

Konzept zur Steuerung und Kontrolle der privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen der Stadt Bergisch Gladbach

A) Vorbemerkung

In Bergisch Gladbach wie auch in anderen Kommunen werden öffentliche Aufgaben zum Teil durch privatrechtliche Gesellschaften mit begrenzter Haftung (GmbH) wahrgenommen. Für deren Führung sind nicht unmittelbar die demokratisch gewählten Kommunalorgane zuständig, sondern vielmehr die Organe der jeweiligen Gesellschaft. Ungeachtet dessen müssen nach den gesetzlichen Vorgaben der GO NRW Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der Kommune gewahrt bleiben. Im Zuge einer Optimierung des bestehenden Steuerungskonzeptes soll nunmehr eine einheitliche und klare Umsetzung der Steuerungsanforderungen erreicht werden.

B) Status quo

Die Stadt Bergisch Gladbach ist derzeit an folgenden Gesellschaften beteiligt:

- **Bädergesellschaft mbH**
Beteiligungsquote 100 %, Organe: Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und fakultativer (d. h. gesetzlich nicht vorgeschriebener) Aufsichtsrat
- **Entsorgungsdienste Bergisch Gladbach GmbH**
Beteiligungsquote 100%, Organe: Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung
- **GL Service gGmbH**
Beteiligungsquote 100%, Organe: Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung
- **Stadtverkehrsgesellschaft mbH**
Beteiligungsquote 100 %, Organe: Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und fakultativer Aufsichtsrat
- **Bürgerhaus Bergischer Löwe GmbH**
Beteiligungsquote 50 %, Organe: Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und fakultativer Aufsichtsrat
- **Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH**
Beteiligungsquote 32,85%, Organe: Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und fakultativer Aufsichtsrat
- **Rheinisch-Bergisches Technologie Zentrum GmbH**
Beteiligungsquote 25%, Organe: Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung
- **BGE Eisenbahn Güterverkehr GmbH**
Beteiligungsquote 10%, Organe: Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung
- **Rheinisch-Bergische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH**
Beteiligungsquote 9,4%, Organe: Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung
- **Stadtbahngesellschaft Rhein-Sieg mbH in Liquidation**
Beteiligungsquote 3,29 %, Organe: Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und fakultativer Aufsichtsrat

In Bergisch Gladbach ist derzeit ein Steuerungskonzept in der Form implementiert, dass einerseits Angelegenheiten der Gesellschaften in die Entscheidungsbefugnis der jeweiligen Gesellschafterversammlung und / oder des Aufsichtsrats gestellt sind. Andererseits sind vorherige Weisungen des Rates bezüglich des Abstimmungsverhaltens der städtischen

Vertreter in den Gesellschafterversammlungen sowie den Sitzungen der Aufsichtsräte in grundsätzlichen Angelegenheiten möglich. So wurden in der Vergangenheit beispielsweise Weisungen des Rates bezüglich der Feststellung des Jahresabschlusses und der Entlastung der Organe der Stadtverkehrsgesellschaft mbH und der Bädergesellschaft mbH eingeholt.

C) Optimierung des bisherigen Steuerungskonzepts

Das vorhandene Steuerungskonzept soll nun nach folgender Maßgabe weiter ausgebaut und optimiert werden:

1. Die Fälle, in denen die städtischen Vertreter in den Organen der Unternehmungen und Einrichtungen Weisungen des Rates einzuholen haben, sind zu konkretisieren. Gleiches gilt für den Umfang der Berichtspflichten der Vertreter in den Gesellschaftsorganen.

**2. Das folgende Haushaltsziel 2008 der Produktgruppe Nr. 001.001, Politische Gremien und Verwaltungsführung, ist umzusetzen:
„c) Konzeptentwicklung für ein strategisches Teilnehmungscontrolling unter Berücksichtigung der strategischen Ziele der Stadt bis zum 31.12.2008 (Einführung in 2009)“**

3. Die unter „zu 3.“ aufgeführten Hinweise des RPAs aus dem Bericht über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Bergisch Gladbach in den Jahren 2005 und 2006 vom 21.11.2007 bezüglich des Teilnehmungscontrollings sind zu beachten.

