



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

HERAUSGEBER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN

Mit den
mitteilungen



Beteiligungssteuerung

Elektromobilität

Cloud Computing



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift Für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

STÄDTE- UND GEMEINDERAT ist die einzige unabhängige und ebenso die meistgelesene Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen. Sie führt kommunale Wissenschaft und Praxis, Kommunalrecht und Kommunalpolitik zusammen. Die Zeitschrift hat sich als Diskussionsforum für neue Entwicklungen in der kommunalen Welt einen Namen gemacht.

Die 1946 erstmals verlegte Fachzeitschrift **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** ist das offizielle Organ des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Als Spitzenverband kreisangehöriger Städte und Gemeinden repräsentiert dieser rund 9 Mio. Bürger und Bürgerinnen sowie 86 Prozent der Ratsmitglieder in Nordrhein-Westfalen.

STÄDTE- UND GEMEINDERAT enthält monatlich aktuelle Informationen aus den zentralen Interessengebieten der Kommunalpolitiker und Verwaltungsbeamten:

- Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Schule und Kultur
- Verwaltungsfragen und Neue Steuerung
- Kommunalrecht
- Kommunale Wirtschaftsunternehmen
- Tourismus und Freizeit

Darüber hinaus enthält **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** Sonderseiten, die überregional über Produkte und Neuheiten für den kommunalen Markt informieren. Der Leser erhält somit einen Überblick über Aktuelles aus den Bereichen:

- Bürokommunikation
- Umweltschutz
- Nutzfahrzeuge im öffentlichen Dienst
- Müll- und Abfallbeseitigung
- Verkehrswesen
- Landschaftspflege
- Wohnungswesen, Städtebau
- Freizeitanlagen, öffentliche Schwimmbäder
- Kommunale Energieversorgung
- Kreditwesen
- Raumplanung
- Krankenhausbedarf

Mit **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** sind Sie abonniert auf Branchen-Information.

Schicken Sie den ausgefüllten Antwortcoupon an den Krammer Verlag, Vertriebsabteilung, Postfach 17 02 35, 40083 Düsseldorf.

Wenn es schneller gehen soll, faxen Sie uns den unterschriebenen Coupon:

FAX: 02 11 / 91 49-450



- Ja, ich möchte **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** kennenlernen! Bitte senden Sie mir die nächsten drei aktuellen Ausgaben zum **Vorzugspreis von nur € 10,25** (incl. MwSt. und Versand). Die Lieferung endet mit Zustellung des dritten Heftes und geht **nicht** automatisch in ein Jahresabonnement über.
- Ja, ich kenne **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** bereits und möchte die Zeitschrift (10 Ausgaben) **im günstigen Jahresabonnement** (€ 78,- incl. MwSt. und Versand) bestellen.

Name/ Vorname/Firma _____

Straße _____

Postleitzahl/Ort _____

Telefon/Fax _____

VAT-Nr. _____

Ich bezahle per Bankabbuchung gegen Rechnung

Bankleitzahl _____ Konto-Nr. _____

Bankinstitut _____ Datum/Unterschrift _____

Vertrauens-Garantie: Das Abo können Sie innerhalb von 10 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Krammer Verlag, Vertriebsabteilung, Postfach 17 02 35, 40083 Düsseldorf, widerrufen. Rechtzeitige Absendung genügt!

Datum/Unterschrift _____



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Alle Ämter unter einem Dach - so einfach und übersichtlich wünschen sich Bürger und Bürgerinnen ihre Kommunalverwaltung. Aber die Realität sieht anders aus. Nicht nur, dass kommunale Einrichtungen über die ganze Stadt oder Gemeinde verteilt sind - auch organisatorisch gehören kommunale Institutionen vielfach unterschiedlichen Gesellschaften an.

Das ist sinnvoll und notwendig, um wirtschaftlich arbeiten zu können und bei der Erledigung der Aufgaben möglichst flexibel zu sein. Es gibt unterschiedliche Gesellschaftsformen - von der Anstalt öffentlichen Rechts über die GmbH bis zur Aktiengesellschaft -, die von den Städten und Gemeinden genutzt werden.

Etwas nicht in der Kernverwaltung zu erledigen, sondern in ausgegründeten Gesellschaften, hat noch weitere Vorteile. Es lassen sich private Partner einbinden. Dies kann in solch unterschiedlichen Bereichen wie Abfallentsorgung oder Kulturmanagement von Vorteil sein. Nicht nur, weil mehr Geld zur Verfügung steht, sondern auch weil die Verantwortung auf mehrere Schultern verteilt wird.

Je mehr Gesellschaften es gibt, die von der Kommune gegründet sind oder an denen sie sich beteiligt, desto drängender stellt sich die Frage der Kontrolle. Schließlich sollen diese Gesellschaften kommunale Ziele verfolgen, die vom Rat festgelegt sind. Haben die Gesellschaften



sehr viel Handlungsfreiheit, droht die Gefahr eines nicht mehr zu steuernden Eigenlebens.

Hier sind die Städte und Gemeinden gefordert, ihre Steuerungsinstrumente zu verbessern. Am Anfang steht der genaue Überblick, was sich in den Beteiligungsgesellschaften wirtschaftlich tut. Allerdings schießt die Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabchlusses - wirksam erstmals zum Jahresende 2010 - über das Ziel hinaus, jedenfalls bei kleineren Kommunen. Zum einen erfordert der Gesamtabchluss einen enormen Aufwand, bindet Personal und Ressourcen. Zum anderen sind die aus einem Rückblick gewonnenen Zahlen zur Steuerung der Gesellschaften wenig hilfreich.

In einem anderen Bereich haben die Kommunen gute Vorarbeit geleistet: Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Der vor knapp einem Jahr fertig gestellte Public Corporate Governance Kodex legt Grundsätze guter Unternehmensführung fest. Seine Implementierung ist freiwillig - und daher umso wirksamer. Jedoch wird seine Wirkung vom gleichzeitig beschlossenen Transparenzgesetz eingeschränkt. Dieses verlangt die individualisierte Veröffentlichung der Gehälter von Vorständen, Geschäftsführern und Aufsichtsräten - eine Maßnahme, die eher Unfrieden stiftet als Vertrauen schafft.

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer StGB NRW



Kontinent der Hoffnungen

Mein europäisches Leben, v. Klaus Hänsch, 272 S., Leinen mit Schutzumschlag, Dietz Verlag, 2010, 18 Euro; ISBN 3-8012-0403-7

Kaum jemand hat europäische Politik über eine solch lange Zeit mitgestaltet wie Klaus Hänsch. Der SPD-Politiker aus dem schlesischen Sprottau, der in Flensburg aufwuchs und in Berlin als Politologe promoviert wurde, gehörte dem Europäischen Parlament von seiner Gründung 1979 bis ins Jahr 2009 an. In seinen Erinnerungen, die politisches Wirken und familiäre Erlebnisse geschickt verknüpfen, lässt er die Leser an Triumphen und Niederlagen teilhaben. Machtbewusst, aber auch selbstkritisch schildert Hänsch seine prägende Zeit als EP-Präsident 1994-1997 und als Präsidiumsmitglied des EU-Verfassungskonvents 2002-2003. Wer nach Anschauung sucht, wie multinationale Politik gelingen kann, wird an dem sorgfältig recherchierten und amüsant geschriebenen Buch seine Freude haben.

