

Konzept zur Steuerung und Kontrolle der privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen, sowie der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit der Stadt Bergisch Gladbach

A) Vorbemerkung

In Bergisch Gladbach wie auch in anderen Kommunen werden öffentliche Aufgaben zum Teil durch privat- sowie rechtsfähige öffentlichrechtliche Unternehmen und Einrichtungen wahrgenommen. Für deren Führung sind nicht unmittelbar die demokratisch gewählten Kommunalorgane zuständig, sondern vielmehr die Organe der jeweiligen Gesellschaft bzw. die der jeweiligen Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR). 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 mit beschränkter Haftung (GmbH) 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

Außerdem ist die Stadt Bergisch Gladbach nach § 114 a (5) GO NRW Gewährsträgerin der

- **Stadtentwicklungsbetrieb Bergisch Gladbach – AöR** (Anstalt des öffentlichen Rechts)
Alleinige Gewährsträgerin: Stadt Bergisch Gladbach, Organe: Vorstand und Verwaltungsrat

In Bergisch Gladbach ist derzeit ein Steuerungskonzept in der Form implementiert, dass einerseits Angelegenheiten der GmbHs bzw. des Stadtentwicklungsbetriebs Bergisch Gladbach – AöR (AöR) in die Entscheidungsbefugnis der jeweiligen Gesellschafterversammlung und / oder des Aufsichtsrats bzw. des Verwaltungsrats gestellt sind. Andererseits sind vorherige Weisungen des Rates bezüglich des Abstimmungsverhaltens der städtischen Vertreter in den Gesellschafterversammlungen bzw. in den Sitzungen der Aufsichtsräte/ Verwaltungsräte in grundsätzlichen Angelegenheiten möglich bzw. im Falle der AöR in § 114a GO NRW gesetzlich verankert. 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 Organen der Unternehmen und Einrichtungen.

2. Die Gesellschaftsverträge der GmbHs sind im Zuge der Ergänzungen lt. o.g. Nr. 1 an die aktuelle Gesetzeslage (GO, HGB etc.) anzupassen. Außerdem sind Empfehlungen des kommunalwirtschaftlichen Schrifttums, soweit diese sinnvoll und leistbar sind, zu berücksichtigen.

3. Es ist ein Konzept für ein Berichtswesen, sowie für ein strategisches Beteiligungscontrolling unter Berücksichtigung der strategischen Ziele der Stadt Bergisch Gladbach zu entwickeln.

4. Die 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 Beteiligungscontrollings sind zu beachten.

5. Die Umsetzung dieses Konzepts in den Gesellschaften bzw. der AöR wird beauftragt.

Zu den einzelnen angesprochenen Punkten und Vorgaben nachstehend wie folgt:

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 Organen der Unternehmen und Einrichtungen.

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 Unternehmen und Einrichtungen, 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.

Um den **städtischen Vertretern**, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in den Gesellschafterversammlungen und den Aufsichtsräten der städtischen GmbHs, eine **Arbeitshilfe** zur Verfügung zu stellen, hat der **FB 3-30** einen Leitfaden (**Anlage 2**) erstellt.