4. Der Hinweis des Frauenbüros/ Gleichstellungsstelle vom 14.01.2009, dass die städtischen Vertreter in den Organen der Gesellschaft darauf hinwirken sollen, dass in den Gesellschaftsverträgen die Anwendbarkeit des Landesgleichstellungsgesetzes – LGG aufgenommen wird, ist zu beachten.

Zu den einzelnen, unter 1.-4. vorstehend angesprochenen Punkten und Vorgaben nachstehend wie folgt:

Zu 1. Berichtspflicht der städtischen Vertreter und Erteilung von Weisungen des Rates an die städtischen Vertreter in den Organen der Gesellschaften

1.1 Rechtliche Grundlagen

Nach den gesetzlichen Vorgaben der §§ 107 ff. GO NRW hat die Stadt darauf hinzuwirken, dass auch die Unternehmen in privater Rechtsform, die von ihr betrieben werden oder an denen die Stadt beteiligt ist, so geführt werden, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird. Bezüglich der Art und des Umfangs der Steuerung und Kontrolle von Unternehmen und Einrichtungen ist entscheidend, inwieweit gegenüber den Vertretern in den gesellschaftsrechtlichen Organen Weisungsrechte bestehen. Ausweislich § 113 Abs. 1 GO NRW sind kommunale Vertreter in gesellschaftsrechtlichen Organen an Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse gebunden und haben ihr Amt auf Beschluss des Rates jederzeit niederzulegen. Nach der im Gesellschaftsrecht herrschenden Meinung müssen kommunale

Weisungsrechte gegenüber den Mitgliedern eines fakultativen (d. h. gesetzlich nicht vorgeschriebenen Aufsichtsrates) allerdings ausdrücklich im Gesellschaftsvertrag verankert sein. Der Landesgesetzgeber hat aus dieser Rechtslage die Konsequenz gezogen und zur Stärkung des Einflusses der Kommunen auf die Gesellschaften und den Ausbau der Steuerungsverantwortung vor einigen Jahren in § 108 Abs. 4 Nr. 2 GO NRW eine neue Regelung dergestalt geschaffen, dass die Gemeinde Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung nur noch gründen oder sich daran beteiligen darf, wenn durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages sichergestellt ist, dass der Rat den von der Gemeinde bestellten oder auf Vorschlag der Gemeinde gewählten Mitgliedern des Aufsichtsrats Weisungen erteilen kann, soweit die Bestellung eines Aufsichtsrats nicht vorgeschrieben ist. Zwar trifft die Stadt keine unmittelbare Verpflichtung, bereits bestehende Gesellschaftsverträge an diese Neuregelung anzupassen. Soweit jedoch aus anderen Gründen eine Änderung eines bereits bestehenden Gesellschaftsvertrages notwendig werden sollte, erscheint es angezeigt, bei dieser Gelegenheit auch eine Anpassung an die aktuell bestehende Gesetzeslage vorzunehmen.