Beamtenstatusgesetz

Kommentar, v. Prof. Dr. Karin Metzler-Müller, Renate Zentgraf, Dr. Reinhard Rieger u. Erich Seeck, Format 16,5 x 23,5 cm, 506 S., kartoniert, Kommunal- und Schulverlag GmbH & Co.KG, 2010, 59 Euro, ISBN 3-8293-0881-6



Das Werk enthält ein informatives Vorwort, dem sich eine Inhaltsübersicht sowie ein Abkürzungs- und ein Literaturverzeichnis anschließen. Vor dem Gesetzestext im Zusammenhang werden in einer Einführung die Historie, die Gesetzesentstehung und der Inhalt des Beamtenstatusgesetzes aufgezeigt. Dann werden die einzelnen Vorschriften des Beamtenstatusgesetzes erläutert. Im Anhang sind die Texte der ergänzenden Rechtsvorschriften abgedruckt. Ein Stichwortverzeichnis hilft Benutzern bei der Erschließung des Inhalts. Der Kommentar bietet Rechtsanwendern in der Verwaltungspraxis sowie dem öffentlichen Dienst in den Bundesländern eine kompetente Orientierungs- und Arbeitshilfe..



Öffentliches Baurecht

v. Dr. Frank Stollmann, 385 S., kartoniert, Verlag C. H. Beck, 7. Auflage, 2010, 26 Euro, ISBN 3-406-69080-6

Die Darstellung deckt den Pflichtstoff zum öffentlichen Baurecht ab: Grundlagen des öffentlichen Baurechts, Bauleitplanung, Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung sowie zur Planverwirklichung, bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, Bauordnungsrecht und Kontrolle zur Einhaltung des Baurechts. Für die

Neuaufgabe wurden mehrere landesrechtliche Änderungen sowie aktuelle Rechtsprechung und Literatur eingearbeitet. Außerdem wurden neue ausbildungs- und examensrelevante Fälle aufgenommen. Zahlreiche Beispiele mit Lösungen sowie ansprechende Grafiken runden die Ausführungen ab.

Inhalt

64. Jahrgang
November 2010

Nachrichten 5

Thema **Beteiligungssteuerung**

Uwe Krebs
Professionelles Beteiligungsmanagement auf kommunaler Ebene 6

Stephan Keller
Das Transparenzgesetz des Landes NRW aus Sicht der Kommunen 9

Annette Brandt-Schwabedissen
Der Public Corporate Governance Kodex NRW 12

Dokumentation: Der Public Corporate Governance Kodex NRW 14

Daniel Borgmeier
Chancen- und Risikomanagement in der Kommune 16

Henning Fischer
Managementaufgabe Compliance in öffentlichen Unternehmen 18

Eike Christian Westermann, Arnulf Starck
Sorgfaltspflichten und Haftung von Geschäftsleitern kommunaler Unternehmen 21

Andreas Wohland
Der NKF-Gesamtabschluss als Steuerungsinstrument 24

Kommunalkonferenz zu Elektromobilität in Düsseldorf 25

Cloud Computing in der öffentlichen Verwaltung 26

Bücher 28

Europa-News 28

Gericht in Kürze 29

Titelfoto: wolterfoto

Kommunalfreundliches Urteil zum Kinderförderungsgesetz

Das Land NRW muss seinen Kommunen die Kosten für den weiteren Ausbau der Kindertagesstätten erstatten. Das hat der Verfassungsgerichtshof in Münster am 12. Oktober 2010 entschieden. Demnach hat das Land Städte und Kreise zu entschädigen, wenn durch den zusätzlichen Ausbau der Kleinkindbetreuung höhere Kosten entstehen. Das Kinderförderungsgesetz sieht von August 2013 an einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder zwischen einem und drei Jahren vor. Die kommunalen Spitzenverbände in NRW messen dem Richterspruch „bundesweite Signalwirkung“ bei. Das Gericht habe festgestellt, dass dem seit 2004 in der Landesverfassung verankerten Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ Rechnung getragen werden müsse, heißt es in einer Presseerklärung von Städte- und Gemeindebund, Städte- und Landkreistag NRW.

2,6 Millionen Euro für Integrationsprojekte in 71 Kommunen

Das Landesprogramm zur innovativen kommunalen Integrationsarbeit „KOMM-IN“ stößt bei den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden auf großes Interesse. Wie das NRW-Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales mitteilte, erhalten in diesem Jahr insgesamt 71 Kommunen knapp 2,6 Mio. Euro Zuschüsse für entsprechende Projekte zur Förderung der Integration vor Ort. 13 Kommunen beteiligten sich erstmals an dem Landesprogramm. Die gute Resonanz führt das Ministerium unter anderem auf die enge Abstimmung mit den Kommunen bei der Gestaltung der Richtlinien zurück. So setze das Land lediglich die Rahmenbedingungen. Den Kommunen bleibe genügend Raum, die Projekte so zu konzipieren, dass vor Ort angemessene Lösungen entwickelt werden könnten.

Bald mehr und besser finanzierte Familienzentren

Das Land Nordrhein-Westfalen will die Familienzentren weiter ausbauen. Dies betonte NRW-Kinder- und Jugendministerin Ute Schäfer bei der ersten von insgesamt vier regionalen Informationsveranstaltungen für Familienzentren und Kindertagesstätten Anfang Oktober 2010 in Dortmund. Die Familienzentren in Nordrhein-Westfalen waren unter der Landesregierung von CDU und FDP eingeführt worden. Derzeit bieten rund 2.000 dieser Einrichtungen Kinderbetreuung, Familienberatung und Familienbildung aus einer Hand. Dafür stehen rund 23 Mio. Euro zur Verfügung. Diesen Betrag will die jetzige NRW-Regierung noch erhöhen.

Prämierung von 34 vorbildlichen Bauten in NRW

Mit den Prädikaten innovativ, vorbildlich und richtungsweisend wurden Ende September im K21, dem Ständehaus in Düsseldorf, 34 neue oder erneuerte Bauwerke aus Nordrhein-Westfalen aus-

gezeichnet. Das NRW-Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr sowie die Architektenkammer NRW vergaben gemeinsam die „Auszeichnung vorbildlicher Bauten“ an Architekten und Bauherren, die Gebäude realisiert haben, die in ästhetischer, technischer, sozialer oder städtebaulicher Hinsicht als richtungsweisend für die kommenden Jahre gelten können. Die prämierten Bauten stehen in Aachen, **Bad Münster-eifel**, **Baesweiler**, Bielefeld, Bochum, Düsseldorf, Essen, Hagen, **Hilden**, Köln, **Lemgo**, Münster, Neuss, Solingen, **Verl** und **Zülpich**.