Bezüglich einer **Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)** hat der Landesgesetzgeber in § 114 a Abs. 7 GO NRW mit Blick auf das Zusammenspiel von Rat und Verwaltungsrat eine sorgfältig abgestimmte Hierarchie von **Kontrollmechanismen** unterschiedlicher Intensität geschaffen. Verwendung finden die Erfordernisse der „Weisung“ (Satz 4), der „vorherigen Entscheidung des Rates“ (Satz 5) und der „Zustimmung“ (Satz 7), um die Einflussmöglichkeiten des Stadtrates auf die rechtlich verselbständigte Anstalt zu bestimmen. Dabei kommt den Begrifflichkeiten durchaus unterschiedliche Bedeutung zu. Im Unterschied zur Weisung verschafft die Zustimmung kein Initiativrecht, im Gegensatz zur „vorherigen Entscheidung des Rates“ verbleibt die Entscheidungskompetenz auch bei Normierung von Zustimmungserfordernissen allein beim Verwaltungsrat, wobei die Wirksamkeit des Beschlusses des Verwaltungsrats jedoch von der (nachträglichen) Zustimmung des Rates abhängt. Hervorzuheben ist, dass das Weisungsrecht des Rates und seine vorausgehende Entscheidungskompetenz **gesetzlich verbindlich** festgeschrieben sind, wohingegen der Zustimmungsvorbehalt lediglich als Option zugunsten der Trägerkommune ausgestaltet ist. Den Weisungen des Gemeinderates unterliegt der Verwaltungsrat bei dem Erlass von Satzungen gemäß § 114 a Abs. 3 Satz 2 GO NRW; der vorherigen Entscheidung des Rates bedarf es bei der Beteiligung oder Erhöhung der Beteiligung der Anstalt an anderen Unternehmen oder Einrichtungen sowie deren Gründung (Abs. 7 Satz 3 Nr. 2) und der Rechtsgeschäfte der Anstalt im Sinne des § 111 GO NRW (Abs. 7 Satz 3 Nr. 7). **Diesen gesetzlichen Vorgaben trägt § 7 Abs. 3 der Satzung über die kommunale Einrichtung „Stadtentwicklungsbetrieb Bergisch Gladbach AöR“ bereits Rechnung.** Weitergehende Steuerungsmöglichkeiten sind der Kommune nur insoweit vorbehalten, indem sie in der Anstaltssatzung bei Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung festlegt, dass die Zustimmung des Stadtrates erforderlich ist (§ 114 a Abs. 7 Satz 6 GO NRW). Man könnte also in der Satzung lediglich weitere einzelne Tatbestände von besonderer Bedeutung benennen, in denen ein Zustimmungsvorbehalt bestehen soll (der im Gegensatz zur Weisung kein eigenes Initiativrecht der mitwirkungsberechtigten Stelle begründet). Weisungsmöglichkeiten der Körperschaft an den Verwaltungsrat der Anstalt im Einzelfall und insbesondere nach tagespolitischer Opportunität sind hingegen ausgeschlossen.

Insgesamt ist daher festzuhalten, dass zwischen der kommunalen Gesellschaft einerseits und der Anstalt des öffentlichen Rechts andererseits betreffend die Einflussnahmemöglichkeiten

zwar eine im Grundsatz vergleichbare Ausgangssituation besteht. Das für den Fall einer GmbH vorgesehene, gesellschaftsvertraglich abzusichernde Weisungsrecht geht in Teilen jedoch über die vergleichbaren (Weisungs-, Entscheidungs- oder Zustimmung-)Rechte bei der AöR hinaus und sind gesetzlich anders ausgestaltet. Es wird deshalb vorgeschlagen bezüglich der AöR **keine weiteren Regelungen** zu „Weisung“, der „vorherigen Entscheidung des Rates“ und der „Zustimmung“ in der Satzung zu verankern. Da der Verwaltungsrat der AöR nach § 6 Nr. 5 der Satzung dem Rat und dem Bürgermeister ohnehin schon auf Verlangen Auskunft über alle wichtigen Angelegenheiten der Anstalt zu geben hat, erscheint die Implementierung einer darüber hinausgehenden **Berichtspflicht** über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung im Sinne des § 113 (5) GO NRW **entbehrlich**.

1.2 Konsequenzen für die Optimierung des Steuerungskonzepts in Bergisch Gladbach

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

Um die Steuerung der Unternehmen und Einrichtungen zu optimieren, ist beabsichtigt zukünftig die Vorgaben zu der Frage, in welchen Fällen die städtischen Vertreter in den Organen der Unternehmen, Einrichtungen Weisungen des Rates in **öffentlicher bzw. in nichtöffentlicher Sitzung** einzuholen haben, gemäß beiliegender **Anlage 1** zu dieser Vorlage gesellschaftsvertraglich festzulegen, soweit die betreffenden Verträge ein Weisungsrecht noch nicht beinhalten. Eine derartige Festlegung der weisungspflichtigen Geschäftsvorfälle stellt dann die wesentliche Grundlage für die zukünftige Steuerung der Gesellschaften dar. Hier ist zu bedenken, dass es in der Praxis, aus unternehmensinternen Zwängen, ausnahmsweise durchaus notwendig werden kann Beschlüsse der Organe der Unternehmen, Einrichtungen **vorbehaltlich einer Weisung des Rates** zu fassen. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Feststellung des Wirtschaftsplanes. Der Wirtschaftsplan wird zum Ende des Vorjahres aufgestellt und muss von den Organen der Unternehmen, Einrichtungen noch im alten Jahr festgestellt bzw. beschlossen werden. Eine Weisung des Rates kann also i.d.R. nur im Nachgang eingeholt werden. Durch seine Zustimmung würde der Rat dann **rückwirkend** den vorbehaltlich einer Weisung des Rates gefassten Beschluss legitimieren.

