüsse auch, die Entscheidungen der Gemeindevertretung vorbereiten. Er arbeitet aber nicht nur auf der Grundlage von Vorlagen der Verwaltung, sondern nimmt regelmäßig Berichte der kommunalen Unternehmen und auch des von der Verwaltung zu verantwortenden Beteiligungscontrollings entgegen.
2. Ein Katalog von Zuständigkeiten für diesen Ausschuss ist zu erarbeiten und, soweit erforderlich, durch eine Änderung der Gemeindeordnungen rechtlich abzusichern. Insoweit ähnelt dieser Ausschuss in seiner Bedeutung eher einem Hauptausschuss oder Rechnungsprüfungsausschuss, denn es muss gewährleistet sein, dass die Unternehmen direkt vortragen können und, wo nötig, auch dazu verpflichtet sind.
3. Dieser Unternehmensausschuss ist ein Ausschuss sui generis. Er ist zwingend vorgeschrieben und kann nicht mit den Aufgaben eines anderen Ausschusses, z. B. des Finanzausschusses, verbunden werden.<sup>131</sup> Nur der herausgehobene Kompetenzkatalog eines derartigen Ausschusses erzwingt es, dass die Fraktionen der Gemeindevertretungen ihn ernst nehmen und ihre herausgehobenen Mitglieder, etwa die Fraktionsvorsitzenden, in diesen Ausschuss entsenden.
4. Es ist selbstverständlich, dass die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer zu den Jahresabschlüssen der Unternehmen dem Unternehmensausschuss vorgelegt werden. Die Wirtschaftsprüfer sollten ebenso bei den Beratungen anwesend sein wie die Unternehmensleitungen. Ein Bericht des Unternehmensausschuss an die Gemeindevertretung und damit an die Öffentlichkeit der Kommune ist verpflichtend.

<sup>131</sup> Wenn man in Rechnung stellt, dass der gesamte Umsatz der kommunalen Unternehmen häufig die gleiche Höhe wie das Volumen des Verwaltungshaushaltes erreicht, dass die Beschäftigtenzahlen manchmal sogar höher sind als die entsprechenden Zahlen der Kernverwaltung, dann ist der »politische« Aufwand eines Unternehmensausschusses mehr als berechtigt.

5. Die Unternehmensleitungen sind verpflichtet, im Unternehmensausschuss vorzutragen, und ihre Anwesenheit kann – wenn gewünscht – erzwungen werden. Die Satzungen der Unternehmen sind entsprechend zu formulieren.
6. Wenn über Beteiligungen berichtet wird, so sind natürlich alle Auslagerungen aus dem Kernhaushalt und sonstigen Beteiligungen gemeint, und zwar einschließlich der Tochter- und Enkelgründungen. Selbstverständlich muss über diese Unternehmen berichtet werden, gleichgültig in welcher Rechtsform sie geführt werden: privatrechtlich organisierte Unternehmen, öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen, Zweckverbände, Stiftungen, Anstalten des öffentlichen Rechts und Eigenbetriebe.

### ***Kommune als Eigentümerin***

1. Die Kommune nimmt ihre Rolle als Eigentümerin in der Gesellschafterversammlung wahr und macht dem Unternehmen auf der Basis der kommunalpolitischen Ziele strategische Vorgaben.<sup>132</sup> In der Praxis hat sich in den gemeindlichen Unternehmen ein Übergewicht der Aufsichtsräte herausgebildet, und zwar in der falschen Annahme, man könne über die Aufsichtsräte »Politik umsetzen«. Diese Schieflage ist zu Gunsten der Gesellschafterversammlung zu korrigieren.
2. Die Vertreter in der Gesellschafterversammlung sind durch die Gemeindevertretung zu wählen, und zwar jährlich neu und im Zusammenhang mit der Behandlung der Jahresabschlüsse in der Gemeindevertretung. Alternativ kann festgelegt werden, dass die Gesellschafterversammlung aus dem Bürgermeister besteht, der in der politischen Verantwortung gegenüber dem Rat und den Bürgern steht. Der Gesellschafterversammlung sind die vollständigen Prüfberichte vorzulegen.<sup>133</sup>

132 Dies trifft für GmbHs zu. Für Zweckverbände sind analog die Verbandsversammlungen zu nennen, für Kommunalunternehmen der Verwaltungsrat. Bei Eigenbetrieben stellt sich das Verselbstständigungsproblem zumindest auf rechtlicher Seite nicht, da sie als unselbstständige Einheiten direkt in die kommunalen Entscheidungsprozesse eingebunden sind. De facto können natürlich auch Eigenbetriebe mitunter sehr selbstständig agieren, dies ist aber dann ein Problem der inhaltlichen Umsetzung rechtlicher Vorgaben. Nicht eingehen wollen wir an dieser Stelle auf die Besonderheiten der Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. die Sparkassen), Stiftungen und AGen, bei denen die Einflussmöglichkeiten der Kommunalpolitik deutlich eingeschränkt sind.

133 Es hat sich eingebürgert, dass die Wirtschaftsprüfer den Geschäftsführungen ihre besonderen Prüfergebnisse in so genannten Managementlettern mitteilen. Diese sind natürlich auch der Gesellschafterversammlung vorzulegen.

3. Die Auswahl der Geschäftsführer und die Vertragsgestaltung sind, soweit das rechtlich zulässig ist (also mindestens in den GmbH), Aufgabe der Gesellschafterversammlungen.

### ***Rolle der Verwaltung***

1. Der Verwaltungsvorstand, also der Magistrat, der Verwaltungs- bzw. Kreisausschuss, haben sich mit den Aufgaben der Steuerung der kommunalen Unternehmen zu befassen. Die Teilnehmungsberichte sind zu behandeln und mit Stellungnahmen im Hinblick auf die Verknüpfung mit den gemeindlichen Planungen, Ergebnissen und Zahlen zu kommentieren. Die Fachdezernenten wirken an der Erstellung des Teilnehmungsberichtes mit, soweit sie durch ihre fachliche Zuständigkeit betroffen sind.
2. Die hohe Bedeutung der kommunalen Unternehmen wird dadurch unterstrichen, dass die Hauptsatzung zwingend vorsieht, dass das für die Teilnehmungen zuständige Dezernat, von Ausnahmen abgesehen, nicht das Finanzdezernat sein kann, sondern der (Ober)Bürgermeister bzw. Landrat zuständiger Dezernent ist. Nur auf dieser Ebene wird sichergestellt, dass sich die stärkste Kraft in der Verwaltung, das ist in der Regel auch diejenige, die von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt wird, für diese Unternehmen verantwortlich fühlt und die notwendigen Vorkehrungen trifft, um eine adäquate Steuerung sicherzustellen.
3. Die Aufgaben der zentralen Steuerungsstelle sind eher Stabsaufgaben. Aus diesem Grund wird diese Stelle dem zuständigen Dezernenten, also dem Oberbürgermeister bzw. dem Landrat, direkt zugeordnet. In größeren Städten wird diese Stelle im Bürgermeisteramt, das zumeist Stabsarbeit leistet, verankert sein oder aber direkt dem Hauptverwaltungsbeamten zugeordnet sein.
4. Die Verwaltung hat ein einheitliches Risikomanagementsystem für alle kommunale Unternehmen und die Kernverwaltung zu etablieren und die Politik regelmäßig und zeitnah über die Risiken für die Kommune informieren.
5. Zu den Aufgaben des strategischen Controllings gehört es, Teilnehmungsportfoliopolitik zu pflegen, also strategische Teilnehmungsportfoliopolitik zu betreiben, und zwar durch Branchen-, Markt- und Wettbewerbsanalysen, Unternehmensbewertungen, Benchmarking, Neugründungen, Privatisierungen und Outsourcing.
6. Inhaltsreiche, selbstkritische und rechtzeitig vorgelegte Teilnehmungsberichte sind ein geeignetes Instrument, um über den Stand der kommunalen Unternehmen zu informieren, und zwar die Verwaltungen, Gemeindevertretungen

und die Öffentlichkeit. Daher ist es notwendig, den Inhalt der Beteiligungsberichte zu präzisieren.<sup>134</sup> Die wirtschaftlichen Daten des abgelaufenen Jahres sind im Vergleich zu vorausgegangenen Ergebnissen so darzustellen, dass ein echter Vergleich über wenigstens drei Jahre möglich ist. Der Bericht ist so zu verfassen, dass er einen Blick in die Zukunft von wenigstens zwei bis drei Jahren ermöglicht.

7. Neben den finanzwirtschaftlichen Daten enthält der Beteiligungsbericht präzise Reports zu den Aufgaben der jeweiligen Unternehmen und ihre Verknüpfung mit den gemeindlichen Zielen. Auch diese Berichte sollten eine ausreichende Vergleichsmöglichkeit zu vergangenen Jahren und zukünftigen Planungen zeigen, selbstverständlich auch in ihrer Verknüpfung zu den gemeindlichen Planungen.
8. Der Beteiligungsbericht ist ebenso wie die Haushaltsrechnung der Gemeinde durch das Rechnungsprüfungsamt zu überprüfen. Sollte das Rechnungsprüfungsamt in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein, diese Prüfungen kompetent durchzuführen, dann sollte es möglich sein, diese Aufgabe einem Wirtschaftsprüfer zu übertragen, der natürlich nicht gleichzeitig Prüfer in einem gemeindlichen Unternehmen sein darf. Mit diesen Regelungen wird dem heute häufig festzustellenden Umstand vorgebeugt, dass viele Beteiligungsberichte nur eine unkritische Zusammenstellung von Teilen der Unternehmensberichte sind.
9. Im Beteiligungsbericht ist darzustellen und zu begründen, inwieweit die einzelnen Unternehmen und die Kommune selbst von den Regelungen des eigenen kommunalen Corporate Governance Kodex abweicht.<sup>135</sup>
10. Um die Bedeutung des Beteiligungsberichtes herauszuheben, ist es erforderlich, dass er innerhalb von spätestens 8 Monaten nach dem Geschäfts- bzw. Haushaltsjahr vorgelegt wird. Das setzt voraus, dass die Unternehmen ihre Jahresabschlüsse innerhalb von 3 Monaten erstellen und vorlegen. Die Beteili-

134 Der Beteiligungsbericht sollte als eine Art Bilanz und als Geschäftsbericht über die Beteiligungen im Einzelnen und im Zusammenhang (Konzernbilanz über die Beteiligungen) ausgebildet sein. Die Zielrichtung einer Konzernbilanz für den Konzern Stadt, wie sie etwa in der GO NRW vorgesehen ist, kann den hier beschriebenen Beteiligungsbericht allein vom Umfang und seiner Detailliertheit her nicht ersetzen. Auf die Problematik einer Konzernbilanz Stadt, insbesondere die damit einhergehenden Bewertungsfragen gemeindlichen Vermögens, soll hier nur hingewiesen werden.

135 Es handelt sich hierbei um die Umsetzung des »comply-or-explain-Prinzips« auf kommunaler Ebene. Dieses Prinzip ist »die Grundlage des europäischen kodexbasierten Ansatzes einer modernen Unternehmensführung und -kontrolle« (Europäisches Corporate Governance-Forum 2006). In der deutschen Corporate Governance Entwicklung ist dieses Prinzip ebenfalls ein wichtiger Baustein. So ist es nicht nur im Deutschen Corporate Governance Kodex enthalten (Ziff. 3.10), sondern auch im Aktiengesetz entsprechend umgesetzt.



gungsberichte sind selbstverständlich im Unternehmensausschuss und in der Gemeindevertretung zu behandeln, und zwar in öffentlicher Sitzung.

### ***Information der Öffentlichkeit***

1. Die Öffentlichkeit ist als eigentlicher Eigentümer kontinuierlich und umfassend über die Entwicklungen der kommunalen Unternehmen zu informieren. Hierzu dienen insbesondere folgende Instrumente: die weitgehende Öffentlichkeit des Unternehmensausschusses<sup>136</sup>, die Veröffentlichung der Unternehmensberichte und deren Kommentierung seitens der Verwaltung, die Veröffentlichung der vollständigen Prüfungsberichte (inkl. der Managementletter) und schließlich auch die Veröffentlichung des Beteiligungsberichts inkl. seiner Ausführungen zur zukünftigen Entwicklung der Kommune und der einzelnen Unternehmen.
2. Das Internet ist als Medium zur Information der Öffentlichkeit besser zu nutzen. So können aktuelle Informationen zur kommunalen Strategie und zu den Unternehmen für die Bürger leicht verfügbar gemacht werden.
3. Es ist wichtig, die Informationen so aufzubereiten, dass interessierte Bürger diese auch ohne großen Aufwand oder fachliches bzw. betriebswirtschaftliches Wissen verstehen können (Good Language Practice).

## **2. Beziehungen zwischen der Kommune und ihren Unternehmen**

### ***Strategische Ziele und deren Umsetzung***

1. Die Ziele der Gemeinden für die Unternehmen sind für einen mittelfristigen Zeitraum zu operationalisieren. Gewöhnlich gibt die Satzung der Unternehmen nur einen groben Rahmen vor und ist deshalb durch zeit- und sachnahe Festlegungen zu präzisieren.
2. Die Zielerreichung ist durch entsprechend formulierte Leistungsverträge mit den Unternehmen zu sichern. Darin werden der Gegenstand, die Qualität und die Adressaten der Leistung beschrieben sowie auch die finanzielle Gegenleistung der Gemeinde festgehalten.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Eine generelle Öffentlichkeit würde die Bedeutung des Ausschusses schwächen. Die Öffentlichkeit des Unternehmensausschusses kann z. B. dann eingeschränkt werden, wenn Fragen besprochen werden, deren Veröffentlichung dem kommunalen Unternehmen im Wettbewerb schaden würde (z. B. Verhandlungen von Lieferverträgen), oder Personalentscheidungen diskutiert werden.

<sup>137</sup> Häufig werden steuerliche Gründe dafür geltend gemacht (z. B. Umsatzsteuer), durch die derartige Verträge unmöglich werden. Das kann im Einzelfall richtig sein, aber steuerliche Gründe sprechen nicht gegen entsprechende Beschlüsse in Gesellschafterversammlungen, die die Leistung wie verlangt beschreiben.

3. Geschäftsführerverträge sind ein weiteres Instrument zur Durchsetzung der gemeinsamen Ziele im Konzern Stadt. In diesen Verträgen werden sehr detailliert die jahresbezogenen Ziele formuliert und die entsprechenden Prämien auf das Erreichen dieser Ziele beschrieben.