Mit Ausnahme des Gesellschaftsvertrages der Stadtverkehrsgesellschaft mbH ist ein ausdrückliches Weisungsrecht des Rates gegenüber den städtischen Vertretern in den jeweiligen Aufsichtsräten in den Gesellschaftsverträgen bislang nicht verankert. Ungeachtet dessen erscheinen Weisungen auf der Grundlage des § 113 Abs. 1 GO NRW auch in diesen Fällen möglich, wobei sich trotz Fehlen einer entsprechenden Regelung im Gesellschaftsvertrag eine faktische Bindungswirkung bezüglich einer erteilten Weisung daraus ableiten lässt, dass seitens des Rates die Möglichkeit der Abberufung eines entsandten Vertreters besteht. Da Aufsichtsratsmitglieder im übrigen auch gesellschaftsrechtlich verpflichtet sind, bei ihren Entscheidungen im Unternehmen auch die Interessen der Anteilseigner und damit hier die Interessen der öffentlichen Hand mit zu berücksichtigen, besteht bis zu einer Anpassung der Gesellschaftsverträge im Zuge weiterer Änderungen insoweit kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Mit der Möglichkeit der Erteilung von Weisungen einher geht die in § 113 Abs. 5 GO NRW normierte Verpflichtung der Vertreter der Kommunen in den Organen der Gesellschaften, den Rat über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten. Wegen des Vorrangs des bundesrechtlichen Gesellschaftsrechts vor den landesrechtlichen Bestimmungen der GO NRW ist jedoch zu beachten, dass die Aufsichtsratsmitglieder einer GmbH nach § 52 GmbHG in Verbindung mit §§ 116, 93 AktG (anders als Vertreter in Gesellschafterversammlungen) gesetzlich zur Verschwiegenheit über erhaltene vertrauliche Berichte und Beratungen verpflichtet sind. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass sich zugunsten von Gebietskörperschaften hiervon insoweit eine Ausnahme ableiten lässt, als kommunale Aufsichtsratsmitglieder hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu erstatten haben, keiner Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Zwecks Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist es jedoch empfehlenswert, auch den Umfang der Berichtspflicht bei anstehenden Änderungen von Gesellschaftsverträgen ausdrücklich zu regeln.

1.2 Konsequenzen für die Optimierung des Steuerungskonzepts in Bergisch Gladbach

a) Vertragliche Festlegung der weisungspflichtigen Geschäftsvorfälle sowie der Berichtspflichten unter Beibehaltung der bestehenden Struktur der Gesellschaften

Um die Steuerung der Unternehmen und Einrichtungen zu optimieren, könnten zukünftig die Vorgaben zu der Frage, in welchen Fällen die städtischen Vertreter in den Organen der

Gesellschaften Weisungen des Rates einzuholen haben, gemäß beiliegender **Anlage 1** zu dieser Vorlage gesellschaftsvertraglich festgelegt werden, soweit die betreffenden Verträge ein Weisungsrecht noch nicht beinhalten. Eine derartige Festlegung der weisungspflichtigen Geschäftsvorfälle würde die wesentliche Grundlage für die zukünftige Steuerung der Gesellschaften darstellen. Unberührt bliebe die Stellung der Geschäftsführung, die weiterhin alleine für das operative Geschäft zuständig wäre. Hierbei würde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Handlungsfähigkeit der Unternehmungen und Einrichtungen gewährleistet sein muss.

Da derzeit Art und Umfang der Berichtspflicht von Aufsichtsratsmitgliedern in den Gesellschaftsverträgen ebenfalls noch nicht ausdrücklich verankert ist, könnten die Verträge im Zuge einer solchen Änderung auch insoweit eine entsprechende Ergänzung finden.

b) Alternative zu a): Abschaffung der fakultativen Aufsichtsräte und Regelung des Weisungsrechts betreffend des Organs Gesellschafterversammlung

Alternativ könnte auch eine grundsätzliche Abschaffung des Organs „Aufsichtsrat“ erwogen werden. Anlage 1 zu dieser Vorlage würde dann bei städtischen GmbHs nur noch weisungspflichtige Geschäftsvorfälle des Organs Gesellschafterversammlung regeln. Betroffen von der Abschaffung der städtischen Aufsichtsräte wären folgende Gesellschaften, die aktuell über einen fakultativen Aufsichtsrat verfügen (die Abschaffung der Aufsichtsräte ist allerdings nur unter der Voraussetzung möglich, dass bei Minderheitsbeteiligungen die übrigen Gesellschafter den Wunsch der Stadt Bergisch Gladbach mittragen):

- Bädergesellschaft mbH (Beteiligungsquote 100%)
- Stadtverkehrsgesellschaft mbH (Beteiligungsquote 100%)
- Bürgerhaus Bergischer Löwe GmbH (Beteiligungsquote 50%)
- Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH (Beteiligungsquote 32,85%)
- (Stadtbahngesellschaft Rhein-Sieg mbH i.L. (Beteiligungsquote 3,29%). Die Gesellschaft befindet sich in Liquidation, d.h. eine Änderung des Gesellschaftsvertrages ist nicht mehr zweckdienlich.)