PPP-Projekt zum Erhalt von Landesstraßen in Südwestfalen

Die nordrhein-westfälische Landesregierung wird in den kommenden 16 Jahren rund 22 Mio. Euro in die Erhaltung von 100 Kilometern Landesstraßen im Raum Südwestfalen investieren. Wie das NRW-Verkehrsministerium mitteilte, wurde der Vertrag mit einem Bieterkonsortium aus den drei Firmen Eurovia Infra, Kemna Bau sowie Rohde Anfang Oktober 2010 unterzeichnet. Nach dem Vertrag entscheidet der Auftragnehmer eigenverantwortlich über die Erhaltungsstrategie und trägt dafür auch das Qualitäts- und Erhaltungsrisiko. Konkret wurde nur vorgegeben, dass der Auftragnehmer einen festgelegten Standard auf den Landesstraßen spätestens nach drei Jahren erreichen muss.

Westfälische Kommunen bei Solarnutzung Spitze

Westfälische Städte und Gemeinden sind führend bei der Gewinnung von Strom und Wärme aus Sonnenenergie. Wie ein Blick in die nordrhein-westfälische Landeswertung der Solarbundesliga zeigt, liegen auf den ersten 25 Plätzen 24 westfälische Kommunen. Spitzenreiter ist Borgentreich. Die Stadt weist im NRW-Vergleich das beste Verhältnis von Solarenergieerzeugung zur Einwohnerzahl auf. Die Solarbundesliga wird von der Deutschen Umwelthilfe und dem Informationsdienst Solarthemen veranstaltet. Maßstab für die zweiteilige Wertung ist im solarthermischen Teil die Kollektorfläche pro Einwohner und für den Bereich Photovoltaik die pro Kopf installierte Leistung in Kilowatt.

NRW-Schulprojekte erfolgreich bei Kulturwettbewerb

Allein elf der 33 Preisträger des diesjährigen bundesweiten Kulturwettbewerbs „Kinder zum Olymp!“ kommen aus Nordrhein-Westfalen. Die Kulturstiftung der Länder zeichnete die Gewinner für innovative Kooperationsprojekte zwischen Schulen und Künstlern oder Kultureinrichtungen aus. Insgesamt beteiligten sich mehr als 700 Schulen an dem Wettbewerb. Unter den ausgezeichneten Projekten in NRW gehören Vorhaben der Gesamtschule **Velbert-Mitte**, der Gemeinschaftsgrundschule Dörenhagen der Gemeinde **Borchen**, Projekte aller Grund-, Förder- und weiterführenden Schulen in **Neukirchen-Vluyn** sowie der Europaschule **Herzogenrath**.



FOTO: D. VELOP/AG

Konzern Stadt soll über Beteiligungen wachen

Professionelles Beteiligungsmanagement auf kommunaler Ebene hat die Aufgabe, Tochtergesellschaften zu steuern und zu überwachen und so Einsparungen im Kernhaushalt zu realisieren

Bei einer Vielzahl von Kommunen hat das Streben nach Dezentralisierung der Aufgabenbereiche zu einem breit gefächerten Portfolio kommunaler Beteiligungen geführt. Getrieben wurden diese Aktivitäten von dem Wunsch, durch mehr Transparenz Effizienzsteigerungen zu erreichen. Auch vor Kernbereichen der öffentlichen Verwaltungen hat das Streben nach Dezentralisierung nicht Halt gemacht. Der kommunale Konzern ist nun für fast alle mittelgroßen und großen Städte Realität. Die im Rahmen der Dezentralisierung angestrebten Vorteile ließen sich aber in der Vergangenheit vielfach nicht realisieren, da nach der Ausgliederung der kommunalen

Aufgabenbereiche regelrechte Zentrifugalkräfte die Kluft zwischen den Beteiligungen und Kommunen weiter vergrößerten und zu einer zunehmenden Verselbständigung der Beteiligungen führten. Die Akteure in Politik, Verwaltung und bei den Beteiligungen haben hierzu vielfach ihren Beitrag geleistet.

BETRAG ZUR KONSOLIDIERUNG

Aktuell ist die Situation vieler Kommunen auf der einen Seite durch stetig neue Aufgaben, auf der anderen Seite durch wegbrechende Einnahmen gekennzeichnet. In diesem schwierigen finanziellen Umfeld kann kein kommunales Betätigungsfeld von der Verpflichtung, einen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte zu leisten, ausgenommen werden. Dies gilt auch für die kommunalen Beteiligungen.

Als zusätzliche Aufgabe ist die durch den Gesetzgeber in verschiedenen Bundesländern initiierte Pflicht zur Aufstellung eines kom-

munalen Gesamtabschlusses zu nennen. Dieser hat die Aufgabe, durch Einbeziehung der ausgegliederten Bereiche einen neuen und umfassenden Einblick in die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune zu liefern und insbesondere die interkommunale Vergleichbarkeit der Informationen sicher zu stellen.

Sowohl die prekäre finanzielle Situation der Kommunen als auch die anstehende erstmalige Aufstellung eines kommunalen Gesamtabschlusses bieten Anlass für die Kommunen, sich dem Thema „Einbindung des Beteiligungsmanagements“ zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu widmen.

ZENTRALE SCHNITTSTELLE

Das Beteiligungsmanagement bildet die zentrale Schnittstelle zwischen Verwaltung, Politik und den kommunalen Beteiligungen. Zur Erfüllung dieser Funktion sind eine klare Definition der Aufgaben sowie die richtige disziplinarische Anbindung besonders wichtig. Dabei muss die Anbindung so erfolgen, dass ein konsequenter und lückenloser Informationsfluss zwischen den Beteiligten erfolgen kann. Für einen kontinuierlichen und professionellen Umgang mit den Beteiligungen ist die Bündelung von Erfahrung und Kompetenz an einer zentralen Stelle notwendig.

Für ein funktionsfähiges und effektives Beteiligungsmanagement ist die Vorgabe geeigneter Ziele durch die Kommune eine entscheidende Grundlage. Doch entsprechende Ziele lassen sich nur festlegen, wenn die Kommune ihr eigenes individuelles Zielsystem kennt oder bestimmt hat und daraus Strategien für das Beteiligungsmanagement entwickeln kann.