### ***Gemeinsame Planungen***

1. Unter dem Gesichtspunkt des Konzerns Stadt ist eine in sich abgestimmte Konzernpolitik zu entwickeln, indem Synergien entwickelt und gehoben werden, z. B. durch Personalentwicklung, ggf. Beteiligungsverschränkungen im Konzern Stadt (Holdingbildung usw.). Hier dürfte auch die größte Schnittmenge zum operativen Beteiligungscontrolling liegen. In der Praxis kommt es nicht darauf an, ob ein Ziel oder Instrument zum strategischen oder operativen Bereich gehört, viele Instrumente können in beiden Sektoren der Steuerung eingesetzt werden.
2. Die kommunalen Unternehmen sind in die gemeindlichen Planungen einzu beziehen, vor allem auf der strategischen Ebene. Sie sind natürlich Planungs beteiligte und dürfen nicht nur Planungsbetroffene oder gar Planungsoffer der Gemeinde sein. Bei der Vorbereitung und Entwicklung von gemeindlichen Planungswerken wie Stadtentwicklungs- und Fachplanungen, Flächennutzungs plan, Generalverkehrsplan, auch mittelfristigen Finanz- und Investitionsplänen und sonstigen strategischen Plänen sind die Unternehmen, soweit sie betroffen sind, hinzuzuziehen, und zwar nicht nur wie ein Träger öffentlicher Belange, sondern als ein für einen Teil der Planung Zuständiger. Das heißt: Kommunale Unternehmen sind von Anfang an in der Ziel-, Maßnahmen- und Ressourcen planung einbezogen.<sup>138</sup>
3. Für den jährlich zu erstellenden Haushaltsplan und die mittelfristige Finanz planung der Stadt ist ein Planungskalender zu erstellen, der die Erstellung der Wirtschafts- und mittelfristigen Finanz- und Investitionspläne der Unternehmen zeitlich und inhaltlich mit denen der Stadt verknüpft.
4. Die Verknüpfung der Beratungen von Fach- und Stadtentwicklungsplänen mit den Unternehmensplanungen ist aufzuzeigen, die Wirkungen der Planungen auf die Unternehmen sind darzustellen, vor allem ist, soweit sachlich möglich, an alle Maßnahmen »ein Preisschild zu hängen«, gleichgültig ob sie die Gemeinde

138 So ist es z. B. unmittelbar einsichtig, dass ein Wohnungsbauunternehmen der Stadt von dem veränderten Altersaufbau der Stadt oder auch einzelnen Stadtvierteln unmittelbar betroffen ist. Die Ausweisung von Baugelände betrifft nicht nur den Straßenbau, sondern auch den ÖPNV und damit das ÖPNV-Unternehmen, soweit es Aufgabenträger ist.

oder die eigenen Unternehmen betrifft. Diese Informationen sind der Gemeindevertretung zugänglich zu machen.

### ***Angleichung des Rechnungswesens***

1. Für alle Beteiligungsunternehmen und schließlich auch für die Kommunalverwaltung ist eine Angleichung des Rechnungswesens innerhalb einer bestimmten Frist vorzusehen. Ebenfalls anzugleichen sind die Bewertungsregeln.
2. Auf der Basis einheitlicher Rechnungslegung und Bewertung ist eine Konzernbilanz für den »Konzern Stadt« zu erstellen. Diese Bilanz stellt auch die Finanzbeziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen sowie zwischen den einzelnen Unternehmen transparent dar.

### ***Gemeinsamer kommunaler Corporate Governance Kodex***

Dem Konzerngedanken folgend ist ein Corporate Governance Kodex für die gesamte Kommune und alle ihre Unternehmen zu entwickeln. Eigene Kodizes für einzelne Unternehmen sollten nur in Ausnahmefällen entwickelt werden.

### ***Mitbestimmung***

Auf der Seite der Mitbestimmung ist der Weg zu einer echten Konzernmitbestimmung der Arbeitnehmer/innen zu begehen. Solange keine gesetzlichen Regelungen eingeführt worden sind, sollten alle Möglichkeiten von freiwilligen Vereinbarungen genutzt werden.<sup>139</sup>

## **3. Unternehmensverfassung**

### ***Gesellschafterversammlung***

Die Gesellschafterversammlung ist der Ort, an dem die Kommune ihre Eigentümerfunktion wahrnimmt (s. o.). Gleichzeitig ist sie auch der Ort, an dem die strategische Ausrichtung des Unternehmens debattiert wird. Aus diesen Gründen ist die politische Besetzung dieses Unternehmensorgans bedeutsam.

### ***Aufsichtsrat***

1. Bei der Besetzung der Aufsichtsräte sind auch externe Fachleute hinzuzuziehen. Wenn die Gesellschafterversammlung aufgewertet wird und sich, wie von uns vorgeschlagen, zu dem Organ entwickelt, in dem die Kommune ihre Eigentümer-

<sup>139</sup> S. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 3.5.

rolle wahrnimmt und sich der kommunalpolitische Einfluss umsetzt (s. o.), ist die Besetzung der Aufsichtsräte von der Kommunalpolitik zu trennen. Eine sachgerechte Kontrollarbeit frei von Rollenkonflikten und parteipolitischer Einflussnahme ist sicherzustellen.

2. Die Aufsichtsratsentgelte sind in den Jahresabschlüssen und im Beteiligungsbericht offen zu legen. Auch die wirtschaftlichen Verflechtungen von Aufsichtsratsmitgliedern und den kommunalen Unternehmen sind zu dokumentieren (z. B. Berater-, Dienstleistungs- oder Lieferantenbeziehungen).
3. Der Aufsichtsrat hat seine Tätigkeit regelmäßig kritisch zu überprüfen. Dabei wird insbesondere die Frage behandelt, wie die Gremiumsarbeit die strategischen Ziele der Kommune mit den Unternehmenszielen verknüpft. Alternativ kann der Gesellschafterversammlung die Überprüfung der Aufsichtsratsarbeit übertragen werden.

### ***Unternehmensleitung***

1. Die Geschäftsleitungen sind der Trägerkommune in besonderer Weise verpflichtet. Insbesondere bedeutet dies, dass sie für die wirtschaftliche Durchführung der ihnen übertragenen Aufgaben sorgen.
2. Die Vergütungen der Unternehmensleitungen sind in den Jahresabschlüssen individualisiert auszuweisen. Beim Ausweis der Vergütung ist zwischen den festen und variablen Bestandteilen zu trennen.

### ***Jahresabschlüsse***

1. Damit die Beteiligungsverwaltung den Beteiligungsbericht zeitnah erstellen kann, legen die Unternehmen ihre Jahresabschlüsse innerhalb von 3 Monaten vor.<sup>140</sup>
2. In den Jahresabschlüssen sind die Abweichungen vom Corporate Governance Kodex der Kommune darzustellen und zu begründen (»comply-or-explain-Prinzip« auf Unternehmensebene).

140 Das ist keine unbillige Forderung, wenn man bedenkt, dass die großen börsennotierten Unternehmen häufig bereits nach 4 Wochen den Jahresabschluss fertig gestellt haben. Die Prüfung des Abschlusses nimmt dann einige Monate in Anspruch. Es ist auch nicht erforderlich, im Beteiligungsbericht geprüfte Abschlüsse aufzunehmen, wenn man dem Vorschlag folgt, die Prüfungsberichte gesondert im Unternehmensausschuss vorzulegen.

### ***Wirtschaftsprüfer***

1. Über Auswahl und Beauftragung der Wirtschaftsprüfer wird dem Unternehmensausschuss regelmäßig berichtet. Es ist sinnvoll, die Beauftragung der Wirtschaftsprüfer in die Kompetenz der jeweiligen Gesellschafterversammlung zu legen, um dadurch eine stärkere Einflussmöglichkeit des Eigentümers sicherzustellen.
2. Die Wirtschaftsprüfer sind in regelmäßigen Abständen zu wechseln. Dabei ist darauf zu achten, dass sich kein »Prüferkartell« entwickelt; z. B. dadurch, dass die Prüfungskanzleien zweier in einer Holding verbundener kommunaler Unternehmen turnusmäßig abwechseln.

### ***Zusammenarbeit mit anderen Beteiligungen***

1. Wenn man den Konzern-Gedanken ernst nimmt, sollten Synergieeffekte auf der Arbeitsebene möglich sein. Das setzt voraus, dass das Bewusstsein einer gemeinsamen Aufgabe entsteht, und zwar auf Seiten des kommunalen Eigentümers, der Unternehmensleitung wie auch auf der Arbeitnehmerseite.
2. Die Kommune und alle Unternehmen richten einen gemeinsamen Arbeitsmarkt ein. Dieser hat das Ziel, den gegenseitigen Personalaustausch zu befördern und die beschäftigungspolitischen Ziele der Kommune gemeinsam umzusetzen.
3. Um die Kooperation der Unternehmen untereinander und mit der Kommune zu stärken, sind regelmäßige Beratungen der Unternehmensleitungen und der Verwaltungsspitze zu etablieren. Hierdurch wird die gemeinsame Verantwortungsantwortung gestärkt. Themen dieser Sitzungen ist die Suche nach konzernweiten oder bi- bzw. multilateralen Synergiepotenzialen und deren Umsetzung. Beispiele für entsprechende Bereiche sind die gemeinsame Kapitalbeschaffung, das Cash-Management oder die Personalentwicklung im Konzern Stadt.

- Ambrosius, G. (1984): Die öffentliche Wirtschaft in der Weimarer Republik. Kommunale Versorgungsunternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik. Baden-Baden.
- Benz, A. (2004): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: ders. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 125-146.
- Benz, A. (2005): Governance in Mehrebenensystemen. In: Schuppert, G. F. (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 95-120.
- Blocher, M. (2005): Der Markttest. Chancen, Grenzen und Entwicklungsstand am Beispiel von Inhousebetrieben in Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg. Potsdam (KWI-Arbeitshefte 10).
- Bogumil, J. (1997): Das Neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? In: Bogumil, J./Kißler, L. (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden, S. 33-43.
- Bolsenkötter, H. (2001): Integrierte Rechnungslegung für öffentliche Verwaltungen und Unternehmen. In: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D./Reichard, C. (Hg.): Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung? Opladen, S. 223-238.
- Bracher, T./Trapp, J. H. (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV. Berlin.
- Bremeier, W. (1987): Rechtlich selbständige Einrichtungen der öffentlichen Hand ... Tagungsband »Der dritte Sektor«. Kassel. S. 17ff.
- Bremeier, W. (1998): Kommunales Beteiligungsmanagement – Konzeptionen und Erfahrungen. In: Budäus, D. u. a. (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Baden-Baden.
- Bremeier, W./Brinckmann, H./Killian, W. (2005): Ein Gremium für den »Konzern Stadt«. In: Die Mitbestimmung, Heft 12, S. 46-49.
- Bremeier, W./Brinckmann, H./Killian, W./Schneider, K. (2005): Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen. In: Zögu, Band 28, Heft 3, S. 267-282.

- Bremeier, W./Brinckmann, H./Killian, W. (2006): Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in Landkreisen. In: Killian, W./Richter, P./Trapp, J. H. (Hg.) *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*. Berlin, S. 25-54.
- Budäus, D. (2003): Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership. In: Harms, J./ Reichard Ch. (Hg.): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*. Baden-Baden, S. 213-233.
- Bull, H.-P. (2005): Bürokratieabbau – richtige Ansätze unter falscher Flagge. In: *Die Verwaltung*, 38. Bd., Nr. 3, S. 285-314.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2005): *Kommunalfinanzen 2003 bis 2005*. ([http://www.dstgb.de/index\\_inhalt/homepage/presse-meldungen/inhalt/finanzprognose\\_der\\_bundesvereinigung\\_der\\_kommunalen\\_spitzenverbaede\\_fuer\\_das\\_jahr\\_2005/bv\\_prognose\\_fuer\\_die\\_kommunal\\_finanzen\\_2005.pdf](http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/presse-meldungen/inhalt/finanzprognose_der_bundesvereinigung_der_kommunalen_spitzenverbaede_fuer_das_jahr_2005/bv_prognose_fuer_die_kommunal_finanzen_2005.pdf)).
- Cromme, G. (2004): *Stand und Entwicklungen von Corporate Governance in Deutschland*, Redemanuskript anlässlich der 3. Konferenz Deutscher Corporate Governance Kodex (20.04.2005) ([www.corporate-governance-code.de/ger/download/CGC\\_Konferenz\\_Berlin\\_2004\\_Dr\\_Cromme.pdf](http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/CGC_Konferenz_Berlin_2004_Dr_Cromme.pdf)).
- DCGK (2003): *Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 21. Mai 2003* ([www.corporate-governance-code.de/ger/download/DCG\\_K\\_D200305.pdf](http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/DCG_K_D200305.pdf)).
- Deutscher Städtetag (2005): *Finanzlage vieler Städte weiter kritisch – Defizit steigt 2005 wieder – Hartz IV muss dringend Entlastung der Kommunen bringen*. (<http://www.staedtetag.de/10/presseecke/presdienst/artikel/2005/02/09/00253/index.html>).
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2005): *Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*. Berlin.
- Edeling, T./Reichard, C./Richter, P./Brandt, S. (2004a): *Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK1-4, KGSt-Materialien 2/2004*. Köln.
- Edeling, T./ Stölting, E./ Wagner, D. (2004b): *Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen*. Wiesbaden.

- Eichhorn, P. (2003): New Governance bei öffentlichen Unternehmen. In: Harms, J./Reichard, C. (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden 2003, S. 175-181.
- Europäische Kommission (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21.5.2003 – KOM (2003) 270 endgültig ([http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2003/com2003\\_0270de01.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2003/com2003_0270de01.pdf)).
- Europäische Kommission (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 12.5.2004 – KOM(2004) 374 ([http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/wpr/2004/com2004\\_0374de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/wpr/2004/com2004_0374de01.pdf)).
- Europäisches Corporate Governance-Forum (2006): Corporate Governance: Europäisches Forum klärt: comply or explain-Prinzip und gibt Jahresbericht heraus. Brüssel (Presseerklärung vom 6. März 2006) (<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/269&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> mit weiteren Nachweisen).
- Fabry, B./Augsten, U. (Hg.) (2002): Handbuch der Unternehmen der öffentlichen Hand. Baden-Baden.
- Gamper, A. (2004): Kurzer Überblick zu den International Public Accounting Standards (IPSAS) ([www.ivm-zh.ch/ipsas/pdf/ivm\\_ueberblickipsas.pdf](http://www.ivm-zh.ch/ipsas/pdf/ivm_ueberblickipsas.pdf) - Abruf: 4.4.05).
- Gerstlberger, W./Grimmer, K./Wind, M. (1999): Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Berlin.
- Gerstlberger, W. (1999): Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung – Öffentlich-private Projektgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit. München.
- Gersdorf, H. (2000): Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip. Berlin.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hg.) (2004): Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen. Berlin.
- Gloger, B. (2004): Neue Standards für Gemeinderechnungen. In: Kommunalmagazin, Heft 11, S. 40-43.
- Heintzen, M. (2003): Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 62, Berlin, S. 220-265.
- Heintzen, M./Vosskuhle, A. (2003): Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. In: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin, S. 220-335.
- Hendricks, B. (2005): Neupositionierung der Sparkassen und Landesbanken aus politischer Sicht. In: Der Landkreis, Nr. 8-9, S. 535-538.