Zur Umsetzung dieses Verfahrens wären entsprechende Änderungen der Gesellschaftsverträge vonnöten. Hierbei wären die bisherigen Kompetenzen der Aufsichtsräte auf das dann verbleibende Organ Gesellschafterversammlung zu übertragen, damit die Gesellschafterversammlung, zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben, u.a. die klassische Aufgabe des Organs Aufsichtsrat „Überwachung der Tätigkeit der Geschäftsführung“ ausüben kann. Idealtypisch würde diese Änderung der Gesellschaftsverträge mit der erwogenen Einrichtung des so genannten „Steuerungsausschusses“ abgestimmt.

c) Einrichtung eines „Steuerungsausschusses“

Anstelle des Rates könnte ein ggfs. noch einzurichtender „**Steuerungsausschuss**“ die Aufgabe haben, den städtischen Vertretern in den Organen der Gesellschaften Weisungen zu erteilen sowie Adressat von Berichtspflichten sein. Ein Modell eines solchen „Steuerungsausschusses“ könnte die Zusammenlegung von Haupt- und Finanzausschuss darstellen. Soweit es sich bei den städtischen Vertretern in den Organen der Gesellschaften um Vertreter der Politik handelt sollten dann möglichst Mitglieder des „Steuerungsausschusses“ berücksichtigt werden. Hiermit könnte man insoweit eine Personenidentität von Mitgliedern des „Steuerungsausschusses“ und den politischen

Vertretern in den Gesellschaftsorganen erreichen und damit die Transparenz der Tätigkeit der Gesellschaften erheblich erhöhen.

Zu 2. Konzeptentwicklung für ein strategisches Beteiligungscontrolling unter Berücksichtigung der strategischen Ziele der Stadt bis zum 31.12.2008 (Einführung in 2009)

Um ein strategisches Beteiligungscontrolling zu entwickeln, ist es notwendig, dass die städtischen Gesellschaften, die für sie maßgeblichen **strategischen Ziele** der Stadt Bergisch Gladbach, gemäß Anlage 1 des Bandes Zielsteuerung 2009 zum Haushalt 2009 der Stadt Bergisch Gladbach aufgreifen und deren Umsetzung im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanung i.S. § 108 (2) Nr. 1 GO NW vorsehen. Bei Minderheitsbeteiligungen ist von den städtischen Vertretern in den Organen der Gesellschaften für eine entsprechende Umsetzung der strategischen Ziele der Stadt Bergisch Gladbach und der Einrichtung eines unten genannten Berichtswesens zu werben.

Als Muster für die Berücksichtigung der **strategischen Ziele** der Stadt Bergisch Gladbach kann die Produktgruppe 012.660 „ÖPNV“ herangezogen werden, bei der schon im NKF-Haushaltsplanentwurf 2009 die die Stadtverkehrsgesellschaft mbH betreffenden strategischen Ziele benannt sind und Haushaltsziele und Kennzahlen gebildet wurden.

So kann für die übrigen Gesellschaften, entsprechend der o.g. Gestaltung der Produktgruppe 012.660 „ÖPNV“, der Ausweis von Haushaltszielen und Kennzahlen, nicht nur im jeweiligen Wirtschaftsplan der Gesellschaft, sondern auch über eine Produktgruppe des Kernhaushalts erfolgen. Hierbei wird das zentrale Controlling der Stadtverwaltung jeweils die inhaltlich tangierten Fachbereiche einbinden. (z.B. Kulturbüro bei der Zielfindung für die Bürgerhaus Bergischer Löwe GmbH)

Um die unterjährige Berichterstattung der Gesellschaften an die Stadt Bergisch Gladbach sicher zu stellen sollen diese vierteljährlich analog § 20 S. 1 EigVO dem zentralen Controlling über:

- die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen,
- die Abwicklung des Vermögensplans,
- die Abwicklung des Stellenplans und
- die Entwicklung der „Haushaltsziele“ und Kennzahlen

im Vergleich zu den Ansätzen der Wirtschaftsplanung berichten. Das zentrale Controlling wird den Gesellschaften als Service ein Muster eines entsprechenden Berichtswesens zur Verfügung stellen.