Aus den sich so ergebenden Strategien für das Beteiligungsmanagement sind die Vorgaben für die Beteiligungen abzuleiten. Aufgrund der kommunalen Besonderheiten sind sachliche und finanzielle Ziele zu unterscheiden. Das kommunale Beteiligungsportfolio ist auf diese Ziele auszurichten, wobei die Erfüllung öffentlicher Aufgaben klar im Vordergrund stehen muss.

ERFOLG MESSEN

Um die Zielerreichung messbar zu machen, müssen geeignete Messgrößen gefunden werden. Sofern Zielgrößen nicht erreicht werden, müssen die Ursachen analysiert und Maßnahmen diskutiert sowie beschlossen werden. Maßnahmen können aber nur



DER AUTOR

Uwe Krebs ist Wirtschaftsprüfer und Steuerberater der Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Essen

dann Wirkung entfalten, wenn dem Beteiligungsmanagement auch ausreichende Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Dies setzt voraus, dass das Beteiligungsmanagement zur wirksamen Steuerung der Beteiligungen entsprechend legitimiert wird. Dies ist auf politischer Ebene einzufordern. Die Politik ist dann in der Pflicht, das Beteiligungsmanagement bei der Umsetzung der Maßnahmen zu unterstützen.

Das Beteiligungsmanagement muss mit den übrigen Informationssystemen der Kommune in seinem Handeln abgestimmt sein. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung neuer Informationssysteme wie dem Gesamtabschluss. Das Beteiligungsmanagement darf nicht zum Selbstzweck werden.

FAKTISCH STEUERUNGSLÜCKE

Das Handeln in diesem Bereich wird durch die Akteure aus Politik, Verwaltung und Unternehmensleitungen bestimmt. Dabei hat sich oftmals aufgrund formeller und informeller Kommunikations- und Entscheidungswege, aufgrund von Intransparenz sowie profes-

sioneller Überlegenheit der Unternehmensleitungen eine Steuerungslücke aufgetan. Dies führte dann zu mangelnder Kontrolle und Verselbständigung der Tochterunternehmen.

Insbesondere stellte der Umgang mit klassischen Managementmethoden und -instrumenten zu Beginn der Dezentralisierungswelle noch keine klassische Aufgabe von Verwaltungsmitarbeitern und Politikern dar. Diese Steuerungsdefizite der Vergangenheit haben die verselbständigten Aufgabenbereiche gestärkt und erschweren heute an vielen Stellen die Umsetzung eines kommunalen Beteiligungscontrollings.

Teilweise wurde auch aufgrund ungelöster Zielkonflikte zwischen den Finanzziele und

den Leistungszielen versäumt, konkrete Vorgaben für die einzelnen Beteiligungen festzulegen. Aber auch die Durchsetzung der kommunalen Zielvorgaben erweist sich in der Praxis aufgrund der Vielzahl der Akteure, der unterschiedlichen Interessenlage sowie der asymmetrischen Verteilung von Informationen und Fähigkeiten oft als schwierig.

MEHRERE MODELLE

Für das Führen der Beteiligungen wurden von den Kommunen unterschiedliche Modelle

► *Kommunen sind zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungsgesellschaften verpflichtet*



FOTO: WOLTERFOTO

Office-Lösungen

brother[®] at your side

wgj.com

EFFIZIENZ

at your side



Brother Office-Lösungen überzeugen.
Mit Effizienz und intelligenter Funktionalität.
Vom Beschriftungssystem bis zum High-End Laser-MFC.

Nutzen Sie die Rahmenvereinbarungen mit Brother Top-Konditionen!



Mehr Infos unter www.brother.de/beschaffung

entwickelt. Teilweise wird das Beteiligungsmanagement beim Bürgermeister, teilweise beim Finanzdezernat oder der Kämmerei und teilweise bei den übrigen Fachdezernaten geführt. Zum Teil bedienen die Kommunen sich auch kommunaler Holdinggesellschaften, die eigens für das Beteiligungsmanagement errichtet wurden.

Viele Kommunen haben für ihr Beteiligungsmanagement ein standardisiertes Berichts- und Informationssystem eingeführt. Dieses wurde teils in Anlehnung an die Privatwirtschaft entwickelt, wobei darüber hinaus die Sachzielorientierung und die Daseinsvorsorge vieler kommunaler Aufgabenbereiche Berücksichtigung gefunden haben.

Als klassische Instrumente des Beteiligungsmanagements sind das Informationsmanagement, die Jahresberichte/-abschlüsse, die Quartalsberichte sowie Wirtschafts- und Investitionspläne zu nennen. Flankiert wird diese Berichterstattung durch gesellschaftsvertraglich vereinbarte zustimmungspflichtige Rechtsgeschäfte, Betreuung kommunaler Mandatsträger sowie vereinzelt auch durch einen Public Corporate Governance Kodex der Kommune.

GESAMTABSCHLUSS SPIELT HINEIN

Viele Kommunen haben aufgrund gesetzlicher Vorschriften künftig einen Gesamtabschluss aufzustellen, der vor dem Hintergrund oft sehr unterschiedlicher kommunaler Beteiligungsstrukturen zu einem umfassenden Bild und mehr Vergleichbarkeit führt. Auch das Haushaltssicherungsrecht wird sich angesichts der Forderung nach mehr Systemgerechtigkeit künftig dieser Informationsquelle nicht verschließen können.

Der Gesamtabschluss gewinnt daher an Bedeutung, sodass die Ausrichtung des Beteiligungsmanagements dieser Entwicklung Rechnung tragen muss. Das Beteiligungsmanagement ist in die Erstellung des Gesamtabschlusses sowie in die Gesamtsteuerung zu integrieren. Für den Konzern Stadt ist eine zielgerichtete Steuerung nur auf der Grundlage eines integrierten Zielbildungs-, Kontroll- und Steuerungssystems möglich. Das Beteiligungsmanagement hier auszunehmen würde zu Redundanzen und Ineffektivität führen. Die für den Gesamtabschluss geltende Einheitstheorie fordert eine einheitliche Darstellung von Sachverhalten (Ansatz, Bewertung, Ausweis) im Konzern Stadt, wobei der Gesamtabschluss nur den Blick auf die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Vergangenheit ermöglicht. Eine Gesamt-

steuerung des Konzerns Stadt anhand historischer Daten ist aber zu ungenau, sodass für diesen Zweck eine Gesamtplanung notwendig wird. Dabei sind die bei der Aufstellung des Gesamtabschlusses gewonnenen Erkenntnisse in eine Planung auf Gesamtabschlussbasis umzusetzen, die sich aus den Einzelplanungen der verselbständigten Aufgabenbereiche sowie der Kernverwaltung zusammensetzt.

LAUFEND NACHJUSTIEREN

Das Beteiligungsmanagement und die Steuerung erfolgt dabei auf Ebene der Einzelplanungen der verselbständigten Aufgabenbereiche. Durch laufende Kontrolle der Planerreichung - beispielsweise Quartalsberichte - sowie durch die Diskussion und Umsetzung von Gegenmaßnahmen bei Abweichungen erfolgt die Steuerung der Beteiligungen.