- Hille, D. (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen. München.
- Hoffmann-Riem, W. (2005): Das Recht des Gewährleistungsstaats. In: chuppert, G. F. (Hg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden, S. 89-108.
- Hoppe, W./Uechtritz, M. (Hg.) (2004): Handbuch Kommunale Unternehmen. Köln.
- Hornung, A. (1998): Die Zukunft der Kommunalwirtschaft: Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Neuss. Bonn (Reihe »Wirtschaftspolitische Diskurse« 108), S. 16f. (<http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00381004.htm#E10E2>).
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2001): Bericht über die vergleichende Untersuchung »Beteiligungsverwaltung«. Zusammenfassung der Ergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung und der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen. Düsseldorf (abrufbar unter: <http://www.im.nrw.de/bue/doks/beteilverw.pdf>; Abrufdatum: 4.8.2006).
- Jann, W. (2005): Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In: Schuppert, G. F. (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 21-43.
- Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G./Budäus, D./Holtkamp, L./Kißler, L./Kuhlmann, S./Mezger, E./Reichard, C./Wollmann, H. (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin.
- Jaras, H. D. (2002): Kommunale Wirtschaftsunternehmen im Wettbewerb. Eine Analyse aktueller verfassungsrechtlicher, EG-rechtlicher und kommunalrechtlicher Probleme sowie ein Reformvorschlag. Stuttgart.
- Keller, B./Henneberger, F. (1999): Privatwirtschaft und Öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken. In: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl. München/Mehring, S. 233-256.
- Keller, B./Seifert, H. (1997): Eine Zwischenbilanz der Deregulierung. In: WSI-Mitteilungen, Heft 8, S. 322-531.
- Killian, W./Richter, P./Trapp, J. H. (Hg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin.
- Killian, W./Schneider, K. (1999): Arbeitnehmervertretung im Konzern Stadt. Ergebnisse einer Umfrage zum Wandel betrieblicher Interessenvertretung. Kassel.

- Klein, A. (2005): Die organisationsrechtlichen und materiellrechtlichen Grenzen und Vorgaben für eine konkurrenzwirtschaftliche Betätigung am Beispielfall »Gelsengrün«. Dissertation München.
- Klenk, T./Nullmeier, F. (2003): Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf.
- König, K. (2001): Zum Governance-Begriff. In König, K./Adam, M. (Hg.): Governance als entwicklungspolitischer Ansatz. Speyer, S. 1-10.
- Krebs, W. (1997): Neue Bauformen des Organisationsrechts und ihre Einbeziehung in das Allgemeine Verwaltungsrecht. In: Schmidt-Aßmann, E./Hoffmann-Riem, W. (Hg.): Verwaltungsorganisationsrechts als Steuerungsressource. Baden-Baden, S. 339-354.
- Kummer, U. (2003): Vom Eigen- oder Regiebetrieb zum Kommunalunternehmen. Berlin.
- Lamneck, S. (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken. 3. Aufl. Weinheim.
- Lautsch, E./von Weber, S. (1995): Methoden und Anwendung der Konfigurationsfrequenzanalyse (KFA). Weinheim.
- Leutner, B. (2005): Lokale Dienstleistungen und der EU-Binnenmarkt. In: Der Städtetag, Nr. 4, S. 27-31.
- Libbe, J./Trapp, J.H./Tomerius, S. (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Berlin.
- Linhos, R. (2006): Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen. Potsdam (KWI-Arbeitshefte 11).
- Lippert, I. (2005). Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss. Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung. Berlin.
- Löffler, E. (2001): Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 212-215.
- Mayntz, R. (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G. F. (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 11-20.
- Naschold, F./Budäus, D./Jann, W./Mezger, E./Oppen, M./Picot, A./Reichard, C./Schanze, E./Simon, N. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin.
- Oebbecke, J. (2004): Rechtliche Vorgaben für die Gründung kommunaler Gesellschaften. In: Hoppe, W./Uechtritz, M. (Hg.): Handbuch Kommunale Unternehmen. Köln, S. 193-239.
- OECD (2004a): Grundsätze der Corporate Governance, Neufassung (04.05.05) ([www.oecd.org/dataoecd/57/19/32159487.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/57/19/32159487.pdf)).

- OECD (2004b): Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, draft text, Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets ([http://www.ecgi.org/codes/documents/oecd\\_guidelines\\_dec\\_2004.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/oecd_guidelines_dec_2004.pdf); 04.05.05).
- OECD (2005): OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises (<http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>).
- Oser, P./Orth, C./Wader, D. (2004): Beachtung der Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex. In: Betriebs-Berater 59, Nr. 21, S. 1121-1126.
- Otto, R. et al. (2002): Beteiligungsmanagement in Kommunen. Stuttgart.
- Präsident des Hessischen Rechnungshofes (2001): Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2000 – Zehnter Zusammenfassender Bericht. Fünfundvierzigste Vergleichende Prüfung »Betätigung«. Darmstadt.
- Präsident des Hessischen Rechnungshofes (2004): Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Dreizehnter Zusammenfassender Bericht. Sechsend-achtzigste Vergleichende Prüfung »Betätigung der Sonderstatusstädte« bei sieben Städten. Darmstadt.
- Prigge, R. (2003): Die Steuerung öffentlicher Unternehmen in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Schriftliche Fassung des Beitrags auf der Tagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften »Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung« am 3. April 2003 in Speyer, Manuskript.
- Prigge, R./Köllmann, C. (2000): Die Entwicklung des öffentlichen Unternehmenssektors in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Beteiligungs- und Ausgliederungspolitik, Management und Mitbestimmung. 3. Zwischenbericht des Stadtstaatenprojektes der Universität Bremen – KUA, Bremen.
- Reichard, C. (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Budäus, D./Schauer, R./Reichard, C. (Hg.): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. Linz/Hamburg, S. 25-42.
- Richter, P./Edeling, T./Reichard, C. (2006): Kommunale Betriebe in größeren Städten. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner. In: Killian, W./Richter, P./Trapp, J. H. (Hg.), S. 55-84.
- Ronellenfitsch, M. (2004): Voraussetzungen und historische Entwicklung privatisierungswirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden. In: Hoppe, W./ Uechtritz, M. (Hg.): Handbuch Kommunale Unternehmen. Köln, S. 2-15.

- Ruter, R. X. (2005): Public Corporate Governance Kodex – Wie er erstellt wird und was er beinhaltet. In: Ruter, R. X./Sahr, K./Waldersee, G. Graf (Hg.): Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. Wiesbaden, S. 163-176.
- Ruter, R. X./Müller-Marqués Berger, T. (2003): Corporate Governance und öffentliche Unternehmen. In: Pfitzer, N./Oser, P. (Hg.): Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger. Stuttgart, S. 405-436.
- Ruter, R. X./Sahr, K./Waldersee, G. Graf (Hg.) (2005): Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. Wiesbaden.
- Schedler, K./Kolbe, P. (2004): Corporate Governance und Public Management. In: Voggensperger, R. S. u. a.: Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern/Stuttgart/Wien, S. 129-150.
- Schefzyk, O. (2000): Der kommunale Beteiligungsbericht. Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen. Stuttgart.
- Scheuch, E. K./Scheuch, U. (1992): Cliques, Klüngel und Karrieren. Reinbeck.
- Schneider, K. (2002): Arbeitspolitik im »Konzern Stadt«. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung. Baden-Baden.
- Schuppert, G. F. (2005a): Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit. In: ders. (Hg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden, S. 11-52.
- Schuppert, G. F. (Hg.) (2005b): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden.
- Schwarting, G. (2000): Beteiligungs-Controlling in der Kommunalverwaltung. Steuerungsrelevante Vorschriften in den Gemeindeordnungen von Brandenburg und Rheinland-Pfalz. In: Finanzwirtschaft, Jg. 56, S. 65-71.
- Schwintowski, H.-P. (2001): Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen. In: NVwZ, H. 6, S. 607 – 612.
- Schwintowski, H.-P. (2005): Gewährleistungsverantwortung als Dienstleistungsverantwortung. In: Schuppert, G. F. (Hg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden, S. 167–186.
- Seibel, W./Reulen, S. (1996): Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern. Zur kommunikativen Logik staatlicher Institutionenbildung, Berlin.
- Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin (2005): Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen, Senatsbeschluss vom 3.5.2005.
- Steger, U. (Hg.) (1994): Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance. Frankfurt/New York.

- Stelkens, U. (2005): Verwaltungsprivatrecht. Zur Privatrechtsbindung der Verwaltung, deren Reichweite und Konsequenzen. Berlin.
- Stölting, E. (2001): Das Öffentliche an öffentlichen Unternehmen. In: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D./Reichard, C. (Hg.): Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung. Opladen, S. 17-33.
- Theuvsen, L. (2001): Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen. Eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht. Stuttgart.
- Tomerius, S. (2004): Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen. Zum aktuellen Diskussionsstand über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen in Literatur und Rechtsprechung. Berlin.
- Trapp, J. H./Bolay, S. (2003): Privatisierung in Kommunen – Eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Berlin.
- Trapp, J. H. (2006): Ausgliederung und Privatisierung in den dreißig größten deutschen Städten. In: Killian, W./Richter, P./Trapp, J. H. (Hg.), S. 85-110.
- Universität Potsdam (2003): Lehrforschungsprojekt Kommunale Betriebe in Deutschland – Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1 - 4, Abschlussbericht, Manuskript, Potsdam.
- ver.di (2005): Steuerung und Mitbestimmung im Konzern Stadt. Berlin (ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden).
- Voßkuhle, A. (2003): Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. In: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin, S. 266-335.
- Wohlfahrt, N./Zühlke, W. (1999): Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederungen für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Dortmund.
- Wolf, K. D. (2005): Möglichkeiten und Grenzen der Selbststeuerung als gemeinwohlverträglicher politischer Steuerungsform. In: zfwu 6/1, S. 51-68.
- Zahradnik, S. (2003): Die Prüfung, Beratung und Offenlegung der Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben in kritischer Analyse. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 26, Nr. 4, S. 371ff.

## **ANHANG A – METHODISCHE HINWEISE**

---

Unsere empirischen Ergebnisse beruhen, wenn es nicht anders gekennzeichnet ist, auf zwei Erhebungen, die wir im Rahmen des Forschungsprojektes »Verselbstständigung kommunaler Unternehmen – Rückzug der Politik?« durchgeführt haben. In einem ersten Schritt wurde eine repräsentative, standardisierte Befragung von Verwaltungsleitungen und Personalräten realisiert (1.). In der zweiten Empiriephase wurden qualitative Erhebungen in sechs ausgewählten Kommunen durchgeführt (2.). Im Folgenden gehen wir kurz auf Ziele, Inhalte und Methodik ein.

### **1. DIE QUANTITATIVE ERHEBUNG**

Die quantitative Erhebung hatte folgende Schwerpunkte: die Ausgliederungspraxis in kleineren und mittleren Kommunen, die Gründe und strategischen Überlegungen, die zur Ausgliederung einzelner Aufgabenbereiche führten, die Praxis der Beteiligungssteuerung und schließlich die Auswirkungen für die Beschäftigten und deren Interessenvertretung.

Die Methode der schriftlichen Befragung mit einem standardisierten Erhebungsinstrument (Fragebogen) haben wir gewählt, weil es so möglich war, eine Vielzahl von Informationen bei einer großen Anzahl von Kommunen abzufragen. Um möglichst valide Daten zu erheben, wurden in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden, der KGSt und ver.di für die Verwaltungsleitungen und Personalvertretungen getrennte Fragebögen entwickelt. Die Befragung erfolgte in den Monaten Januar bis März 2005.

Die Erhebung richtete sich an alle Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.000 – 50.000 sowie alle Landkreise aus sechs Bundesländern. Für die ausgewählten Größenklassen und Bundesländer handelt es sich um eine Vollerhebung, während in Bezug auf die Bundesrepublik von einer Stichprobe zu sprechen ist, die ca. 70 % der betreffenden kommunalen Einheiten abbildet. Bei der Konzentration auf einige Bundesländer haben wir die Ziele Erarbeitung eines aussagekräftigen Querschnitts und Begrenzung des Aufwands der Erhebung miteinander verknüpft.

Die Rücklaufquoten sind mit 22,1 % für die Befragung der Verwaltungsleitung und 22,6 % für die der Personalvertretungen fast gleich hoch und als durchschnittlich zu bezeichnen.<sup>141</sup>

Die folgende Tabelle zeigt die Grundgesamtheit und die Rückläufe beider Befragungen im Überblick.

	<b>Städte und Gemeinden mit 10 - 20 tsd. EW</b>	<b>Städte und Gemeinden mit 20 - 50 tsd. EW</b>	<b>Landkreise</b>	<b>Gesamt</b>
Baden-Württemberg	153 34 (22 %) 23 (15 %)	75 17 (23 %) 18 (24 %)	35 2 (6 %) 5 (14 %)	263 53 (20 %) 46 (18 %)
Hessen	113 23 (20 %) 26 (23 %)	47 11 (23 %) 12 (26 %)	21 7 (33 %) 8 (38 %)	181 41 (23 %) 46 (25,4 %)
Niedersachsen	179 39 (22 %) 36 (20 %)	73 19 (26 %) 20 (27 %)	38 9 (24 %) 15 (40 %)	290 67 (23 %) 71 (25 %)
NRW	126 25 (20 %) 20 (16 %)	138 29 (21 %) 31 (23 %)	31 6 (19 %) 7 (23 %)	295 60 (20 %) 58 (20 %)
Sachsen-Anhalt	34 5 (15 %) 6 (18 %)	18 8 (44 %) 7 (39 %)	21 7 (33 %) 9 (43 %)	73 20 (27 %) 22 (30 %)
Thüringen	17 3 (18 %) 2 (12 %)	16 2 (13 %) 2 (13 %)	17 3 (18 %) 2 (12 %)	50 8 (16 %) 6 (12 %)
ohne Angabe				6 (2 %) 8 (3 %)
gesamt	622 (54,0 %) 129 (21 %) 114 (18 %)	367 (31,9 %) 86 (23 %) 92 (25 %)	163 (14,1 %) 34 (21 %) 46 (28 %)	1.152 (100 %) 255 (22 %) 260 (23 %)
<b>B<sup>2</sup></b>				

141 Es lassen sich einige Gründe herausstellen, die gegen einen höheren Rücklauf sprechen:

- Kommunalverwaltungen und Personalräte sind mit einer Vielzahl wissenschaftlicher und kommerzieller Umfragen konfrontiert. Gerade in kleineren Kommunen führt der vergleichsweise hohe Arbeitsaufwand dazu, dass viele sich kaum noch an solchen Erhebungen beteiligen.
- Eine Reihe von Gemeinden gibt an, keine kommunalen Unternehmen zu haben. Dies trifft besonders auf Kommunen mit 10.000 – 20.000 Einwohnern zu. Eine verlässliche quantitative Angabe über diese Gruppe lässt sich aber nicht machen.
- Mit dem Thema Steuerung kommunaler Unternehmen haben wir einen für viele Kommunen sensiblen Bereich erhoben. Gerade kleinere und mittlere Gemeinden haben unserer Auffassung nach bislang wenigen Aktivitäten im Hinblick auf eine aktive Beteiligungssteuerung unternommen. Die Befragung legt damit, nicht zuletzt auch durch die auch kritisch formulierten Beurteilungsfragen, einen Finger in eine möglicherweise »offene Wunde«, was verständlicher Weise nicht rücklaufförderlich ist.

## 2. DIE QUALITATIVE ERHEBUNG

Die qualitative Erhebungsphase fand im Anschluss an die Auswertung der repräsentativen Befragung von Mai bis Oktober 2005 statt. Ziel dieses Arbeitspaketes war die »interpretatorische Unterfütterung der Zahlen«. Die qualitative Erhebung zielte somit nicht auf Aussagen zur Verteilung von Häufigkeiten ab, sondern auf die Entdeckung relevanter Handlungsmuster der Akteure bzw. in der Gesamtschau der Fallstudien der Akteursgruppen.