Die **Weisungsvorlagen** sind **unmittelbar** von den **Gesellschaften**, nach Beratung durch den Haupt- und Finanzausschuss, dem Rat zur Entscheidung vorzulegen. Das Zentrale Controlling wird vorab durch die frühzeitige Übersendung der maßgeblichen Vorlage durch die Gesellschaften informiert. Insofern die AöR einer Weisung des Rates bzw. der vorherigen Entscheidung des Rates gemäß § 7 der Satzung bedarf, ist das Zentrale Controlling ebenfalls entsprechend zu informieren. Auf **Wunsch** der Gesellschaften bzw. der AöR können die **Weisungsvorlagen auch zentral** vom Zentralen Controlling vorgelegt werden. Dazu hat die Geschäftsführung bzw. der Vorstand der AöR dem Zentralen Controlling rechtzeitig alle relevanten Informationen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die es für die Erstellung der jeweiligen Weisungsvorlage bedarf. Unberührt bleibt die Stellung der Geschäftsführung, die weiterhin alleine für das operative Geschäft zuständig ist. Hierbei wird 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, sind die Verträge im Zuge einer solchen Änderung entsprechend zu ergänzen. Im Vorgriff auf die gesellschaftsvertragliche Verankerung der Berichtspflicht i.S. § 113 (5) GO NRW wurde diese zwischenzeitlich als fester TOP auf die Tagesordnung des Rates aufgenommen.

2. Die Gesellschaftsverträge der GmbHs sind im Zuge der Ergänzungen lt. o.g. Nr. 1 an die aktuelle Gesetzeslage (GO, HGB etc.) anzupassen. Außerdem sind Empfehlungen des kommunalwirtschaftlichen Schrifttums, soweit diese sinnvoll und leistbar sind, zu berücksichtigen.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die Gesellschaftsverträge der Gesellschaften und die Satzung der AöR entsprechen grds. dem zum **jeweiligen Beurkundungszeitpunkt** aktuellen Rechtsstand. Zwischenzeitlich eingetretene Änderungen der Gesetzeslage (GO, HGB, KUV, etc.), sowie Empfehlungen des kommunalwirtschaftlichen Schrifttums sind i.d.R. nicht abgebildet, da die Bestandsgesellschaften grds. nicht verpflichtet sind jede gesetzliche Änderung nachzuvollziehen und somit grds. eine Art von „Bestandsschutz“ genießen. Hinzu kommt dass jede Änderung eines GmbH Gesellschaftsvertrages kostenpflichtig notariell beurkundet und zum Handelsregister angemeldet werden muss.

Da u.a. die gemäß Nr. 1 vorgesehene Implementierung von weisungspflichtigen Geschäftsvorfällen bei den städtischen GmbHs einer notariellen Änderung der Gesellschaftsverträge bedarf bietet sich nunmehr eine Anpassung der Gesellschaftsverträge an die aktuelle Rechtslage an. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass z.B. bzgl. der Vorgaben nach dem Transparenzgesetz (s.u.) eine Hinwirkungspflicht der Kommune besteht, die ohnehin eine Änderung des Gesellschaftsvertrages notwendig machen würde.

Empfehlungen des kommunalwirtschaftlichen Schrifttums sind u.a. im Rahmen der Änderung der Gesellschaftsverträge mit der jeweiligen Gesellschaft zu diskutieren. Sie sind, soweit es sinnvoll und leistbar ist, ebenfalls im jeweiligen Gesellschaftsvertrag zu verankern.

Bzgl. der **AöR**, deren Satzung gemäß den Ausführungen zu 1. nicht geändert werden muss, ist zu prüfen inwieweit Nachfolgendes eine Anpassung der Satzung erforderlich macht. Grds. kann festgehalten werden, dass die AöR eine Art kommunaler GmbH darstellt.