Die Einzelplanungen sind - vergleichbar mit der Konsolidierung bei der Erstellung des Gesamtabschlusses - zu einer Gesamtplanung zu verdichten. Die so erhaltenen Daten verdeutlichen die voraussichtliche finanzielle Entwicklung der Kommune und ihrer Beteiligungen als Ganzes und schaffen so zusätzliche

FAZIT

Kommunale Beteiligungen zielgerichtet zu steuern, ist insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzlage vieler Kommunen eine Notwendigkeit. Daneben rücken die Beteiligungen durch den Gesamtabschluss wieder näher an die Kommunen heran. Der Gesamtabschluss mit seinen historischen Daten allein kann nicht Grundlage einer Gesamtsteuerung sein. Eine zielgerichtete Gesamtsteuerung des Konzerns Stadt kann nur auf der Grundlage einer aktuellen Gesamtplanung erfolgen, die wiederum die Einbindung der Beteiligungen voraussetzt. Daher ist das Beteiligungsmanagement in die Gesamtplanung und -steuerung einzubeziehen, um Ineffizienz und Redundanzen zu vermeiden.

Transparenz. Effektive und zielorientierte Steuerung erfordert Verlässlichkeit und Aktualität der Informationen. Allein historische Daten auf Gesamtabschlussenebene reichen dazu nicht aus.

Dieses Informationssystem ist mit dem teilweise bereits vorhandenen standardisierten Berichtswesen im Beteiligungsmanagement zu einem integrierten System zu verbinden. Hierbei sind aufgrund der kommunalen Besonderheiten leistungswirtschaftliche Kennzahlen ebenfalls zu nennen. Ohne ein standardisiertes, stets aktuelles Informationssystem ist eine strategische Steuerung des Konzerns Stadt nicht möglich. ●

PERSONELLER WECHSEL BEIM StGB NRW



Dr. Stephan Keller (links) ist vom Rat der Landeshauptstadt Düsseldorf zum Beigeordneten für Ordnung, Recht und Verkehr gewählt worden. Dr. Keller war seit Januar 2006 Beigeordneter beim Städte- und Gemeindebund und hat unter anderem die Bereiche Städtebau und Umwelt verantwortet. Dienstantritt von Dr. Keller bei der Stadt Düsseldorf ist der 1. Januar 2011.

Auch **Dr. Florian Hartmann** (Mitte) - seit Mai 2007 Persönlicher Referent des Hauptgeschäftsführers und Organisationsreferent - verlässt den Verband. Er tritt zum 1. Dezember 2010 in die Rechtsanwaltskanzlei Kapellmann und Partner, Düsseldorf, ein. Er wird dort im Öffentlichen Wirtschaftsrecht, Baurecht und Vergaberecht tätig sein.

Nachfolger von Dr. Hartmann wird **Christoph Schultz** (rechts). Der 29-jährige Volljurist hat Studium und Referendariat in Düsseldorf absolviert - unter anderem im Büro des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt und in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.



FOTOS (2): WOLTERFOTO

▲ Sparkassen, Stadtwerke und andere öffentliche Unternehmen in NRW sind gehalten, Gehälter ihrer Führungskräfte zu veröffentlichen

Gehältertransparenz auf wackligem Grund

Das NRW-Transparenzgesetz, das die Veröffentlichung der Gehälter von Führungskräften bei kommunalen Unternehmen verlangt, hält einer genauen rechtlichen Prüfung nicht stand

Das allgemeine Regelungsziel des Transparenzgesetzes ist die Offenlegung der Vergütungen von Führungskräften öffentlicher Unternehmen des Landes und der Kommunen einschließlich der Sparkassen und Sparkassenverbände. Konkret zielt das Gesetz auf die individualisierte - also unter Namensnennung vorgenommene - Veröffentlichung der Jahresbezüge der Mitglieder der Organe öffentlicher Unternehmen und Sparkassen - und zwar differenziert nach im Einzelnen genannten Gehaltsbestandteilen. Die Begründung des Gesetzentwurfs nennt unter dem Oberthema „Transparenz“ mehrere Aspekte. So soll das Gesetz dem „besonderen Informationsanspruch der Öffentlich-

keit bei öffentlichen Unternehmen“ Rechnung tragen. Des Weiteren wird der - wie es heißt - hohe Stellenwert des Informationsrechts der Öffentlichkeit hervorgehoben im Fall von Unternehmen, bei denen die Allgemeinheit mit finanziellen Mitteln zur Unternehmensexistenz beiträgt oder die öffentliche Hand das unternehmerische Risiko trägt. Allgemein wird behauptet, dass Transparenz zur Meinungsbildung in einer demokratischen Gesellschaft beitrage. Schließlich wird explizit darauf abgestellt, dass der Steuer- oder Beitragszahler oder „ganz allgemein die Öffentlichkeit“ Anspruch auf Information über die Verwendung öffentlichen Geldes im Bereich der Personalkosten hätten.

VORLÄUFER FÜR SPARKASSEN

Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes ist von Bedeutung für die vom Gesetzgeber gewählte Regelungstechnik. Das Transparenzgesetz hat eine „Vorläufer-Regelung“, die auf

den Sparkassensektor begrenzt war. Dies war § 19 Abs. 5 Sparkassengesetz (SpkG) a. F. von November 2008. Diese Regelung verpflichtete die Sparkassen unmittelbar, die Vergütung ihrer Vorstandsmitglieder individualisiert zu veröffentlichen.

Diese Regelung war verfassungswidrig, weil dem Land NRW hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlte. Der Bund hat nämlich - gestützt auf seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz - GG) in § 285 Satz 1 Nr. 9 Handelsgesetzbuch (HGB) eine Regelung zur Offenlegung von Vergütungen getroffen. Diese findet sowohl auf Kapitalgesellschaften Anwendung als auch über eine entsprechende Verweisung in HGB und Kreditwesengesetz (KWG) auf die Sparkassen (§ 340a Abs. 1 HGB i. V. m. § 1 KWG).

Dabei geht das HGB grundsätzlich von einer gruppenbezogenen Veröffentlichungspflicht bei der Vergütung von Organmitgliedern aus. Lediglich für die börsennotierte Aktiengesellschaft regelt es eine individualisierte Veröffentlichungspflicht. Der § 19 Abs. 5 SpkG a. F. ging also darüber hinaus. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist die Landesgesetzgebung aber gesperrt, insoweit der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat.

ABSCHLIEßENDE REGELUNG

Entscheidend ist daher, ob der Bund eine abschließende Regelung getroffen hat, die zu einer Sperrwirkung für die Länder führt. Dies ist der Fall, denn aus Begründung und Entstehungsgeschichte des § 285 HGB ergibt sich, dass der Gesetzgeber bewusst differenzieren wollte. Er hat sich mit der Reichweite einer individualisierten Veröffentlichungspflicht bei den einzelnen Gesellschaftsformen intensiv auseinandergesetzt.