Im Zentrum der qualitativen Erhebung stand die Durchführung von Leitfadeninterviews und deren Auswertung. Diese Methode ermöglicht es den Interviewpartnern, als Experten frei und ohne Antwortvorgaben zu antworten. Auf diesem Wege können die Gesprächspartner eigene thematische Schwerpunkte in ihren Schilderungen setzen und die Themen nach eigenen Relevanzen behandeln.<sup>142</sup> Um ein differenziertes Bild von den Interessen und Strategien der Akteure zu erhalten, wählten wir für jede Fallstudie einen Mehrperspektivenansatz und führten in den ausgewählten Kommunen Interviews mit mehreren Personen in unterschiedlichen Positionen durch<sup>143</sup> – insgesamt 43 Interviews.

Für diese Empiriephase haben wir sechs Kommunen ausgewählt: fünf Städte und einen Kreis. Bei der Auswahl der Fallstudienorte wurde versucht, die sechs Bundesländer, die durch die schriftliche Befragung erfasst wurden, und die Erkenntnisse der ersten Empiriephase sowie Hinweise des Projektbeirates zu berücksichtigen. Leider konnte dieses Ziel nicht ganz erfüllt werden, da eine nordrhein-westfälische Stadt die bereits vereinbarte Fallstudie kurzfristig absagte und angesichts des Zeitplans keine neuen Interviewtermine vereinbart werden konnten.

Weitere methodische Hinweise (z. B. zum Vorgehen bei der Auswertung) sowie die Fragebogen und Grundauszählung der quantitativen Erhebung sind in unserem Projektbericht dargestellt. Dieser ist im Internet unter der Homepage [www.kommunale-strategien.de](http://www.kommunale-strategien.de) abrufbar.

142 Das Vorgehen orientiert sich am Konzept des problemzentrierten Interviews (vgl. hierzu grundlegend und mit weiteren Nachweisen Lamneck 1995, S. 74ff.).

143 Befragt wurden folgende Personen bzw. Personengruppen:

Verwaltung: Landrat bzw. Bürgermeister; Kämmerer bzw. derjenige, der für das Beteiligungsmanagement zuständig ist; Dezernent bzw. Fachbereichsleiter, zu dessen Aufgabenbereich wichtige Ausgliederungen gehören

- Kommunalpolitik: Vorsteher des Kommunalparlaments bzw. Vorsitzender der Mehrheitsfraktion; Mandatsträger, der als Aufsichtsrat fungiert oder anderweitig in die Unternehmenssteuerung involviert ist

- Beteiligung: Geschäftsführer einer Beteiligung

- Beschäftigtenvertretung: Personalratsvorsitzender der Verwaltung; Betriebsrat eines Beteiligungsunternehmens





## ANHANG B – DIE FALLSTUDIENKOMMUNEN

### FALLSTUDIE 1

Aufgabenstruktur Kreis A			
<b>Abfall</b> Zweckverband (33 %)	<b>Krankenhaus</b> GmbH (25 %)	<b>ÖPNV-Ersteller</b> GmbH (100 %)	<b>in der Verwaltung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauhof</li> <li>• Gewerbe- u. Technologiezentrum</li> <li>• Wirtschaftsförderung</li> <li>• Volkshochschule</li> <li>• Musikschule</li> <li>• Rettungsdienst</li> <li>• EDV</li> <li>• Gebäudewirtschaft</li> </ul>
<b>Abwasser-Sammlung</b> Zweckverband (19 %)	<b>Sparkasse</b> AöR (100 %)	<b>Arbeitsförderung</b> GmbH (72,5 %)	
<b>Theater</b> Zweckverband (25 %)	<b>Tourismusförderung</b> Verein (100 %)	<b>Reinigung</b> Ausschreibung	

Der Kreis A ist in den neuen Bundesländern angesiedelt und hat eine Einwohnerzahl von unter 100.000. Privatrechtlich jeweils als GmbH organisiert sind die Aufgabenbereiche ÖPNV-Erstellung (Busbetrieb), Arbeitsförderung und Krankenhaus. Während bei letztgenanntem ein privates Unternehmen mit 75 % die Anteilsmehrheit hat, hält die Kreisstadt eine Minderheitsbeteiligung an der Arbeitsförderungsgesellschaft. Dieses Aufgabengebiet stellt eine Besonderheit gegenüber westdeutschen Kreisen dar und ist aufgrund des Arbeitsplatzmangels im ersten Arbeitsmarkt zunächst von privaten, freien und öffentlichen Trägern gegründet worden. Der Kreisanteil ist nach dem Ausscheiden der anderen Partner sukzessive auf das heutige Maß angewachsen. Ebenfalls privatrechtlich organisiert ist die Tourismusförderung. Der entsprechende Verein ist jedoch finanziell und personell eng mit der Kreisverwaltung verknüpft. In öffentlich-rechtlichen Strukturen ausgegliedert sind die Aufgaben Abfall, Abwassersammlung und Theater, die in interkommunalen Zweckverbänden erledigt werden. Die Kreissparkasse ist eine Anstalt öffentlichen Rechts. Zweckverbände und Sparkasse werden weder von der Verwaltungsleitung noch von der Politik als Beteiligungen gesehen und finden im Hinblick auf die Steuerung kaum Beachtung.

Alle anderen Aufgaben werden in der Kernverwaltung erledigt. Verwaltungsleitung und Politik betonen in diesem Zusammenhang, dass zu jeder Zeit Konsens

dahingehend bestand, kommunale Aufgaben nur dann auszugliedern, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben oder dringend geboten ist. So werden in Kreis A z. B. Rettungsdienst, Volkshochschule oder Wirtschaftsförderung von der Verwaltung wahrgenommen.

Von der Historie und auch im Hinblick auf die Beteiligungssteuerung sind die drei GmbHs am interessantesten. Das Krankenhaus war bis zur Wende ein bezirksgeleiteter Betrieb, der danach lange Jahre als Eigenbetrieb des Kreises geführt wurde. Nach einem Wechsel in der Geschäftsführung geriet das Haus immer stärker in wirtschaftliche Schieflage und wurde schließlich zunächst als gGmbH und später als GmbH umfirmiert. Im Nachhinein kommen sowohl die Verwaltungsleitung als auch Mitglieder des Kreistags zu dem Schluss, dass diese Schritte schon früher notwendig gewesen wären und lediglich aufgrund des vermuteten politischen Einflussverlustes unterblieben bzw. vom Kreistag hinausgezögert wurden. Der Schritt zur Veräußerung der Mehrheitsanteile an einen privaten Investor stellt nach Meinung der Gesprächspartner auf der einen Seite eine konsequente Entwicklung hin zu mehr Wirtschaftlichkeit und Begrenzung des wirtschaftlichen Risikos für den Kreis dar. Auf der anderen Seite konnten so Arbeitsplätze und das örtliche Gesundheitsversorgungsangebot gesichert werden.

Der Busbetrieb war bis 1990 Teil eines VEB, der neben dem ÖPNV zusätzlich die Sparten Taxi und Kraftverkehr umfasste. Nachdem das Unternehmen von der Treuhand zerteilt wurde, übernahm der Kreis 1994 den ÖPNV-Betrieb als GmbH. Sowohl die Geschäftsführung als auch die politisch-administrativen Entscheidungsträger sind auch heute noch der Meinung, dass dies die richtige Rechtsform darstellt. Eine öffentlich-rechtliche Lösung wurde zu keiner Phase diskutiert. Die positive Bewertung der Rechtsform gilt auch für die Arbeitsförderungsgesellschaft, die im Gegensatz zu den beiden anderen Unternehmen wesentlich enger mit der Kreisverwaltung verbunden ist. So hat diese Gesellschaft nur zwei Beschäftigte in der Verwaltung und die Geschäftsleitung wird von einem leitenden Beamten des Kreises nebenberuflich erledigt.

Die Beteiligungssteuerung des Kreises kann mit dem Adjektiv situativ beschrieben werden. Zwar gibt es seit 2001 eine Stabsstelle Beteiligungsmanagement, die die Berichte der Unternehmen sammelt und für den Landrat, die Fachverwaltungen und den Kreistag aufbereitet, eine kritische Überprüfung und Bewertung des Zahlenmaterials erfolgt hier jedoch nicht. Die eigentliche politische Steuerung erfolgt daher nur über die Gesellschafterversammlungen und über die direkte Einflussnahme der politischen Akteure. Die Intensität von Steuerung und Kontrolle ist deshalb sehr unterschiedlich. Während der ÖPNV-Betrieb immer wieder mit der

direkten Einflussnahme der Politik auf die operative Arbeit konfrontiert und auch Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen ist, konnte die Geschäftsführung des Krankenhauses über lange Jahre weitgehend autonom und auch ohne effektive Kontrolle agieren. Die so unbemerkt entstandenen finanziellen Probleme führten – wie bereits geschildert – zum Teilverkauf des Hauses und letztlich auch zum erneuten Rückzug der Politik aus der aktiven Steuerung, die nun im Wesentlichen dem privaten Investor überlassen wird.

Weitgehend frei von direkten Steuerungseinflüssen seitens des Kreistags können auch die Sparkasse und die Arbeitsförderungsgesellschaft agieren. Während bei der Erstgenannten der wirtschaftliche Erfolg und die Kontrolle seitens des Sparkassenverbandes den Kommunalpolitikern ausreicht, ist die Zweitgenannte personell so stark mit der Kreisverwaltung verwoben, dass von dieser Seite gesteuert wird und die Gesellschafterversammlung kaum von inhaltlichen Diskussionen geprägt ist.

Mit der Beschreibung situativ ist nicht nur die unternehmensspezifische, sondern zudem eine an konkreten Fragestellungen orientierte Steuerungspraxis gemeint. Die in den unterschiedlichen Gesprächen geschilderten Beispiele zeigen, dass im Kreis A die administrative, vor allem aber die politische Einflussnahme immer dann besonders hoch ist, wenn Entscheidungen anstehen, die die Unternehmensstruktur betreffen. So waren die Mandatsträger in den Unternehmensorganen, aber auch der Kreistag als Gesamtgremium besonders dann aktiv und initiativ, als das Krankenhaus finanziell nicht mehr als Eigenbetrieb zu tragen war oder als der Aufsichtsrat beim Busbetrieb aufgelöst wurde.

Ein weiteres Charakteristikum der Steuerungsstrukturen ist die zentrale Stellung des Landrates, der gegenüber dem Kreistag über einen deutlichen Informationsvorsprung verfügt und über den informellen »kurzen Dienstweg« auf die Geschäftsführer (zumindest in den Bereichen ÖPNV, Arbeitsförderung und den Zweckverbänden) einwirken kann und dies auch tut.

Gravierende Auswirkungen für die Mitarbeiter der Beteiligungen sind vor allem im Krankenhaus und im Busbetrieb zu sehen. Während im Krankenhaus ein Haustarifvertrag gilt, hat der ÖPNV-Betrieb den Tarif des Kommunalen Arbeitgeberverbands Niedersachsen. Im Hinblick auf die Bezahlung haben die ÖPNV-Mitarbeiter in den letzten Jahren keine Einbußen hinnehmen müssen. Ein Betriebsrat bezeichnet die derzeitige Situation wie folgt: »Gemessen an der wirtschaftlichen Lage im Osten können wir noch zufrieden sein. Gerade im Vergleich zur Privatwirtschaft sind wir sehr gut gestellt, da gehen manche Fahrer mit 7,50 bis 8 Euro pro Stunde nach Hause und es gibt keine Zuschläge.« Die Beschäftigten im Krankenhaus sind nach

der Übernahme durch den privaten Investor durch einen Überleitungsvertrag zwar nach wie vor in den Entgeltstrukturen des BAT bzw. TVöD, der Haustarifvertrag sieht aber eine Verkürzung der Arbeitszeit und damit konkrete Einkommenseinbußen vor.

Im Hinblick auf die Mitbestimmungsstrukturen wirken die Organisationsgrenzen sehr stark. Zwar bestehen zwischen den Gremienmitgliedern nicht zuletzt auch über die gewerkschaftliche Schiene informelle Kontakte, die zumindest einen gewissen Informationsaustausch sicherstellen, eine wirkliche Zusammenarbeit findet aber nicht statt und ist von den Arbeitnehmervertretern auch nicht angestrebt. Dies korrespondiert mit den Aussagen des Landrats zur Idee einer Konzernarbeitnehmervertretung: »Um Gottes Willen, das sind unterschiedliche Felder und es wäre schlimm, wenn die Probleme des einen die Probleme des gesamten Konzerns wären.«

## FALLSTUDIE 2



Die Stadt A liegt als Mittelzentrum in Niedersachsen und hat eine Einwohnerzahl von 20.000 – 30.000. Ziel der Kommunalpolitik war es über lange Jahre, den Bürgern ein möglichst breites Angebot öffentlicher Dienstleistungen anzubieten, die lokale Wirtschaftsstruktur zu fördern und gleichzeitig einen möglichst direkten politischen Einfluss auf die Einrichtungen zu behalten. Deshalb sind auch wirtschaftlich wichtige Beteiligungen wie die Stadtwerke oder das Krankenhaus erst in den letzten Jahren von der Eigenbetriebsform in eine GmbH umgewandelt worden.

Während bei den Stadtwerken die mit der Öffnung der Versorgungsmärkte einhergehenden Anforderungen den Ausschlag für die Änderung der Rechtsform gegeben haben, ist es beim Krankenhaus die Überzeugung der politischen und administrativen Akteure, dass eine solche Einrichtung in der GmbH-Form wirtschaftlicher geführt werden kann. Während die Stadtwerke eine eigene Geschäftsführung haben, die auch schon zu Eigenbetriebszeiten im Amt war, wird das Krankenhaus seit einiger Zeit extern geführt. Die Kommune als Eigentümerin hat hierzu mit einem kirchlichen Träger für Krankenhausmanagement einen Vertrag zur Geschäftsbesorgung geschlossen, der die Gestellung der Geschäftsführung einschließt. Die befragten politischen und administrativen Akteure sind mit dieser Konstellation nach einigen Anlaufschwierigkeiten auch zufrieden.

Zum Zeitpunkt unserer Interviews besteht hinsichtlich der Umwandlungsentscheidungen kein Dissens. Sowohl die Politik als auch die Verwaltungsspitze vertreten die Auffassung, dass diese Betriebe besser arbeiten, »als wenn sie kommunal geblieben wären« (Stimme aus der Politik), und dass die Änderungen »zwingend erforderlich gewesen sind« (von der Verwaltungsleitung).

Aus den übrigen Beteiligungen ragt die kommunale Wohnungsbaugesellschaft, die ebenfalls als GmbH geführt wird, heraus. Wie in vielen Städten ist sie nach dem 2. Weltkrieg zur Behebung der damaligen Wohnungsnot gegründet worden. Dass sie jedoch bis heute besteht und mit insgesamt 1.600 eigenen Wohnungen in der Stadt und im näheren Umkreis die wichtigste Vermieterin ist, ist für eine westdeutsche Kommune dieser Größenordnung ungewöhnlich. Die Geschichte dieser Beteiligung zeigt das Bestreben, kommunale Dienstleistungsangebote zu erhalten, deutlich. Denn nach einer Zeit interkommunaler Eigentümerschaft, während der eine Nachbarstadt und der Landkreis Anteile am Unternehmen hatten, und dem erklärten Verkaufswunsch dieser Partner stand die Stadt vor der Frage: Verkauf der Gesellschaft an ein privates Unternehmen bzw. einen privaten Eigentümer oder Übernahme aller Unternehmensanteile von den bisherigen Mitgesellschaftern? Man hat sich für die Beibehaltung des Unternehmens im öffentlichen Besitz entschieden und sämtliche Gesellschaftsanteile übernommen. Die Stadt verzichtete so auf einen möglichen Verkaufserlös, der zur Sanierung des Haushaltes hätte genutzt werden können, und zahlte stattdessen die anderen öffentlichen Kooperationspartner aus. Da die Stadt auf Grund der schlechten Haushaltslage nicht in der Lage war, den Kaufpreis selbst aufzubringen, hat sie die weiteren Beteiligungsunternehmen Sparkasse und Stadtwerke sanft gezwungen, an ihrer Stelle die Anteile zu übernehmen.