Zu 3. Hinweise des RPA gemäß Bericht vom 21.11.2007 über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Bergisch Gladbach in den Jahren 2005 und 2006 bezüglich des Beteiligungscontrollings

Hinweis H 1:

„Es konnten den zur Prüfung vorliegenden Unterlagen jedoch nicht entnommen werden, inwieweit zwischen den Vertretern der Stadt in den Gremien der Gesellschaft, der Verwaltung (unter Einschaltung des Beteiligungscontrollings) und der Politik ein regelmäßiger

Informationsaustausch stattfand bzw. angeboten wurde, um die Interessen des Unternehmens mit den kommunalpolitischen Zielen der Stadt Bergisch Gladbach zu verknüpfen“

Umsetzungsvorschlag:

Die städtischen Vertreter in den Gesellschaften, an denen die Stadt Bergisch Gladbach unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, sollten bei Sachverhalten, die kommunalpolitische Ziele der Stadt Bergisch Gladbach berühren, einen Informationsaustausch mit den maßgeblichen Stellen und dem zentralen Controlling sicher stellen. Das zentrale Controlling bietet seinerseits den städtischen Vertretern an, diese durch die Fertigung von Stellungnahmen zu den Sitzungsunterlagen der Organe der Gesellschaften zu unterstützen.

Hinweis H 3:

„Einladungsdokumente sowie Protokolle der Aufsichtsratssitzungen werden von der Bädergesellschaft nicht unmittelbar dem Beteiligungscontrolling (VV-10) der Stadt Bergisch Gladbach übersandt. Eine entsprechende Anfrage vom 23.12.2004 wurde u.a. unter Hinweis auf einen einstimmigen Beschluss des Aufsichtsrats vom 23.12.1999 abschlägig beschieden.“

Umsetzungsvorschlag:

Die städtischen Vertreter in den Gesellschaften, an denen die Stadt Bergisch Gladbach unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, sollten initiieren, dass Einladungsdokumente zu den Sitzungen der Gesellschafterversammlung, Einladungsdokumente zu den Sitzungen des Aufsichtsrates (sofern vorhanden), Protokolle über die Sitzungen der vorgenannten Organe, Wirtschaftspläne, das unterjährige Berichtswesen, der geprüfte Jahresabschluss, sowie alle weiteren relevanten Gesellschaftsunterlagen direkt von der Gesellschaft an das zentrale Controlling gesandt werden. Hierdurch würde erreicht, dass das zentrale Controlling umfassend informiert ist und auch die unterjährig gefertigte Information des Rates über die Lage der Gesellschaften entsprechend aktuell und vollständig erstellen kann.

Hinweis H :

„Zusammenfassend ist zukünftig verstärkt darauf hinzuwirken, dass das städtische Beteiligungscontrolling aufgewertet wird. Es muss in die Lage versetzt werden, die notwendigen zentralen Managementfunktionen für Verwaltung, Politik entsandte Gesellschaftsvertreter, städtischen Finanzbereich etc. wirkungsvoll wahrnehmen zu können.“

Umsetzungsvorschlag:

Die Beschlusspunkte dieser Vorlage sollen zu einer Aufwertung des Beteiligungscontrollings führen, damit es einen entsprechenden Service an die Entscheidungsträger erbringen kann.