Jenseits der börsennotierten Aktiengesellschaft (AG) liegt daher ein „absichtsvoller Regelungsverzicht“ vor. Mit der Beschränkung der individualisierten Veröffentlichungspflicht auf die AGs hat der Gesetzgeber die übrigen Kapitalgesellschaften und Kreditinstitute bewusst von dieser Pflicht freigestellt. Für eine landesgesetzliche Regelung, die unmittelbar Kapitalgesellschaften oder auch Sparkassen verpflichtet, hatte das Land NRW deshalb keine Gesetzgebungskompetenz.

VERPFLICHTUNG AN EIGENTÜMER

Der Landesgesetzgeber versucht mit dem Transparenzgesetz (TransparenzG) hieraus



DER AUTOR

Dr. Stephan Keller

ist Beigeordneter für Bauen, Umwelt und Kommunalwirtschaft beim Städte- und Gemeindebund NRW



◀ *Individuelle Offenlegung der Gehälter von Vorständen und Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen ist für die Transparenz nicht zwingend nötig*

Konsequenzen zu ziehen und verwendet - jedenfalls zum Teil - eine andere Regelungstechnik, um seine Ziele zu erreichen. Soweit die dem Bundesrecht unterliegenden Unternehmen in Privatrechtsform und die Sparkassen betroffen sind, wird nicht das Unternehmen verpflichtet zu veröffentlichen. Vielmehr wird der Eigentümer oder Träger zum Regelungsadressaten von Handlungspflichten, die auf das Ziel der Veröffentlichung der Vergütungen ausgerichtet sind.

Das TransparenzG schafft eine differenzierte Regelung, die einerseits zwischen Rechtsformen der Unternehmen unterscheidet und andererseits zwischen Neugründungen und bestehenden Unternehmen differenziert:

- Unmittelbar gesetzlich angeordnete Veröffentlichungspflichten des Unternehmens bestehen für die öffentlich-rechtlich verfassten Unternehmen, also für Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Anstalten öffentlichen Rechts - AÖR (§ 24 Eigenbetriebsverordnung; § 114a Abs 10 GO).
- Bei Unternehmen in Privatrechtsform, die neu gegründet werden oder an denen sich die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligen will, wird die Sicherstellung der Veröffentlichungspflicht zu einer Zulässigkeitsvoraussetzung der Gründung oder Beteiligung (§ 65 Abs. 1 Nr. 5 Landeshaushaltsordnung - LHO; § 108 Abs. 1 Nr. 9 Gemeindeordnung - GO).
- Bei bestehenden Mehrheitsbeteiligungen und bei Sparkassen statuiert das Gesetz eine Pflicht des Eigentümers oder Trägers zur Hinwirkung auf die Sicherstellung der Veröffentlichungspflichten im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung. (§ 65a Abs. 1 LHO; § 108 Abs. 2 S. 2 GO; § 19 Abs. 5 SpkG n. F.) Damit trägt der Gesetzgeber dem Um-

stand Rechnung, dass private Minderheitsgesellschafter die Transparenzregelung blockieren könnten. Die Hinwirkenspflicht verdichtet sich aber laut Gesetzesbegründung zu einer strikten Anpassungspflicht, wenn die öffentliche Hand 100 Prozent der Anteile hält.

BUND ODER LAND?

Auch nach Änderung der Regelungstechnik bleibt die kompetenzrechtliche Frage relevant. Hier muss zunächst differenziert werden. Für die nicht von bundesgesetzlichen Regelungen erfassten Unternehmen - sprich: für öffentlich-rechtlich verfasste Unternehmen wie etwa Eigenbetriebe oder AÖRs - stellt sich das Problem nicht. Eine Kompetenzzuweisung an den Bund ist diesbezüglich nicht ersichtlich. Der Landesgesetzgeber kann sich hier vielmehr auf seine Kompetenz für das Kommunalrecht oder das Haushaltsrecht des Landes berufen.

Hinsichtlich der privat-rechtlich organisierten Gesellschaften und der unter das HGB fallenden Sparkassen lautet die zentrale Frage

ERRATA

In der Oktober-Ausgabe von STÄDTE- UND GEMEINDERAT ist der Beitrag von Dr. Manfred Wichmann „Neuer Abschluss wird Anforderungen gerecht“ irrtümlich ohne die dazugehörigen Fußnoten veröffentlicht worden. Die korrekte Version des Artikels steht im Internet-Angebot des Städte- und Gemeindebundes NRW www.kommunen-in-nrw.de bei „Information / Städte- und Gemeinderat / Ausgaben“ als Lese-Pdf unter dem Inhalt der Ausgabe Oktober 2010 zum Herunterladen bereit.

insofern: Ändert sich die kompetenzrechtliche Einschätzung durch die gewählte Regelungstechnik - also dadurch, dass der Gesetzgeber es vermeidet, eine Verpflichtung der Unternehmen selbst zu begründen und stattdessen eine Verpflichtung der Träger oder Eigentümer statuiert wird?

Dafür könnte zunächst angeführt werden, dass es unproblematisch in der Gesetzgebungskompetenz des Landes liegt, die Beteiligungsvoraussetzungen für eigene Unternehmen oder kommunale Unternehmen festzulegen oder auch das Land und die Kommunen zu einem bestimmten Umgang mit ihren Unternehmen zu verpflichten. Bei genauer Betrachtung erweist sich diese Argumentation aber als eine äußerst formale Betrachtung, welche die materiellen Konsequenzen der Regelungen nicht berücksichtigt.

WIDERSPRUCH ZU VORGABEN

Der Wechsel des Regelungsadressaten führt dazu, dass der Landesgesetzgeber die Gemeinden verpflichtet, in den Unternehmen einen Zustand herbeizuführen, den er selbst nicht anordnen durfte, weil er bundesrechtlich nicht gewollt ist. Die Gemeinden werden zu einem Verhalten verpflichtet, das den Vorgaben des abschließenden Regelungskonzeptes des Bundes widerspricht. Und schließlich ist der Landesgesetzgeber unschwer als Urheber der Veröffentlichungspflichten auszumachen.

Eine solche Urheberschaft - auch wenn sie eine mittelbare ist - ist aber mit der vom Bund abschließend in Anspruch genommenen Gesetzgebungskompetenz nicht vereinbar. Im Ergebnis sind deshalb die Vorschriften des Transparenzgesetzes insoweit formell verfassungswidrig, als sie die Gemeinden verpflichten, bei neuen oder bestehenden Beteiligungsgesellschaften die Veröffentlichungspflicht sicherzustellen oder auf diese hinzuwirken. Gleiches gilt für den Sparkassenbereich, der ebenfalls unter die abschließende Regelung des HGB fällt.