An diesem Beispiel ist eine politische Praxis dieser Kommune zu erkennen, die auch in anderen Fällen zum Tragen kommt. Finanziell starke Unternehmen der Stadt

werden für andere kommunale Aufgaben »in die Pflicht genommen«. So erklärt sich auch die Aufgabenstruktur der Stadtwerke, wobei bei der Übernahme der Bäder und des Parkhauses auch steuerliche Gründe (Stichwort: Querverbund) eine Rolle gespielt haben. Im Gegenzug ist es den Stadtwerken gelungen, für ihr operatives Kerngeschäft und die Verwendung des Unternehmensgewinns weitgehend freie Hand zu erhalten. So haben Tarifdiskussionen, die vor der Umwandlung in die GmbH regelmäßig im politischen Raum geführt wurden, deutlich an Brisanz verloren und entsprechende Vorlagen werden »im Aufsichtsrat abgenickt« (aus einem Interview mit der Verwaltungsleitung). Trotz ihres Defizits verzichtet die Stadt auf eine höhere Gewinnausschüttung.

Im Hinblick auf die Steuerungsmechanismen in der Stadt A fallen zwei Aspekte besonders auf. Die starke Position des Bürgermeisters und die nur sporadische Nutzung strategischer Steuerungsinstrumente:

- Im Beziehungsgefüge von Politik, Verwaltung und Beteiligungen nimmt der Bürgermeisters die zentrale Position ein. Zum einen besitzt er als erster hauptamtlicher Bürgermeister, der gleichzeitig auch Verwaltungsleiter ist, eine starke formelle Stellung und hohe politische Legitimation. So ist er Mitglied oder zusätzlich Vorsitzender in den Aufsichtsgremien sowie den Gesellschafterversammlungen der Beteiligungsunternehmen. Zum anderen ist er auch informell im politischen Raum (Fraktionen, Partei) tätig, um seine Positionen und insbesondere die Beschlussvorlagen abzusichern, die er gemeinsam mit der Verwaltung zu allen zentralen Entscheidungen vorbereitet. Die Initiativen zu den beschriebenen Änderungen der Unternehmensformen gingen von der Verwaltung, und zwar vom Bürgermeister persönlich, aus.
- Eine Ursache für die herausgehobene Position des Bürgermeisters ist die fehlende Institutionalisierung von Steuerungsmechanismen, an denen die Mitglieder der übrigen Verwaltungsleitung und Mitglieder der Vertretungskörperschaft partizipieren könnten. Bislang erfolgt lediglich eine fiskalische Kontrolle der Beteiligungsunternehmen durch die Kämmerei, deren Leiter z. T. auch in den Unternehmensgremien sitzt. Die bisherige Arbeit stellt aber lediglich eine ex post-Dokumentation im Beteiligungsbericht dar. Dieser umfasst zudem nur einige wenige Zahlen und verzichtet auf Interpretationen zur strategischen Ausrichtung und Geschäftslage der Beteiligungen. Dadurch hat der Bürgermeister gegenüber der Politik einen deutlichen Informationsvorsprung, der sich auch in seinem höheren Einflusspotenzial in Bezug auf die Unternehmensleitungen widerspiegelt.

Im Ergebnis entsteht so ein Informationsdefizit der Politik. Dieses korrespondiert mit einem mangelnden Interesse der Mehrzahl der kommunalpolitischen Akteure an den Fragen der Beteiligungsunternehmen. Dass in den Beteiligungen lokale Politik stattfindet, wird kaum wahrgenommen. Die Politik, also der Rat, sieht die Beteiligungen derzeit als ein »nicht so gravierendes Thema« an oder betont – als Mitglied in einem Aufsichtsrat – das gute Verhältnis zwischen der Geschäftsleitung und dem Aufsichtsgremium. Die Identifikation mit dem Unternehmen geht bei einzelnen Aufsichtsratsmitgliedern sogar so weit, dass sie im Stadtrat oder gegenüber der Verwaltung als Lobbyisten des Unternehmens agieren.

Die Informationsbereitstellung für die Bürger beschränkt sich in dieser Kommune auf die gesetzlich vorgeschriebenen Wege (z. B. Veröffentlichung des Haushaltsplans und des Beteiligungsberichts). Stimmen aus der Politik wie aus der Verwaltung weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nicht alle Themen, die die Beteiligungen betreffen, in der Öffentlichkeit besprochen werden müssen, dass Lösungen in nichtöffentlichen Diskursen leichter zu finden sind und dass es mitunter schädlich für kommunale Unternehmen sein kann, wenn zu viele Informationen bekannt werden.

Im Hinblick auf das Ziel, den Bürgern und der lokalen Wirtschaft ein breites Angebot kommunaler Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, ist die nähere Betrachtung der Beteiligung an dem Nahverkehrsunternehmen interessant. Da es sich um eine Minderheitsbeteiligung der Stadt handelt und zudem die Aufgabenträgerschaft beim Kreis liegt, haben die städtischen Akteure, Politik wie auch die Verwaltung, nach eigenem Bekunden nur wenig Einfluss und sind damit auch zufrieden. Das Interesse der Stadt ist primär auf das Stadtbusangebot gerichtet, wofür sie auch die Leistungsvorgaben macht und diese mit Haushaltsmitteln subventioniert. Einige Bahnangebote (Güterverkehr und die Option auf zukünftige Personenverkehrsangebote) wurden von der Stadt aus strukturpolitischen Gründen auch gegen den Willen des Aufgabenträgers über die Unternehmensgremien durchgesetzt.

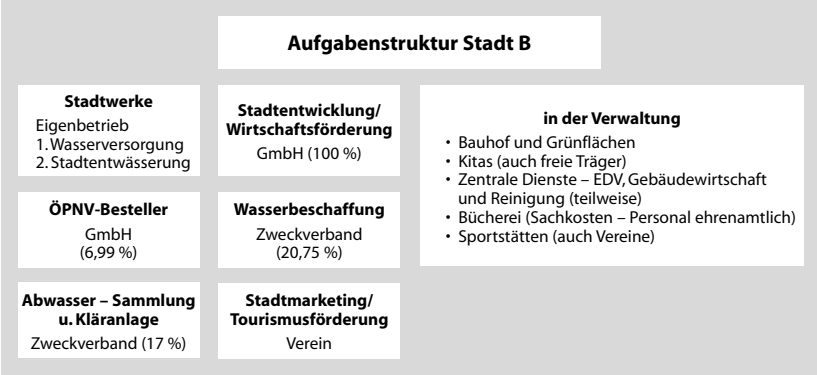
Für die Beschäftigten haben sich durch die eingangs beschriebenen Rechtsformänderungen der letzten Jahre zunächst kaum Änderungen ergeben. Die Umgründung wurde durch Personalüberleitungsverträge gestaltet. Auf der Arbeitnehmerseite wurde eine gemeinsame Verhandlungskommission aus dem GPR und der Gewerkschaft ÖTV gebildet. Die Überleitungsverträge waren für Stadtwerke und Krankenhaus fast identisch und wurden von der Belegschaft ausnahmslos akzeptiert. Auch wenn dabei die tariflichen Regelungen des öffentlichen Dienstes übernommen wurden, hat sich im Laufe der Jahre ein heterogenes Bild entwickelt.



So wurde im Krankenhaus eine eigene GmbH für die Reinigungskräfte gebildet – natürlich mit niedrigeren Tarifen. Im ÖPNV-Betrieb wurden Tarifabsenkungen für Neueinstellungen durchgesetzt und Zulagen gestrichen. In der Verwaltung wurden nach Aussage der Personalvertretung und der Verwaltungsleitung Einsparungen im Wesentlichen durch Personalabbau (Arbeitsverdichtung z. B. im Reinigungsbe- reich und beim Bauhof) realisiert, sodass das Kostenniveau von 1995 gehalten wer- den konnte. In der städtischen Musikschule, für die derzeit eine Trägervereinslösung diskutiert wird, gab es bei der Umstellung auf Honorarkräfte sogar erstmals in der Stadt A betriebsbedingte Kündigungen. Lediglich die wirtschaftlich gut gestellten Stadtwerke haben in den letzten Jahren weder Personalabbau noch Tarfkürzungen zu verzeichnen.

Diese Schere wird in naher Zukunft noch weiter auseinander gehen. So sehen alle Interviewpartner die Gefahr, dass Verwaltungsmitarbeiter in den Bereichen Rei- nigung und Bauhof im Zuge des neuen TVöD Gefahr laufen, in die neu geschaffenen Niedriglohngruppen eingestuft zu werden, um überhaupt gegen die privaten Anbieter im Wettbewerb bestehen zu können bzw. dem Outsourcing vorzubeugen. Ähnliche Befürchtungen bestehen in Bezug auf den ÖPNV-Betrieb und das Kran- kenhaus. Für die Stadtwerke hingegen werden durch den neuen TV-V eher höhere Gehälter erwartet. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich in den Beteiligungen zunehmend eine eigene Identität und ein eigenes Bewusstsein bei den Beschäftigten ausbilden und der kommunale Zusammenhang mehr und mehr verloren geht.

### FALLSTUDIE 3



Die Stadt B ist eine kleine Kommune mit weniger als 15.000 Einwohnern in Hessen. Die Beteiligungsstruktur ist der Größe der Stadt entsprechend übersichtlich und dürfte für Kommunen dieser Größenordnung sowohl im Hinblick auf die ausgelagerten Aufgaben als auch die gewählten Rechtsformen typisch sein. Privatwirtschaftliche Unternehmen bestehen in den Bereichen Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung (100%ige Tochter GmbH) und der Bestellung von ÖPNV-Leistungen (6,99 %). Darüber hinaus ist die Stadt Mitglied in einem Verein, der sich um die Förderung des Tourismus und das Stadtmarketing kümmert. Öffentlich-rechtlich sind die Stadtwerke (Eigenbetrieb mit den Aufgaben Stadtentwässerung und Wasserversorgung) sowie die Zweckverbände für Abwasser und Wasserbeschaffung.

In dieser Beteiligungsstruktur spiegeln sich neben der Größe der Kommune auch kommunalpolitische Überlegungen wider. Zum einen geht es den politischen, vor allem aber den administrativen Akteuren darum, keine in ihren Entscheidungen wirklich selbstständigen Einheiten entstehen zu lassen, sondern einen möglichst direkten Zugriff auf das Tagesgeschäft zu haben. Dies kann an mehreren Indizien festgemacht werden: So werden die Geschäftsführungen der Stadtwerke und der Stadtentwicklungsgesellschaft nebenamtlich bzw. mit gewissen Zeiteinheiten ihrer Arbeit von Beschäftigten der Stadtverwaltung wahrgenommen. Auch die Buchhaltung und weitere administrative Tätigkeiten dieser beiden Unternehmen werden durch die Verwaltung erledigt. Um einen kontinuierlichen Einfluss auf die Geschäfte der Stadtentwicklungsgesellschaft zu gewährleisten, wurde zudem ein Aufsichtsrat gegründet, der bei dieser Größenordnung nicht gesetzlich vorgeschrieben ist.

Die Ausgliederung des Eigenbetriebs Stadtwerke, die 1989 mit der Wasserversorgung begann und 1996 mit der Hereinnahme des Abwassers vollendet wurde, dient primär zur besseren Transparenz der Gebührenberechnung. Dieses Ziel konnte nach einhelliger Meinung aller Interviewpartner auch erzielt werden und die politischen Diskussionen um die Gebühren wurden dadurch versachlicht. Bei der Berechnung legt die Kommune Wert auf eine angemessene Verzinsung des Kapitals – derzeit werden hierfür 6 % kalkuliert.

Durch die Gründung (2003) der Stadtentwicklungsgesellschaft hat sich die Verwaltungsleitung und speziell der Bürgermeister ein Instrument geschaffen, über das einige öffentliche Aufgaben flexibel, schnell und mit wirtschaftlichen bzw. steuerlichen Vorteilen erledigt werden sollen. Die Schilderungen der bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Gesellschaft im Rahmen ihrer Satzungsvorgaben für verschiedene kommunalpolitische Entwicklungsaufgaben genutzt wird. Der finanzielle Rahmen hierfür wird im Kommunalparlament beschlossen. Die konkrete Arbeit wird im Wesentlichen vom Bürgermeister beeinflusst, der letztlich die zentralen unter-

nehmerischen Entscheidungen trifft, den Mitarbeitern die operationale Umsetzung überlässt und schließlich auch die inhaltliche und finanzielle Kontrolle selbst erbringt.

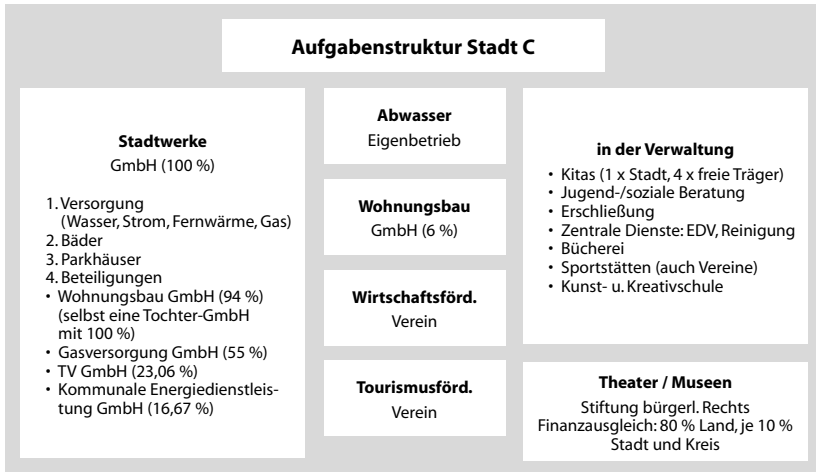
Die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker sind bei der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen nicht außen vor. Die in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Parteien entsenden Vertreter in die Unternehmensgremien und werden mit dem Haushaltsplan über die wichtigsten Finanzdaten informiert und in die Entscheidungen einbezogen. Besonders auf der informellen Ebene ist die Politik, zumindest die Mehrheitsfraktion, beteiligt. So werden offene Fragen nach den Schilderungen verschiedener Akteure, zwischen dem Fraktionsvorsitzenden der Mehrheitsfraktion, dem Vorsteher der Stadtverordnetenversammlung und dem Bürgermeister diskutiert und entschieden. Ein Mitglied der Verwaltungsleitung beschreibt dieses Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Verwaltung zusammenfassend wie folgt: »Steuerungsnachteile für die Politik ergeben sich nicht, aber wir können die Vorteile der GmbH-Form nutzen.«

Im Hinblick auf die Ausgliederung kommunaler Aufgaben sind an der Stadt B zwei weitere Aspekte hervorzuheben: 1. Es werden eine ganze Reihe kommunaler Aufgaben bereits in Fremdvergabe erledigt. So hat die Stadt das Reinigungspersonal sukzessive abgebaut, d. h. ausscheidende Mitarbeiterinnen nicht ersetzt, sondern die Leistung ausgeschrieben. Zum Zeitpunkt der Interviews waren nur noch in den Kindertagesstätten städtische Reinigungskräfte angestellt, die außerdem auch andere Aufgaben wahrnehmen. Auch im Tätigkeitsbereich der Stadtwerke werden viele Aufgaben bereits über Ausschreibungen vergeben. Dieses Outsourcing könnte demnächst noch weiter zunehmen. So werden für die Stadtwerke Betriebsführungsverträge diskutiert. 2. Von Politik und Verwaltung, insbesondere auch hier wieder vom Bürgermeister, wird das ehrenamtliche Engagement der Bürger gefördert und auch gefordert. So wird die Stadtbücherei von ehrenamtlichen Kräften getragen, die Stadt übernimmt lediglich die Sachkosten, und Vereine übernehmen die Pflege der Sportanlagen. Um den Gedanken der Bürgerkommune noch weiter voranzutreiben, hat der Bürgermeister gemeinsam mit engagierten Bürgern eine Bürgerstiftung ins Leben gerufen, die sich nach den Satzungszielen um die Förderung des städtischen Gemeinwohls bemüht.

Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben hat in dieser Kommune keine große arbeitspolitische Relevanz: Die Stadtentwicklungsgesellschaft hat zum Zeitpunkt unserer Rechercheen auch keine eigenen und die Stadtwerke vier Mitarbeiter, während in der Stadtverwaltung insgesamt etwa 90 Stellen vorhanden sind. Vor diesem Hin-

tergrund ist die Ausgliederungsproblematik für die Interessenvertretung kein Thema, mit dem sie sich auseinander setzt.

## FALLSTUDIE 4



Die Stadt C ist der Größenklasse 20 – 50.000 Einwohner zuzuordnen und liegt in Thüringen. Schon der bloße Blick auf das Organigramm zeigt, dass es einen Stadtwerksbetrieb gibt, der im Hinblick auf seine Größe und seine Leistungsvielfalt ungewöhnlich für eine Kommune dieser Größenordnung ist. Von der Mitarbeiterzahl und vom Vergleich zwischen dem Umsatz und den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes ist dieses Unternehmen der Stadtverwaltung ebenbürtig. Von den übrigen Beteiligungen sind der Eigenbetrieb Abwasser und die kommunale Wohnungsbau-GmbH ebenfalls mit dem Stadtwerk verbunden. Während das Unternehmen für den Eigenbetrieb, der kein eigenes Personal hat, die Geschäftsbesorgung erledigt und der Geschäftsführer des Stadtwerks gleichzeitig auch Werksleiter ist, ist es mit 94 % Mehrheitseigner der Wohnungsbaugesellschaft.

Das Stadtwerk werden von der Verwaltungsleitung als flexibles Instrument der Kommunalpolitik betrachtet. Dabei kommt eine Überzeugung zum Ausdruck, die vor allem vom Bürgermeister, von den anderen Mitgliedern der Verwaltungsleitung und von weiten Teilen der Kommunalpolitik getragen wird. Demnach ist die »Stadt zum einen in der Pflicht, Verwaltung anzubieten, und zum anderen, Geld in der Kommune zu bewegen« (Verwaltungsleitung). Dies zeigt die Bedeutung der kommu-

nen Unternehmen aus Perspektive zentraler Akteure. Auf der anderen Seite wird das Handeln aber auch von einer prinzipiellen Kritik an der Effizienz und Effektivität öffentlicher Verwaltungen geprägt. In diesem Sinne wird Verwaltung von einem Interviewpartner als »notwendiges Übel« bezeichnet, das auf ein Mindestmaß zu reduzieren ist. Die sukzessive Aufgabenverlagerung auf das Stadtwerk erfolgt daher mit dem Ziel möglichst flexibler, wirtschaftlicher und steuerlich vorteilhafter Erledigung.

Die primär wirtschaftliche Ausrichtung der kommunalen Beteiligungspolitik zeigt sich z. B. im Hinblick auf die Tochterunternehmen des Stadtwerks. Die Stadt hat die Wohnungsbaugesellschaft übertragen, um Liquiditätsengpässe besser bewältigen und steuerliche Vorteile nutzen zu können. Verbunden war dies mit dem kommunalpolitischen Ziel, den Einfluss auf die Gesellschaft nicht zu verlieren. Eine kommunalpolitische Zielsetzung fehlt bei der Beteiligung an dem Gasversorgungsunternehmen nach Auskunft der Verwaltungsleitung gänzlich. Diese Beteiligung wird daher als »rein monetäre Beteiligung« betrachtet, die der Einnahmeerzielung dient. Der Bürgermeister bringt dies wie folgt zum Ausdruck: »Der andere Partner ist ein überregionaler Versorger, die wollen Geld verdienen – und das wollen wir auch.«

Mit dem gleichen Pragmatismus gehen die Entscheidungsträger an die Gestaltung anderer Aufgaben heran. So werden Bauhofleistungen und die Grünflächenpflege seit 2001 nur noch ausgeschrieben. Hierzu wurden die bestehenden Bereiche in jeweils spezialisierte Betriebe aufgeteilt und mit Personal und den Gerätschaften an private Unternehmen verkauft. Im Gegenzug wurden mit den Käufern für die ersten drei Jahre Leistungsverträge abgeschlossen. Diese enthalten jedoch keine Umsatzgarantien, sodass die Stadt flexibel reagieren und den Leistungsumfang ggf. reduzieren kann.

Die Initiative zur materiellen Privatisierung des Bauhofs ging von der Verwaltungsspitze aus. Sie war von Überlegungen geprägt, die das bereits beschriebene Grundverständnis zum Ausdruck bringen: »Die Verwaltung braucht keine Handwerker, die gibt es in der freien Wirtschaft«. Und »Dann sieht es halt mal nicht so schön aus« (beides Zitate aus Interviews mit der Verwaltungsleitung). Die Personalvertretung und die betroffenen Beschäftigten haben sich gegen den Verkauf gewehrt. Während die Interessenvertretung im Nachhinein als kritischer Begleiter zu bezeichnen ist und sich der politischen Entscheidung gebeugt hat (es gab nach den Schilderungen im Rat keine Gegenstimmen, sondern lediglich einige Enthaltungen), haben die meisten der Betroffenen der Überleitung nicht zugestimmt und wurden

betriebsbedingt gekündigt. In den darauf folgenden Arbeitsgerichtsprozessen einigte sich die Stadt mit diesen Personen auf Abfindungen.

Im Nachhinein beurteilen die befragten politischen und administrativen Akteure den Verkauf als sinnvoll: Die Leistungen würden jetzt günstiger erbracht und man sehe sich im Nachhinein in der Vermutung bestätigt, dass mittelständische Unternehmen effektiver arbeiten (»... wir sind nicht in der Lage, gewerbliche Beschäftigte so zu motivieren wie die Privatwirtschaft – das ist überall so ...«; Stimme aus der Verwaltungsleitung). Die Erbringungsqualität der nun ausgeschriebenen Arbeiten wird in den Gesprächen mehrfach thematisiert. Nennenswerte Verschlechterungen werden uns von keinem Gesprächspartner geschildert.

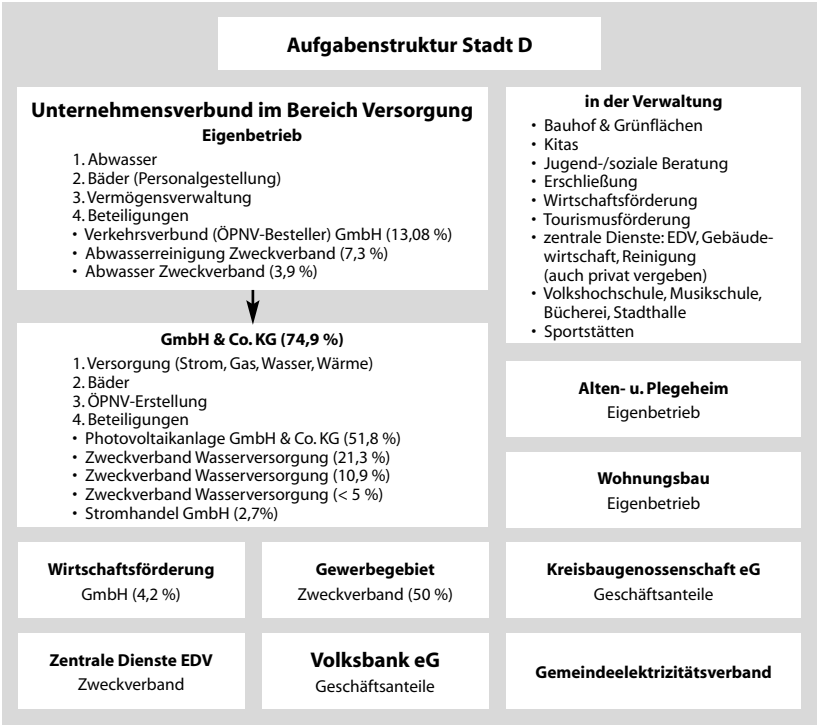
Für die Vereine in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Tourismusförderung gelten die gleichen wirtschaftlichen Prämissen. Die Vereine wurden mit dem Ziel effektiverer Aufgabenerledigung gegründet (»Tourismusamt ist das Schlimmste, was es geben kann« – Verwaltungsleitung) und werden von der Stadt finanziert. Bezüglich der Höhe des jährlichen Zuschusses gibt die Stadt konstant gehaltene Höchstbeträge vor und determiniert damit die Handlungsoptionen der Vereine.

Dies macht einen weiteren Aspekt der kommunalen Politik deutlich. Die politischen und administrativen Spitzen sind sich dahingehend einig, dass der kommunale Einfluss auf die Beteiligungen nicht verloren gehen darf. So wurde in den letzten Jahren ein Steuerungssystem entwickelt, das auf der ex post-Seite einen Beteiligungsbericht beinhaltet, in dem nicht nur die privatwirtschaftlichen Unternehmen, sondern auch der Eigenbetrieb, nicht aber die Vereine, abgebildet sind. Des Weiteren wurden für die GmbHs Aufsichtsräte gebildet, die seit der letzten Kommunalwahl personengleich besetzt sind; die gleichen Personen bilden auch den Werksausschuss des Eigenbetriebs. Die Verwaltung hat die Mandatsträger geschult und ihnen die rechtlichen Strukturen der Aufsichtsrats Tätigkeit vermittelt. Um weitere Ratsmitglieder in die Steuerungsaktivitäten einzubeziehen, wurde ein Rechnungsprüfungsausschuss gebildet, der kein Pflichtausschuss nach der Gemeindeordnung ist und der die Jahresabschlüsse und die Prüfberichte diskutiert. Die Wirtschaftsprüfer sind in diesen Sitzungen anwesend.

Die inhaltliche Steuerung wird von der Stadt durch intensive Abstimmung mit dem Stadtwerk gesichert. So werden Investitionsvorhaben besprochen und koordiniert. Dabei werden nicht immer die formellen Wege über die Unternehmens- oder die politischen Gremien gewählt. Viele Themen werden auf der persönlichen Ebene zwischen dem Bürgermeister und dem Geschäftsführer des Beteiligungsunternehmens besprochen und erst im zweiten Schritt in den zuständigen Gremien formell beschlossen.

Der Personalrat wie auch der Betriebsrat des Stadtwerks sind mit der Kooperationsbeziehung zur Arbeitgeberseite zufrieden. Lediglich bei der Auflösung des Bauhofes gab es Ansätze für einen Konflikt. Direkte Auseinandersetzungen wurden uns aber auch in diesem Zusammenhang nicht geschildert. Der zuständige Personalrat der Stadtverwaltung kam über die Rolle eines »kritischen Begleiters« (eigene Bezeichnung) nicht hinaus. Unserer Meinung nach ist das relativ harmonische Miteinander von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite auf zwei Aspekte zurückzuführen: Zum einen praktizieren der Bürgermeister und der Geschäftsführer des Stadtwerks einen patriarchalischen Führungsstil, der von den Mitarbeitern und deren Interessenvertretungen akzeptiert wird. Zum anderen ist die gewerkschaftliche Bindung der Mitarbeiter und der Interessenvertretungen relativ gering.

## FALLSTUDIE 5



Die Stadt D liegt in Baden-Württemberg und hat eine Einwohnerzahl von 20.000 – 30.000. Im Hinblick auf die Beteiligungsstruktur geraten sofort zwei Aspekte in den Blick: Zum einen hat die Stadt einen organisatorisch sehr verschachtelten Versorgungsbetrieb. Zum anderen ist die öffentlich-rechtliche Form des Eigenbetriebs recht häufig gewählt. Während letzteres für dieses Bundesland typisch ist und nicht zuletzt auch auf die langjährigen landespolitischen Präferenzen zurückzuführen ist, erscheint der Unternehmensverbund mit seinen Arbeitsfeldern und Beteiligungen für eine Kommune dieser Größenordnung eher ungewöhnlich.

Die enorme Bedeutung ausgegliederter Einheiten bestätigt sich auch beim Blick auf die Beschäftigten- und Finanzzahlen der Stadt. Während in der Verwaltung zum Zeitpunkt unserer Interviews – mit fallender Tendenz – noch 250 Stellen bestehen<sup>144</sup>, haben die drei größten Beteiligungen zusammen etwa 300 Mitarbeiter. Dies sind die Eigenbetriebe Wohnungsbau (5 MA) und Alten- bzw. Pflegeheim (ca. 100 MA) sowie der Eigenbetrieb im Versorgungsbereich mit der dazugehörigen GmbH & Co. KG (ca. 190 MA). Für das Jahr 2003 hat die Stadt im Verwaltungshaushalt Einnahmen von 39,8 Mio. Euro gehabt (Quelle Statistisches Landesamt Baden-Württemberg). Allein der Unternehmensverbund im Versorgungsbereich hat nach den Angaben des Beteiligungsberichts im gleichen Zeitraum Einnahmen in Höhe von 61,9 Mio. Euro erzielt.

Der Versorgungsbetrieb ist im Hinblick auf die Beteiligungssteuerung das einzige Unternehmen, das von den kommunalpolitischen Akteuren und der Verwaltungsleitung besonders intensiv betrachtet wird. Den weiteren städtischen Beteiligungen messen die Interviewpartner keine besondere Relevanz bei. Dies liegt bei einem Teil daran, dass diese klein und kommunalpolitisch eher unwichtig sind (z. B. die eher historisch bedingten Geschäftsanteile an der Volksbank, der Kreisbaugenossenschaft oder am Gemeindeelektrizitätsverband). Bei den Eigenbetrieben Alten- und Pflegeheim und Wohnungsbau (immerhin 800 WE) meint man, ohnedies einen ausreichenden Einfluss zu haben. Denn diese beiden Einrichtungen sind voll in die Kontrollen des Rechnungsprüfungsamtes einbezogen, die Betriebsleitungen nehmen an den wöchentlichen Abteilungsleitungssitzungen der Verwaltung teil, der Verwaltungsausschuss agiert gleichzeitig als Beteiligungsausschuss und schließlich liegt die Personaladministration in der Hand der Haupt- und Finanzverwaltung. Die Eigenbetriebe werden insoweit eher als verwaltungsnah oder gar als Abteilung der Verwaltung mit betriebswirtschaftlicher Rechnung angesehen.