Hinweis H 13:

„Unabhängig hiervon ist zu berücksichtigen, dass gemäß § 113 Abs. 5 GO dem Rat ein Informationsrecht durch die Vertreter der Gemeinde in den Unternehmen und Einrichtungen zu gewährleisten ist, um die Unternehmen und Einrichtungen besser an die Stadt anzubinden.“

Umsetzungsvorschlag:

Wie unter 1.1 ausgeführt, besteht nach § 113 Abs. 5 GO NRW eine Pflicht der Vertreter der Stadt Bergisch Gladbach, den Rat über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten.

Zu 4. Hinweis des Frauenbüros/ Gleichstellungsstelle, dass die städtischen Vertreter in den Organen der Gesellschaft darauf hinwirken sollen, dass in den Gesellschaftsverträgen die Anwendbarkeit des Landesgleichstellungsgesetzes – LGG verankert wird.

Die städtischen Vertreter in den Organen der Gesellschaften sollen nach § 2 Abs. 3 LGG initiieren, dass in den Gesellschaftsverträgen der Gesellschaften, an denen die Stadt Bergisch Gladbach alleine, oder zusammen mit anderen Gemeinden mehrheitlich beteiligt ist, die Anwendung des LGG vereinbart wird.

Zurzeit ist, bei den in Betracht kommenden Gesellschaften, lediglich im Falle der GL Service gGmbH eine entsprechende Regelung im Gesellschaftsvertrag aufgenommen worden. Bei folgenden Gesellschaften ist die Regelung des § 2 Abs. 3 LGG bei sich bietender Gelegenheit noch im Gesellschaftsvertrag zu ergänzen:

- Bädergesellschaft mbH
- Entsorgungsdienste Bergisch Gladbach GmbH
- Stadtverkehrsgesellschaft mbH
- Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH
- Rheinisch-Bergische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH

Weisungspflichtige Geschäftsvorfälle

a) *bei allen Gesellschaften, Mitgliedschaften in Zweckverbänden und wirtschaftlichen Vereinen an denen die Stadt Bergisch Gladbach unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist*

Mitgliedschaft in bzw. Austritt aus wirtschaftlichen Vereinen,
Gründung, Auflösung,
Erwerb/ Veräußerung von Anteile bzw. Mitgliedschaften,
Bestellung von Vertretern in Organen nach Vorschriften der GO NW,
Geschäftsvorfälle von besonderer Bedeutung*

b) *bei Kapitalgesellschaften an denen die Stadt Bergisch Gladbach zu 50% oder mehr unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist (zusätzlich zu a)*

Entlastung der Organe,
Abschluss und Lagebericht,
Feststellung des Ergebnisses und Gewinnverwendung,
Wirtschaftsplan,
Änderung des Gesellschaftsvertrags und Betriebsverlegung
Beteiligung dieser Unternehmen an Gesellschaften,
Änderung von gezeichnetem Kapital und Kapitalrücklage,
Abtretung von Geschäftsanteilen

*

Bei dem Geschäftsvorfall von besonderer Bedeutung handelt es sich um einen Auffangtatbestand, da es nicht möglich ist alle denkbaren weisungspflichtigen Geschäftsvorfälle in diesem Katalog aufzuführen. Hier muss im Einzelfall von den städtischen Vertretern in den Organen der Gesellschaft beurteilt werden, ob ein weisungspflichtiger Geschäftsvorfall vorliegt.

Zu den Geschäftsvorfällen von besonderer Bedeutung zählen auch:

Angelegenheiten, die den grundgesetzlich verankerten Auftrag der kommunalen Daseinsvorsorge berühren, z.B. Abschluss von Konzessionsverträgen etc.

Geschäftsvorfälle von besonderer Bedeutung liegen ebenfalls vor, wenn der Bürgermeister oder der Rat in begründeten Ausnahmefällen einen Eingriff in die Angelegenheiten der Gesellschaft für erforderlich hält, um materiellen oder immateriellen Schaden von der Gesellschafterin Stadt Bergisch Gladbach abzuwenden oder um kommunalpolitische Ziele und Vorstellungen durchzusetzen.