INFORMATIONELLE SELBSTBESTIMMUNG

Auch in materieller Hinsicht begegnet das Gesetz rechtlichen Bedenken. Das Gesetz könnte nämlich das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verletzen. Der Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu ent-

scheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Die im Beruf erzielte Vergütung ist ein persönlicher Lebenssachverhalt, der über die Veröffentlichung allgemein zugänglich gemacht wird.

Ein Eingriff ist grundsätzlich jeder einem solchen persönlichen Lebenssachverhalt geltende Akt staatlicher Informations- und Datenerhebung oder -verarbeitung. Dies ist bei der individualisierten Veröffentlichung der beruflichen Einkünfte durch ein staatlich oder kommunal beherrschtes Unternehmen der Fall. An einem Eingriff durch das TransparenzG fehlt es auch nicht deshalb, weil das Gesetz die Veröffentlichung nicht unmittelbar anordnet, sondern - jedenfalls in Teilen - lediglich die Beteiligungsvoraussetzung respektive die Hinwirkenspflicht regelt. Denn das Gesetz begründet letztlich die Ermächtigung für den Eingriff oder zwingt die Gemeinden, den Eingriff zu veranlassen.

EINGRIFF IN GRUNDRECHT

Dem Faktum eines Eingriffs steht auch nicht entgegen, dass Betroffene der Veröffentlichung dadurch entgehen können, dass sie nicht für ein derart verpflichtetes Unternehmen tätig werden. Einerseits ist allgemein anerkannt, dass Grundrechtsschutz sich nicht am Maßstab der Vermeidbarkeit des Eingriffs messen lassen muss. Er gilt vielmehr auch dann, wenn der Betroffene dem Eingriff entgehen könnte.

Andererseits kann in der Anstellung bei einem öffentlichen Unternehmen auch kein Grundrechtsverzicht gesehen werden, denn ein solcher ist - wenn er wirksam sein soll - immer an seine Erkennbarkeit und Freiwilligkeit auf Seiten des Grundrechtsträgers gebunden. An der Freiwilligkeit fehlt es, wenn die

Alternative zum Grundrechtseingriff in dem Verzicht auf eine Anstellung durch ein öffentliches Unternehmen besteht.

Ein Eingriff liegt deshalb vor. In den Mittelpunkt rückt dann die Frage einer möglichen Rechtfertigung dieses Eingriffs. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung besteht nicht schrankenlos, sondern kann durch ein verfassungskonformes Gesetz eingeschränkt werden. Voraussetzung ist, dass das Gesetz im überwiegenden Allgemeininteresse besteht. Im Ergebnis ist die Verhältnismäßigkeit des Gesetzes entscheidend. Zunächst muss das Gesetz einen legitimen Zweck verfolgen. Also solcher kommt „Transparenz“ per se nicht in Betracht.

ZWECKBINDUNG DER INFORMATION

Umfassende Information ist kein Selbstzweck. Sie muss ihrerseits wiederum auf einen legitimen Zweck bezogen sein. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass der Zweck des Gesetzes darin besteht, die Information über die Personalkosten bei Unternehmen, deren Existenz oder deren unternehmerische Risiken die öffentliche Hand absichert, zu gewährleisten. Daneben steht die Rechenschaft über die Verwendung öffentlichen Geldes für Personal im Mittelpunkt. Dies sind grundsätzlich legitime Zwecke, die der Gesetzgeber verfolgen kann.

Das Gesetz muss aber auch geeignet sein, die Erreichung dieses Zwecks zumindest zu fördern. Dies erscheint insofern zweifelhaft, als zumindest ein erheblicher Teil der vom Gesetz erfassten Unternehmen seine Personalaufwendungen gerade nicht durch öffentliche Gelder finanziert, sondern durch im freien Wirtschaften erzielte Erträge.

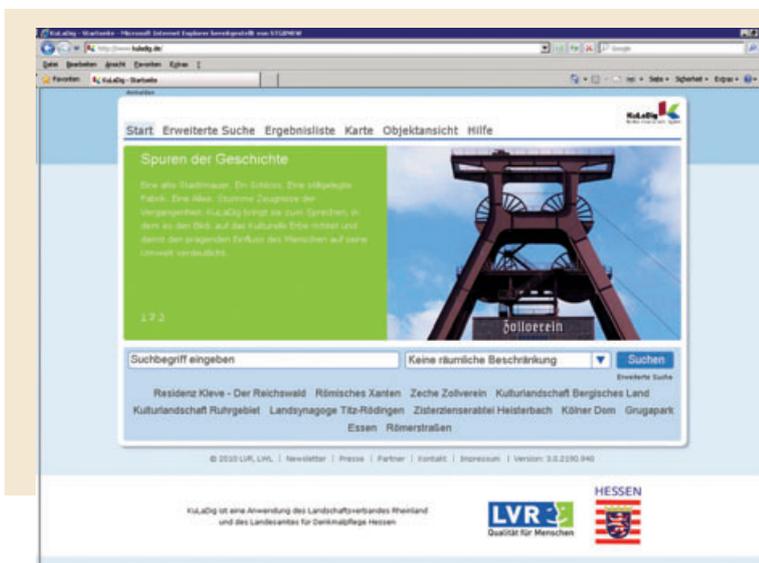
Zudem ist zumindest bei den wirtschaftlichen Unternehmen der Kommune fraglich, ob die

öffentliche Hand tatsächlich deren Existenz absichert. Hinter diesem Gedanken des Gesetzgebers steht die Vermutung, dass im Zweifel der Steuerzahler für die Existenz oder für bestimmte Risiken aufzukommen hat. Dies ist aber nicht der Fall. Denn gerade § 108 GO sichert in seinen übrigen Vorschriften, dass die Haftung der Gemeinden beschränkt bleibt.

OFFENLEGUNGSPFLICHT ENTBEHRlich

Letztlich kann offen bleiben, ob diese Zweifel an der Geeignetheit des Gesetzes durchgreifen oder nicht. Denn jedenfalls fehlt es an der Erforderlichkeit einer individualisierten Veröffentlichungspflicht. Erforderlich ist eine Regelung nur dann, wenn sie das mildeste Mittel zur Erreichung des Zwecks wählt. Hier stünde aber ein milderer Mittel zur Verfügung, nämlich die gruppenbezogene Transparenz unter Verzicht auf die Namensnennung. Um zu erkennen, welche Personalkosten ein öffentliches Unternehmen für seine Organmitglieder aufwendet - oder anders gesagt: wie üppig es seine Führungskräfte ausstattet -, reicht die Angabe der Gesamtvergütung hierfür.