144 Hier sind die Beschäftigten von drei Gymnasien und von vier Ortschaften, für die die Stadt im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft die Geschäfte erledigt, einbezogen.



Die Ausgliederung beider Einrichtungen erfolgte in den 1990er Jahren. Die entscheidende Ursache hierfür war die vergleichsweise schlechte finanzielle Situation der Stadt, die zu kritischen Diskussionen in der Öffentlichkeit (Steuerzahlerbund, Presse) geführt hat und vom damaligen Kämmerer im Nachhinein als ein »Darstellungsproblem« bezeichnet wird. Um hier mehr Transparenz herzustellen, wurde zunächst der Bereich Wohnungsbau ausgegliedert (1993). Die Stadt hatte hierfür eine GmbH-Lösung präferiert, was jedoch vom Innenministerium untersagt wurde, weil dort kaum Unterschiede zum Eigenbetrieb gesehen wurden. Das Alten- und Pflegeheim der Stadt folgte diesem Beispiel 1996. Beide Ausgliederungen sind nach Meinung der Interviewpartner eindeutig positiv zu bewerten. So ist es gelungen, die beiden Betriebe mit stärkerer wirtschaftlicher Orientierung zu führen und aus dem Haushalt der Stadt herauszulösen. Ohne dass sich an der Personalstruktur oder den tariflichen Einordnungen Änderungen ergeben hätten, konnte der Sanierungsstau bei den Wohnungen behoben und im Alten- und Pflegeheim Gewinne erwirtschaftet werden, die in naher Zukunft für eine Neubauinvestition eingesetzt werden sollen. Für den städtischen Haushalt bedeutete die Ausgliederung eine Schuldenverlagerung und damit verbunden eine »Kosmetik für die Öffentlichkeit« (Stimme aus der Verwaltungsleitung).

Die letzte größere Aufgabenverlagerung aus der Verwaltung erfolgte 1998. Das Aufgabenfeld Abwasser wurde mit den damit verbundenen Zweckverbänden auf den bereits bestehenden Eigenbetrieb »Stadtwerk« übertragen. Im Folgejahr wurde der jetzt existierende Unternehmensverbund im Versorgungsbereich gegründet. Während die Betriebseinheiten Bestellung des ÖPNV-Verkehrs und Vermögensverwaltung sowie diejenigen, die mit dem Abwasser zusammenhängen, weiterhin als Eigenbetrieb geführt werden, wurde für die operativen Einheiten Versorgung, Bäder und Verkehr sowie die damit in Verbindung stehenden Unternehmen und Zweckverbände die Form der GmbH & Co. KG gewählt. Über diese Konstruktion gelang es den Akteuren in der Kommune und dem Unternehmen, einen überregionalen Versorger als Minderheitspartner mit ins Boot zu holen. Die Umwandlung wurde von der damaligen Betriebsleitung und dem ehemaligen Oberbürgermeister betrieben. Hauptgründe waren die Entwicklungen am Strommarkt und die Unsicherheiten, die mit dem damals neuen Energiewirtschaftsgesetz verbunden waren. Man sah eine strategische Partnerschaft mit einem überregionalen Unternehmen als »überlebensnotwendig« (aus der Verwaltungsleitung) an.

Eine entsprechende Kooperation wurde schon in den Jahren davor diskutiert, da die damalige Eigenbetriebsleitung schon länger an einer GmbH-Lösung interessiert war. Der frühere Geschäftsführer strebte schon länger eine weit gehende

Autonomie des Unternehmens an. Inhaltlich war dieses Autonomiestreben – nach den Schilderungen in verschiedenen Interviews – mit der Umsetzung alternativer Versorgungskonzepte verknüpft. Insgesamt brachte diese Politik, die in Ansätzen auch im Eigenbetrieb umgesetzt wurde (»Der damalige Leiter konnte immer wieder die Politiker überzeugen« – Stimme aus der Verwaltungsleitung), dem Unternehmen keinen wirtschaftlichen Erfolg. Die jetzige Geschäftsführung orientiert sich offensichtlich stärker an ökonomischen Kriterien, was als eine wichtige Voraussetzung für die Minderheitsbeteiligung angesehen wird und insoweit einen klaren Politikwechsel bedeutet.

Für den privaten Partner wie für das Unternehmen ergeben sich praktische Vorteile durch die Zusammenlegung vorher teils zergliederter Netze. Zudem ist das überregionale Unternehmen so an einem Versorger beteiligt, der in der Branche einen guten Ruf genießt und für innovative Energiekonzepte steht. Aus der Perspektive der Stadt wurden so ein bedeutender Teil städtischen Vermögens und jährliche Gewinnabführungen abgesichert. Außerdem wurde der Unternehmensverbund so strukturiert, dass die Stadt steuerliche Vorteile erzielen konnte (Querverbund mit den Bereichen Nahverkehr und Bäder) und die politischen Gremien über den Werksausschuss des Eigenbetriebs und den Aufsichtsrat der GmbH weiterhin steuernd und kontrollierend tätig sein können.

Der Aufsichtsrat stellt in diesem Kontext die wichtigste Steuerungsinstanz dar. Dieses Gremium, das von Gemeinderatsvertretern dominiert wird und dessen Vorsitzender der Oberbürgermeister ist, diskutiert und beschließt die Unternehmensstrategie in Form von mehrjährigen Wirtschafts- und Investitionsplänen, die Basis für konkrete Zielvereinbarungen und die Bemessung der erfolgsabhängigen Geschäftsführergehälter sind. Die Strategiediskussion folgt jedoch nicht primär kommunalpolitischen Zielsetzungen, sondern wird vielmehr von Konzeptionen der Unternehmensleitung geprägt, was ein Interviewpartner aus der Verwaltung als »geführte strategische Situation« bezeichnet. Die Parlamentarier agieren in ihrer Aufsichtsratsrolle als Unternehmensvertreter und weniger als Eigner und Vertreter der Bürger der Stadt. So steht z. B. im Strategiepapier des Aufsichtsrats nichts über die Verzinsung des kommunalen Kapitals (die Gewinnabführung), ein Aspekt, der immer erst durch die Finanzverwaltung der Stadt in die Diskussion gebracht wird.

Jenseits der Arbeit in diesen Unternehmensgremien findet lediglich eine ex post-Betrachtung der Unternehmensentwicklung im Beteiligungsbericht statt. Der Bericht umfasst ausschließlich den Unternehmensverbund Versorgung und gibt keine Informationen über die anderen Beteiligungen der Stadt. Zudem beschränkt sich der Bericht auf die gesetzlich vorgegebenen Informationen und orientiert sich

an den Vorlagen der Unternehmen. Unterjährige Berichte des Unternehmens liegen weder der Politik noch der Verwaltung vor. Gerade auf der Ebene der Verwaltungsleitung werden daher derzeit Konzepte eines erweiterten Beteiligungsmanagements diskutiert.

Resümierend ist festzustellen, dass sich das Versorgungsunternehmen stark von der Mutterkommune lösen konnte. Dies hängt nicht primär mit der gewählten Rechtsform oder der Beteiligung eines privaten Partners zusammen, sondern war nach den Schilderungen der Gesprächspartner auch schon in der Zeit des Stadtwerks als Eigenbetrieb der Fall. Wie der damalige Betriebsleiter den Gemeinderat überzeugen musste und konnte, so gelingt es der derzeitigen Geschäftsführung mit ihren Unternehmensgremien. Die genutzten Steuerungsmechanismen sind nur bedingt dazu geeignet, Einfluss auf die Entscheidungen der Unternehmensleitung auszuüben. Diese folgen primär wirtschaftlichen Erwägungen. Von Seiten der Politik und der Verwaltung wird dieses Leitbild im Wesentlichen auch mitgetragen. Ein leitender Verwaltungsmitarbeiter drückt diese Einstellung, die mit einer Trennung öffentlicher Aufgaben in zwei Kategorien – marktliche und nicht marktliche – einhergeht, wie folgt aus: »Man kann öffentliche Aufgaben nicht in Unternehmen erfüllen lassen, die nur die Gewinnerzielungsabsicht haben. Bei unserem Versorgungsunternehmen geht es aber um etwas anderes, weil die Aufgabe vom Markt erledigt wird. Und wenn die Stadt dann tätig wird, muss sie sich diesen Marktbedingungen unterwerfen und für ihr Unternehmen die gleichen Ziele haben. Da kann es nur eine Leitlinie geben: die Verzinsung des eingesetzten Kapitals.«

Der kommunale Zusammenhalt geht vor diesem Hintergrund verloren. Im Versorgungsbetrieb, aber auch in den Eigenbetrieben Wohnungsbau und Alten- und Pflegeheim ist das Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt kontinuierlich zurückgegangen. Wenn hier Verbindungen gesehen werden, dann auf der Leitungsebene. Die Beschäftigten und ihre Interessenvertreter sehen sich nicht als Mitarbeiter der Stadt. Kooperationen auf der Vertretungsebene sind daher weder auf der formellen noch auf der informellen Ebene festzustellen. Deren Sinn wird von den Akteuren nicht gesehen. Ein Grund hierfür ist sicherlich die geringe gewerkschaftliche Bindung der Mitarbeiter und Personalvertretungen in den Beteiligungen und in der Verwaltung.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Mitarbeiter nicht wissen oder zumindest zu wissen glauben, was sich in den jeweils anderen Institutionen tut. Besonders im Verhältnis zu den Mitarbeitern des Versorgungsunternehmens fühlen sich die Verwaltungsmitarbeiter benachteiligt. Denn dort werden Leistungsprämien bezahlt (an 80% der Mitarbeiter) und das Unternehmen wächst im Gegensatz zur Stadtverwaltung, die in den letzten 10 Jahren ca. 70 Stellen abgebaut hat. Bereiche, in denen

fast das gesamte Personal sukzessive abgebaut wurde, sind Reinigung (ca. 70 %) und Betriebshof inkl. Grünflächenbewirtschaftung. Während im ersten Fall die Leistungen nun meist ausgeschrieben werden, wurde im zweiten Fall die Arbeit so verdichtet, dass die Beschäftigtenzahl von 82 Mitte der 1990er Jahre auf 38 gesenkt wurde. Die im neuen TVöD möglichen Niedriglohngruppen, die den weiteren Abbau gewerblicher Mitarbeiter verhindern sollen, greifen in der Stadt D daher nicht, da diese Tätigkeiten (Reinigung oder die Arbeit im Stadtwald) zum größten Teil bereits privatisiert sind. So gibt es für die Reinigung bereits einen Gemeinderatsbeschluss, der die vollständige Ausschreibung der Leistungen vorsieht. Vor dem Hintergrund der neuen tariflichen Situation wird die Stadt jedoch für sich die finanziell günstigste Lösung wählen.

### FALLSTUDIE 6

Aufgabenstruktur Stadt E			
<b>Stadtwerke</b> GmbH (100 %) <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Versorgung (Wasser, Strom, Gas)</li> <li>2. Straßenbeleuchtung</li> </ol>	<b>Sozialeinrichtung</b> gGmbH (100 %) <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seniorenheime u. Tagesstätten</li> <li>2. Wohnheime</li> <li>3. Sozialstation</li> <li>4. ambulante Ergotherapie</li> </ol>	<b>Wohnungswirtschaft</b> GmbH (100 %)	<b>in der Verwaltung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauhof</li> <li>• Grünflächen</li> <li>• Kitas</li> <li>• Jugend-/Sozialberatung</li> <li>• Erschließung</li> <li>• Zentrale Dienste: EDV, Reinigung, Gebäudewirtschaft</li> <li>• Bibliothek</li> <li>• Stadthalle</li> <li>• Bäder</li> <li>• Sportstätten</li> </ul>
<b>ÖPNV-Ersteller</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bus GmbH (21 %)</li> <li>• Bahn GmbH (10 %)</li> </ul>	<b>Abwasser</b> Zweckverband	<b>Tourismusförderung</b> GmbH (100 %)	
		<b>Wirtschaftsförderung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• GmbH (30 %)</li> <li>• AG (9,84 %)</li> </ul>	
	<b>Kammerorchester</b> gGmbH (26 %)	<b>Landesgartenschau</b> gGmbH (96 %)	<b>Arbeitsförderung</b> GmbH (17,1 %)

Die Stadt E liegt in Sachsen-Anhalt und hat zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner. Die Interviewpartner heben bei der Frage nach den städtischen Beteiligungen vier 100%ige Tochterunternehmen wegen ihrer finanziellen und kommunalpolitischen Bedeutung hervor: die Stadtwerke, die gemeinnützige Sozialgesellschaft, die Wohnungsgesellschaft und die Tourismusförderung, die alle als GmbH firmieren und in Bezug auf Personalstärke und Einnahmen die Stadt in der Summe übertreffen. Die anderen Unternehmen sind Minderheitsbeteiligungen, in denen die Stadt mit anderen Kommunen und/oder dem Kreis kooperiert.

Eine Ausnahme stellt die AG im Feld der Wirtschaftsförderung dar, die als institutionelle PPP gemeinsam mit privaten Unternehmen und Verbänden betrieben wird (insgesamt 30 Gesellschafter). Ziel dieses Unternehmens ist die Standortförderung verbunden mit der Generierung eigener Einkünfte. Vorbild hierfür sind die Modelle Wolfsburg AG und Dortmund AG, die von der Unternehmensberatung McKinsey begleitet wurden. Ein weiterer Sonderfall ist die Gesellschaft zur Organisation der Landesgartenschau, bei der die Stadt mit 96 % fast alleiniger Eigentümer ist. Diese Gesellschaft wurde aus organisatorischen und steuerlichen Überlegungen gegründet (Trennung von Projekt- und normaler Verwaltungstätigkeit und Steuerabzug). Sie ist aber personell und räumlich eng mit der Stadtverwaltung verknüpft.

Vom Zweckverband im Abwasserbereich abgesehen, haben alle Beteiligungen privatrechtliche Formen – meist die GmbH. Dies ist Ausdruck einer von allen Akteuren geteilten Überzeugung, dass »immer dort, wo sich Einnahmen generieren lassen und sich eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen lässt, GmbHs gegründet werden, damit sie ihr Geschäft selbstständig betreiben können« (aus der Verwaltungsleitung). Der GmbH-Form werden unisono höhere Flexibilität, kürzere Entscheidungswege und eine stärkere Orientierung der Bereichs- bzw. Unternehmensleitung an wirtschaftlichen Kriterien zugerechnet. Eigenbetrieben steht die Verwaltungsleitung skeptisch gegenüber und vertritt die Meinung, dass sich »in Bereichen, in denen man Eigenbetriebe gründen könnte, aber Zuschüsse gegeben werden müssten, die Steuerung verkompliziert«. Ein Gesprächspartner, der ebenfalls zur Verwaltungsleitung gehört, sagt hierzu: »Wenn verselbstständigen, dann richtig.«

Dieser Haltung entsprechend wird den Beteiligungen von der Verwaltung, aber auch von der Politik hohe Autonomie zugebilligt. Die Vorgaben für die Unternehmensleitung beziehen sich im Wesentlichen auf die Finanzseite. Es werden über die Gesellschafterversammlungen oder die Aufsichtsräte zwar keine formalen Ziel- bzw. Renditevorgaben gemacht, die Geschäftsführungen kennen jedoch auch aus der langjährigen Praxis die Erwartungen, die sich mit ihrer Tätigkeit verbinden. So werden von den Stadtwerken Einnahmen für die Stadtkasse (Gewinnabführungen, Konzessionsabgaben und Gewerbesteuer) erwartet, während die Wohnungsbau- und die Sozialgesellschaft die Vorgabe einer »schwarzen Null« haben. Für die Bereiche Tourismus- und Wirtschaftsförderung gilt demgegenüber in den letzten Jahren die Maßgabe, dass die Zuschüsse nicht steigen dürfen. Diese Vorgaben werden von den Geschäftsleitungen auch akzeptiert. So führt z. B. der Leiter der Stadtwerke aus, »dass wir verkauft werden, wenn wir der Stadt kein Geld bringen«.