2.2 Konsequenzen für die Optimierung des Steuerungskonzepts in Bergisch Gladbach

Folgende **gesetzliche Änderungen** sind in den Gesellschaftsverträgen, bzw. soweit geboten in der Satzung der AöR, umzusetzen:

- Die seit Beurkundung des jeweiligen Gesellschaftsvertrags zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen der Kommunalgesetze (GO, GemHVO, etc.) sind in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen nachzuvollziehen. Hier ist zum Einen beispielhaft auf die Erweiterung der Kompetenzen der GmbH Gesellschafterversammlung nach § 108 (5) Nr. 1 b) (Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Einrichtungen) und 1 d) GO NRW (die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer, soweit dies nicht der Gemeinde vorbehalten ist) hinzuweisen. Zum Anderen sind die neuen § 108 (1) Nr. 9 und § 108 (2) GO NRW hervorzuheben, welche eine Hinwirkungspflicht zur Umsetzung der Vorgaben des Transparenzgesetzes formulieren. Danach ist bei kommunalen Mehrheitsbeteiligungen im Gesellschaftsvertrag zu regeln, dass im Anhang zukünftig die Vergütungen von Geschäftsführung und Aufsichtsrat je Personengruppe und zusätzlich personenbezogen unter Aufgliederung nach Komponenten veröffentlicht wird.

- Die seit Beurkundung des jeweiligen Gesellschaftsvertrags zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen der gesellschaftsrechtlichen und kaufmännischen Gesetze (GmbHG, HGB, AktG etc.) sind in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen nachzuvollziehen. Hier ist beispielhaft auf die Regelungen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) hinzuweisen, welche u.a. für den Aufsichtsrat erweiterte Überwachungs- und Überprüfungspflichten definieren.
- Bei folgenden Gesellschaften, an denen die Stadt Bergisch Gladbach alleine, oder zusammen mit anderen Gemeinden mehrheitlich beteiligt ist, ist dem Rechtgedanken des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG) noch Rechnung zu tragen und entsprechende Regelungen im jeweiligen Gesellschaftsvertrag zu verankern:
 - Bädergesellschaft mbH
 - Entsorgungsdienste Bergisch Gladbach GmbH
 - Stadtverkehrsgesellschaft mbH
 - Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH
 - Rheinisch-Bergische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH

Vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Bestandsschutzes der vorgenannten Gesellschaften und der Wirtschaftlichkeit, ist eine analoge Anwendung des LGGs zu favorisieren, da z.B. im Falle der Bädergesellschaft ansonsten eine eigene Gleichstellungsbeauftragte angestellt werden müsste, welches zu entsprechendem Personalaufwand führen würde.

- Die Gesellschaften sind gesellschaftsvertraglich zu verpflichten die EU-beihilferechtlichen Regelungen zu beachten, sowie diese Frage auch als Teil der Jahresabschlussprüfung aufzunehmen.

Nach europäischem Recht sind, vorbehaltlich abweichender Bestimmungen, „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.

Die folgenden **Empfehlungen** des kommunalwirtschaftlichen Schrifttums sind mit der jeweiligen Gesellschaft bzw. der AöR zu diskutieren und sofern praktikabel im Gesellschaftsvertrag bzw. der Satzung zu verankern:

- Die Empfehlungen des „Compliance“ (Sicherstellung der Übereinstimmung mit den Vorgaben) und „Corporate Compliance“ (ordnungsgemäßer Unternehmensführung im Hinblick auf Regelkonformität) sollten berücksichtigt werden.
- Die Implementierung bzw. Fortentwicklung des Chancen- und Risikomanagementsystems und des internen Kontrollsystems sollte geprüft werden.

3. Es ist ein Konzept für ein Berichtswesen, sowie für ein strategisches Beteiligungscontrolling unter Berücksichtigung der strategischen Ziele der Stadt Bergisch Gladbach zu entwickeln.

Um die **unterjährige Berichterstattung** der Gesellschaften bzw. der AöR an die Stadt Bergisch Gladbach sicher zu stellen haben diese, auf Grund einer gesellschaftsvertraglichen Regelung, mindestens halbjährlich, ggfs. auch vierteljährlich (AöR gemäß § 5 Nr. 6 der Satzung), analog § 20 EigVO dem Zentralen Controlling/ VV-10 über:

- die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen inklusive Begründung von wesentlichen Abweichungen,
- die Abwicklung des Vermögensplans,
- die Abwicklung des Stellenplans und
- die Entwicklung der „Haushaltsziele“ und Kennzahlen (s.u.)

im Vergleich zu den Ansätzen der Wirtschaftsplanung zu berichten. Das zentrale Controlling kann als Service ein Muster eines entsprechenden Berichtswesens zur Verfügung stellen. Ziel ist es ein möglichst **einheitliches** Berichtswesen zu erreichen.

Um ein strategisches Beteiligungscontrolling zu entwickeln, ist es notwendig, dass die städtischen Gesellschaften und die AöR, die für sie maßgeblichen strategischen Ziele der Stadt Bergisch Gladbach aufgreifen und deren Umsetzung im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanung i.S. § 108 (3) Nr. 1 GO NRW vorsehen. Bezüglich des strategischen Ziels 1.1 (Bis 2012 ist ein jahresbezogener Haushaltsausgleich in Ertrag und Aufwand erreicht und die Kredite zur Liquiditätssicherung früherer Fehlbeträge werden bis 2017 abgebaut.) ist von den Gesellschaften **stets** zu prüfen, inwieweit sie einen **Konsolidierungsbeitrag** zugunsten des städtischen Haushalts erbringen können.

Als **Muster** für die Berücksichtigung der strategischen Ziele der Stadt Bergisch Gladbach kann die Produktgruppe 012.660 „ÖPNV“ herangezogen werden, bei der im Haushaltsplanentwurf 2011 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.

Dies ist in der Form umzusetzen, dass das Zentrale Controlling/ VV-10 im Rahmen der **Abfrage der jährlichen Haushaltsziele** bei den Fachbereichen die Gesellschaften bzw. die AöR ebenfalls auffordert ihre Ziele und Kennzahlen zu benennen und diese in neu einzurichtenden Produktgruppen des Haushalts ausweist. Parallel haben die Gesellschaften und die AöR die gemeldeten Ziele und Kennzahlen in ihre Wirtschaftsplanung zu integrieren. Bei der Zielfindung sollten die Gesellschaften bzw. die AöR die inhaltlich tangierten Fachbereiche (z.B. Kulturbüro bei der Zielfindung für die Bürgerhaus Bergischer Löwe GmbH) einbinden.

Über die gemeldeten Ziele und Kennzahlen wird im Rahmen der im Nachgang erfolgenden **Ziel- und Auswertegespräche** beim Bürgermeister, unter Teilnahme der inhaltlich tangierten Fachbereiche, des Fachbereichs Finanzen und des Zentralen Controllings, diskutiert und ggfs. steuerungsrelevante Änderungen vorgenommen.

Über die Erreichung der Ziele und Kennzahlen ist, neben dem halb- bzw. vierteljährigen Berichtswesen der Gesellschaften und der AöR über die Abarbeitung des Wirtschaftsplans, zusätzlich in den zwei unterjährigen **Controllingberichten** zum 31.05 und 31.08. eines Jahres bezogen auf die neu einzurichtenden Produktgruppen zu berichten. Der Lagebericht der Gesellschaften und der AöR hat zukünftig Auskunft über das Erreichen der jährlichen Ziele und Kennzahlen zu geben.

4. Die 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 Beteiligungscontrollings sind zu beachten.

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 maßgeblich verantwortlichen städtischen Vertreter in den Organen der 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/ VV-10 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: In den Gesellschaftsverträgen und der Satzung der AöR ist zu verankern, dass Einladungsdokumente zu den Sitzungen der Gesellschafterversammlung bzw. des Verwaltungsrates, 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 zeitnah und **direkt** von der Gesellschaft bzw. der AöR an das Zentrale Controlling gesandt werden und dass das Zentrale Controlling berechtigt ist **Fragen**, die sich z.B. bei der Erstellung von Stellungnahmen ergeben, **direkt mit der Geschäftsführung bzw. dem Vorstand zu erörtern**. Hierdurch wird erreicht, dass das Zentrale Controlling umfassend informiert ist und auch die Stellungnahmen sowie die unterjährig gefertigten Informationen des Rates über die Lage der Gesellschaften und der AöR 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 führen zu einer **Aufwertung des Beteiligungscontrollings** (VV-10), 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 in den Unternehmen und Einrichtungen, den Rat über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten.