Wie bereits erwähnt, erhalten die Geschäftsführungen hierfür auch eine verhältnismäßig große Selbstständigkeit, die von der Verwaltungsleitung als Steuerung »an der langen Leine« bezeichnet wird. Kennzeichen dieser Steuerung ist das Vertrauen der Kommunalpolitiker in die Arbeit der Führungskräfte und die von Politik wie Verwaltung geteilte Überzeugung, dass Aufsichtsräte oder die Verwaltung sich nicht ins tägliche Geschäft einmischen sollten.

Steuerung an der langen Leine bedeutet in der Stadt E aber nicht, dass die Unternehmen ohne Verbindung zur Stadt agieren. Die Finanz- und Investitionspläne werden in den Aufsichtsratssitzungen, die in der Regel vierteljährlich erfolgen, beschlossen. Dort werden die Vorlagen der Unternehmen durchaus kritisch diskutiert und Kommunalpolitiker wie auch Verwaltung (die Verwaltungsleitung nimmt in allen Aufsichtsgremien den Vorsitz ein) bringen Vorschläge ein. Diese wiederum werden von den Geschäftsführungen umgesetzt, »wenn sie wirtschaftlich Sinn machen« (ein GF). Auf diese Weise ist es in den letzten Jahren gelungen, wirtschaftlich gut gestellte Beteiligungsunternehmen (Stadtwerke und Wohnungsbau) in das Sponsoring lokaler Kulturaktivitäten einzubinden oder ihnen zusätzliche Aufgaben zu übertragen. Im Kern ist die Arbeit der Aufsichtsräte jedoch dadurch geprägt, dass sie betriebswirtschaftlichen Argumentationen der Unternehmensleitungen meist folgen.

Weitere Steuerungsinstrumente sind in ex post-Perspektive der jährliche Beteiligungsbericht, die gemeinsame Diskussion der Jahresabschlüsse und Prüfberichte durch die Gesellschafterversammlung und Aufsichtsräte sowie unterjährige Geschäftsberichte. Um die Verknüpfung von Beteiligungen und Stadt im laufenden Geschäft zu verbessern, haben die Geschäftsführer der vier »großen Beteiligungen« die Möglichkeit, einmal im Monat an der Dienstbesprechung der Verwaltung teilzunehmen. Diese – wie wir erfahren konnten – für die gegenseitige Abstimmung sehr sinnvolle Einrichtung wird jedoch unterschiedlich wahrgenommen, was wiederum als ein Indiz für die Steuerung an der langen Leine zu werten ist oder auch auf eine unterschiedliches Verständnis des kommunalen Auftrages hinweist.

Die Kommunalpolitiker sind allem Anschein nach mit der derzeitigen Situation zufrieden. Von dieser Seite wird die gute Arbeit der Gesellschaften in den Vordergrund gestellt. Seitens der Verwaltungsleitung besteht demgegenüber eher das Gefühl, dass die bisherige Steuerung optimierbar ist und die Stadt ihre Gesellschafterrolle aktiver wahrnehmen sollte. So könnten sich die Gesprächspartner z. B. die Einführung erfolgsabhängiger Geschäftsführerverträge, feste Renditevorgaben oder ein differenziertes Controllingsystem vorstellen. Bei diesen Überlegungen wird aber

immer auch auf die Praktikabilität hingewiesen. Tenor ist hier, dass man die Unternehmen nicht mit Gremien und Arbeit überfrachten möchte.

Durch die gewählte Methode der Steuerung und der Trennung auf der Arbeitsebene ist der Zusammenhalt der Kommune im Laufe der Jahre verloren gegangen. Beschäftigte in den Beteiligungsunternehmen fühlen sich meist nicht als Mitarbeiter der Stadt und das Corporate Design ist unternehmensspezifisch gestaltet. Der Konzerngedanke ist vor diesem Hintergrund bei allen Akteursgruppen nicht ausgeprägt, obwohl die Stadt ihn in ihren Publikationen nach außen transportiert.

Die Beschäftigten in der Verwaltung und den Beteiligungen werden nach BAT bzw. TVöD bezahlt. Eine Ausnahme bilden lediglich die Stadtwerke, bei denen der höhere Tarif der Versorgungsbranche (TV-V) zum Tragen kommt. So war die Ausgliederung des Bereiches Stadtbeleuchtung und die Übertragung auf das Unternehmen für die Beschäftigten mit einer besseren Bezahlung verbunden. Die Verwaltungsspitze setzt sich auch bewusst für die Erhaltung der Tarifbindung ein und sieht die Kommune und ihre Unternehmen auch in einer Vorbildrolle. Diese Orientierung an den Arbeitnehmerinteressen bedeutet aber nicht, dass man nicht intensiv nach Einsparpotenzialen im Personalbereich sucht. Dies betrifft insbesondere die Verwaltung, bei der es über Arbeitszeitreduzierungen und -flexibilisierungen in den letzten Jahren zu einem »dramatischen Personalabbau« (Beurteilung der Verwaltungsleitung) gekommen ist. So werden wie in anderen Kommunen auch Reinigungsleistungen zumindest teilweise ausgeschrieben. Eine 100%ige Privatisierung ist jedoch nicht geplant, da den eigenen Reinigungskräften flexibel auch andere Arbeiten übertragen werden.

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Achim Sollanek</i> Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht	13115	3-935145-92-6	10,00
<i>Kuno Schedler • John Philipp Siegel</i> Strategisches Management in Kommunen	13116	3-935145-93-4	28,00
<i>Marita Körner</i> Riesterrente, Eichelförderung und geschlechtereinheitliche Tarife	13117	3-935145-94-2	10,00
<i>Arno Prangenberg • Manuela Aldenhoff</i> Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen	13118	3-935145-95-0	12,00
<i>Andrea Jochmann-Döll • Karin Tondorf</i> Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor	13119	3-935145-96-9	16,00
<i>Andreas Boes • Michael Schwemmler</i> Herausforderung Offshoring, Auslagerung von IT-Dienstleistungen aus Unternehmen	13120	3-935145-97-7	15,00
<i>Wolfgang Gerstlberger • Wolfram Schmittel</i> Public Private Partnership	13121	3-935145-98-5	15,00
<i>Barbara Sternberger-Frey</i> Finanzwirtschaftliche Kennzahlen als Basis von Erfolgsbeteiligungen	13122	3-935145-99-3	10,00
<i>Johannes Koch • Winfried Heidemann • Christine Zumbeck</i> Nutzung elektronischer Netze zur Unterstützung des Lernens im Betrieb	13123	3-86593-001-8	12,00
<i>Wolfgang Däubler</i> Kontrolle von Arbeitsverträgen durch den Betriebsrat	13124	3-86593-002-6	12,00
<i>Klaus Hess • Siegfried Leittretter</i> Innovative Gestaltung von Call Centern – Kunden- und arbeitsorientiert	13125	3-86593-000-X	10,00
<i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> Gender Mainstreaming	13126	3-86593-003-4	28,00
<i>Elke Wiechmann</i> Lokale Gleichstellungspolitik vor der Trendwende oder die modernisierte Tradition	13127	3-86593-004-2	18,00
<i>Christoph Andersen • Marcus Beck • Stephan Selle (Hrsg.)</i> Konkurrieren statt Privatisieren	13128	3-86593-005-0	18,00
<i>Bernhard Hillebrand</i> Ökologische und ökonomische Wirkungen der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes	13129	3-86593-006-9	10,00



	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Angela Wroblewski • Andrea Leitner</i> Lernen von den Besten. Interdependenzen von Frauenerwerbsbeteiligung und Geburtenzahlen im Ländervergleich	13130	3-86593-007-7	15,00
<i>Hartmut Küchle</i> Rüstungsindustrie transatlantisch? Chancen und Risiken für den deutschen Standort	13131	3-86593-008-5	12,00
<i>Klaus Maack</i> Wachstumspol Stettin und Auswirkungen auf die Entwicklung der deutschen-polnischen Grenzregion	13132	3-86593-009-3	18,00
<i>Herbert Baum • Klaus Esser • Judith Kurte • Jutta Schneider</i> Regionale Entwicklung und der Frankfurter Flughafen	13133	3-86593-010-7	15,00
<i>Anita Pfaff • Gert G. Wagner • Jürgen Wasem</i> Zwischen Kopfpauschale und Bürgerversicherung	13134	3-86593-011-5	24,00
<i>Hartmut Küchle</i> Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe	13135	3-86593-012-3	20,00
<i>Mechthild Kopel • Sandra K. Saeed • Dietrich Englert</i> Gender Mainstreaming	13136	3-86593-013-1	i. Vorb.
<i>Mathias Hein • Gertrud Hovestadt • Johannes Wildt</i> Forschen Lernen	13137	3-86593-014-X	12,00
<i>Oliver Farhauer</i> Humanvermögensorientierung in Grundsicherungssystemen	13138	3-86593-015-8	18,00
<i>Andreas Pentz • Achim Sollanek</i> Cash-Pooling im Konzern	13139	3-86593-016-6	15,00
<i>Volker Eichener • Rolf G. Heinze</i> Beschäftigungspotenziale im Dienstleistungssektor	13140	3-86593-017-4	29,00
<i>Peter Kalkowski • Otfried Mickler</i> Projektorganisation in der IT- und Medienbranche	13141	3-86593-018-2	28,00
<i>Rıza Gürel</i> Betriebsverfassungsgesetz in türkischer Sprache	13142	3-86593-019-9	15,00
<i>Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer</i> Externe Rechnungslegung und Bewertung von Humankapital	13143	3-86593-020-4	10,00
<i>Ulrike C. Kannengießer</i> Arbeitsschutz für Frauen	13144	3-86593-021-2	15,00
<i>Carsten Würmann</i> Was heißt hier eigentlich gewerkschaftlich?	13145	3-86593-022-2	12,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Dorothee Beck (Hrsg.)</i> Zeitarbeit als Betriebsratsaufgabe	13146	3-86593-023-9	15,00
<i>Martin Führ • Andrea Baukrowitz (Hrsg.)</i> Evaluierung regionalwirtschaftlicher Wirkungsanalysen	13147	3-86593-024-7	19,00
<i>Birgit K. Mielke</i> Grundlagen des handelsrechtlichen Jahresabschlusses und Jahresabschlussanalyse	13148	3-86593-025-5	10,00
<i>Thomas Ebert</i> Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Renten- versicherung – Delegitimation des Sozialstaates?	13149	3-86593-026-3	18,00
<i>Marcus Kahmann</i> Mit vereinten Kräften. Ursachen, Verlauf und Konsequenzen der Gewerkschaftszusammenschlüsse von IG BCE und ver.di	13150	3-86593-027-1	10,00
<i>Sibel Vurgun (Hrsg.)</i> Gender und Raum	13152	3-86593-029-8	28,00
<i>Achim Sollanek</i> Bankbilanzen nach deutschem Handelsrecht. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13153	3-86593-030-1	12,00
<i>Siegfried Leittretter (Hrsg.)</i> Energieeffizientes Krankenhaus – für Klimaschutz und Kostensenkung	13154	3-86593-031-X	18,00
<i>Klaus Maack • Jesco Kreft • Eckhard Voss</i> Zukunft der Milchwirtschaft	13155	3-86593-032-8	18,00
<i>Susanne König • Mette Rehling</i> Mitarbeitergespräche	13156	3-86593-033-6	12,00
<i>Herbert Klemisch • Philip Potter (Hrsg.)</i> Instrumente nachhaltigen Wirtschaftens in der Unternehmenspraxis	13157	3-86593-034-4	19,00
<i>Peter Martin</i> Mobile Büroarbeit	13158	3-86593-035-2	in Vorb.
<i>Björn Rohde-Liebenau</i> Whistleblowing	13159	3-86593-036-0	10,00
<i>Jürgen Enders</i> Promovieren als Prozess – Die Förderung von Promovierenden durch die Hans-Böckler-Stiftung	13160	3-86593-037-9	12,00
<i>Thomas Blanke</i> Vorrats-SE ohne Arbeitnehmerbeteiligung	13161	3-86593-038-7	12,00
<i>Oliver Schöller</i> Mobilität im Wettbewerb	13162	3-86593-039-5	12,00

	Bestellnr.	ISBN 10/13	Preis/€
<i>Gertrud Hovestadt • Nicole Keßler • Otto Pompe Peter Stegelmann</i> Internationale Bildungsanbieter auf dem deutschen Markt	13163	3-86593-040-9	12,00
<i>Marita Körner</i> Flexicurity in atypischen Arbeitsverhältnissen	13164	3-86593-041-7	10,00
<i>Birgit Soete</i> Biotechnologie in Vergleich – Wo steht Deutschland?	13165	3-86593-044-1	19,00
<i>Heinz Putzhammer (Hrsg.)</i> Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität	13166	3-86593-045-X	10,00
<i>Frank Havighorst</i> Personalkennzahlen	13167	3-86593-046-8	i. Vorb.
<i>Thomas Fritz • Kai Mosebach • Werner Raza Christoph Scherrer</i> GATS-Dienstleistungsliberalisierung	13168	3-86593-047-6	15,00
<i>Wolfgang Irrek • Stefan Thomas</i> Der EnergieSparFonds für Deutschland	13169	3-86593-048-4	16,00
<i>Thomas Blanke</i> Erweiterung der Beteiligungsrechte SE-Betriebsrats durch Vereinbarung	13170	3-86593-049-2	10,00
<i>Ingo Kübler</i> Stabsmitarbeiter und Referenten betrieblicher Interessenvertretungen	13174	3-86593-053-0	10,00
<i>Gertrud Kühnlein</i> Einstiegsqualifizierung für Jugendliche (EQJ)	13175	3-86593-054-9	10,00
<i>Peter Liepmann • Oliver Bonkamp • Britta Martina Gohs</i> Kooperation und Netzwerke in ausgewählten Branchen der Region Ostwestfalen-Lippe	13176	10: 3-86593-055-7 13: 978-3-86593-055-2	29,00
<i>Henry Schäfer • Oliver Kuhnle</i> Die bilanzielle Behandlung von Zweckgesellschaften und ihre Bedeutung im Rahmen der Corporate Governance	13177	10: 3-86593-056-5 13: 978-3-86593-056-9	15,00

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH  
Kreuzbergstraße 56  
40489 Düsseldorf  
Telefax 0211-408 00 90 40  
E-Mail mail@setzkasten.de

## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## **Mitbestimmungsförderung und -beratung**

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## **Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)**

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

## **Forschungsförderung**

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## **Studienförderung**

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Mit dem 14täglich erscheinenden Infodienst »Böckler Impuls« begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin »Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen« informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefax: 02 11/77 78-225  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.