5. Die Umsetzung dieses Konzepts in den Gesellschaften bzw. der AöR wird beauftragt.

Dieses Konzept stellt juristisch betrachtet „nur“ eine **Absichtserklärung** des Rates der Stadt Bergisch Gladbach dar, auf dessen Basis die Umsetzung selbst nicht automatisch erfolgt. Somit sind zwecks Umsetzung bei jeder Gesellschaft, an der die Stadt Bergisch Gladbach zu 50 oder mehr Prozent beteiligt ist, **folgende Schritte** zu unternehmen:

- der Gesellschaftervertreter (z.B. bei der Bädergesellschaft der Bürgermeister) holt sich individuell eine Weisung des Rates zu den umzusetzenden Punkten des Konzepts ein
- nach Erhalt der Weisung fasst der Gesellschaftervertreter beim Notar zu jedem Umsetzungspunkt einen Beschluss der Gesellschafterversammlung
- der Notar vollzieht die aus den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung resultierenden Änderungen des Gesellschaftsvertrages, beurkundet diesen nach § 53 GmbHG und meldet die Änderungen nach § 54 GmbHG dem Handelsregister zur Eintragung an.

VV-10 wird **beauftragt** in Zusammenarbeit mit dem FB 3-30 die Gespräche zur Umsetzung dieses Konzepts mit der Geschäftsführung und den maßgeblichen Mitarbeitern der GmbHs, an der die Stadt Bergisch Gladbach zu 50 oder mehr Prozent beteiligt ist und der AöR zu führen, sowie alle weiteren Schritte, wie Erstellung der Ratsvorlagen, Vereinbarung und Vorbereitung der Notartermine etc., vorzunehmen. Etwaige **Empfehlungen des Notars** sind bei Änderung der Gesellschaftsverträge bzw. der Satzung zu berücksichtigen und unmittelbar umzusetzen.

Bei **Neugründung** von GmbHs oder AöRs sind die Regelungen dieses Konzepts zu beachten und umzusetzen. VV-10 und FB 3-30 werden beauftragt Neugründungen insoweit zu begleiten.

Die in Zukunft sich ergebenden **Gesetzesänderungen** sind, soweit sie rechtlich verpflichtend oder sinnvoll sind, von den GmbHs und der AöR in eigener Verantwortung umzusetzen. VV-10, FB 3-30 und FB 1-2 sind hierüber zu informieren und können beratend hinzugezogen werden.

Bei **Minderheitsbeteiligungen** ist von den städtischen Vertretern in den Organen der Gesellschaften für eine entsprechende Umsetzung der Regelungen dieses Konzepts zu werben. Auch hier kann VV-10 und FB 3-30 beratend hinzugezogen werden.

Bergisch Gladbach, den 15.12.2011


Lutz Urbach
Bürgermeister

Anlage: Anlage 1 – Weisungspflichte Geschäftsvorfälle –

Anlage 2 – Leitfaden für Mitglieder in Aufsichtsräten und Gesellschafterver-

sammlungen in Beteiligungsgesellschaften der Stadt Bergisch Gladbach –

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 oder andere Vereinigung in einer Rechtsform des privaten oder öffentlichen Rechts,
Beteiligung, sowie der Erhöhung der Beteiligung, dieser Unternehmen an Gesellschaften oder einer oder anderen Vereinigung in einer Rechtsform des privaten oder öffentlichen Rechts,
Auflösung,
Erwerb/ Veräußerung von Anteile bzw. Mitgliedschaften,
Änderung des Gesellschaftsvertrags und Betriebsverlegung,
Bestellung von Vertretern in Organen nach Vorschriften der GO NW,
Bestellung der Geschäftsführung und Abschluss des Anstellungsvertrages
Verlängerung von befristet geschlossene Anstellungsverträgen der Geschäftsführung
Geschäftsvorfälle von besonderer Bedeutung*

b) bei Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts 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 von gezeichnetem Kapital und Kapitalrücklage,
Abtretung von Geschäftsanteilen
Erlass von Satzungen

*

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.