Die Individualisierung bringt keinen erkennbaren Mehrwert für die Öffentlichkeit. Sie bringt allenfalls Aufschluss über das Gehaltsgefüge innerhalb des Organs. Das ist aber unter dem Aspekt der Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Gelder irrelevant. Bei börsennotierten Aktiengesellschaften stand die Relevanz für die Anlageentscheidung und die Hoffnung auf eine mäßigen Wirkung einer Offenlegung im Vordergrund. Beide Aspekte greifen hier nicht. Eine Rechtfertigung des Eingriffs scheidet daher am Merkmal der Erforderlichkeit. Er ist daher unverhältnismäßig und damit auch materiell rechtswidrig. ●



KULTURLANDSCHAFT DIGITAL

Eine Familie plant ihren Wochenendausflug, in der Schule steht eine Exkursion an, ein Planungsbüro benötigt Informationen zum kulturellen Erbe in einem Gebiet und eine Gemeinde will ihre denkmalgeschützten Gebäude im Internet präsentieren. Für alle diese unterschiedlichen Anforderungen, gibt es mit „KuLaDig“ nun eine Lösung. „KuLaDig“ steht für „Kultur.Landschaft.Digital“ und ist ein neues digitales Informationssystem zur Kulturlandschaft in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Auf dem Internetportal www.kuladig.de werden Daten zur Kulturlandschaft in Karten- und Textform angeboten und durch Fotos, Tondokumente sowie Filmausschnitte ergänzt. Entwickelt wurde das Portal von den Landschaftsverbänden Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL).



FOTOS (2): WOLTERFOTO

◀ Der Public Corporate Governance Kodex trägt dazu bei, dass Entscheidungen in kommunalen Unternehmen transparent und nachvollziehbar werden

Selbstverpflichtung führt eher zum Erfolg

Der Public Corporate Governance Kodex soll auf freiwilliger Basis die Kontrolle öffentlicher Unternehmen verbessern, wird aber in manchen Passagen vom Transparenzgesetz beiseite gedrängt

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände, kommunaler Praktiker und Vertreter des NRW-Innen- sowie Finanzministeriums haben die kommunalen Spitzenverbände Regelungen für einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) erarbeitet - Standards zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den kommunalen Beteiligungsgesellschaften in NRW. Dieser kann auf freiwilliger Basis in den Kommunen umgesetzt werden. Der NRW-Landtag NRW hatte mit seinen Entschließungsanträgen vom 03.02.2009 (Landtags-Drucksache 14/8539) und vom 12.02.2009 (Landtags-Drucksache 14/8597), die insbesondere vor dem Hintergrund des Streits um dubiose Beraterverträge im Sparkassenbereich mit Kommunalpolitikern zu sehen sind, eine Debatte um mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen angestoßen. Derartige Vorgänge wie beispielsweise



DIE AUTORIN

Annette Brandt-Schwabedissen ist Hauptreferentin für kommunale Wirtschaft beim Städte- und Gemeindebund NRW

se bei der Sparkasse KölnBonn seien - so der Landtag - geeignet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Redlichkeit des Handelns öffentlicher Unternehmen insgesamt zu erschüttern.

Aus diesem Grund empfahl der Landtag, mit den kommunalen Spitzenverbänden ein gemeinsames Vorgehen zu verabreden, um den kommunalen Unternehmen und Einrichtungen Grundsätze guter Unternehmensführung zu geben. Des Weiteren sahen die Entschließungsanträge die Pflicht zur Veröffentlichung von Vergütungen der Führungskräfte öffentlicher Unternehmen vor.

LANDTAG FÜR TRANSPARENZGESETZ

Trotz massiver Proteste der kommunalen Spitzenverbände, des Verbandes Kommunaler Unternehmen (VKU) sowie der Sparkassen- und Giroverbände hat der Landtag am 16. Dezember 2009 das Transparenzgesetz verabschiedet. Die kommunalen Spitzenverbände haben im Rahmen der Beratungen dieses Gesetzes deutlich gemacht haben, dass sie eine Regelung in der Gemeindeordnung zur Veröffentlichung der Gehälter in kommunalen Unternehmen ablehnen.

Sie haben darauf verwiesen, dass diese Problematik nach den Grundsätzen guter Unternehmensführung besser in einem PCGK geregelt werden kann, da dieser sämtliche Fragen und Gesichtspunkte mit umfasst, die der Landtag mit seinen Beschlüssen vom Februar 2009 zur Transparenz in öffentlichen Unternehmen aufgegriffen hat.

Der PCGK wurde auf Basis des Deutschen Corporate Governance Kodex sowie auf der Grundlage einzelner Kodizes aus den Städten Essen, Stuttgart und Rostock einvernehmlich in einer Arbeitsgruppe entwickelt. Er gibt aus kommunaler Sicht einen guten Überblick über die an der Steuerung kommunaler Unternehmen beteiligten Akteure, deren Aufgaben sowie ihr Zusammenwirken. Damit soll er die Transparenz und Nachprüfbarkeit des Handelns in öffentlichen Unternehmen erhöhen.

FREIWILLIGE SELBSTVERPFLICHTUNG

Ein Beschluss zur Übernahme dieses Public Corporate Governance Kodex bedeutet eine freiwillige Selbstverpflichtung der Beteiligungsgesellschaft, diese Vorgaben und Standards grundsätzlich anzuerkennen. Ziel ist, den erhöhten Anforderungen an Transparenz, Steuerung und Kontrolle öffentlich finanzierter und getragener Unternehmen gerecht zu werden.

Da die Mehrzahl der kommunalen Beteiligungsgesellschaften in der Rechtsform der GmbH mit fakultativem Aufsichtsrat geführt wird, ist die Richtlinie zur Public Corporate Governance an dieser Rechtsform ausgerichtet. Für Beteiligungen an Gesellschaften in einer anderen Rechtsform gelten die Regelungen entsprechend.

Der Gemeinderat beschließt die Public Corporate Governance mit den im Kodex enthaltenen Standards. Der Bürgermeister/die Bürgermeisterin wirkt darauf hin, dass diese Richtlinie für alle Beteiligungsgesellschaften der Kommune eine verbindliche Grundlage

darstellt. Soweit möglich sollen die Gesellschaftsverträge und Geschäftsordnungen entsprechend angepasst werden. Damit ist gewährleistet, dass die Regelungen, Empfehlungen und Anregungen zur Public Corporate Governance für alle Mehrheitsbeteiligungen der Kommune zur einheitlichen Handlungsleitlinie werden.

Geschäftsführung und Aufsichtsrat haben der (Beteiligungs-)Verwaltung der Gemeinde jährlich über die Einhaltung des Kodex - insbesondere über eventuelle Abweichungen von dessen Empfehlungen - im Rahmen ihres Berichtswesens zu berichten („Erklärung“). Nach der Nennung des Geltungsbereichs und der Präambel gliedert sich der Kodex in die drei Teile Gesellschafter, Aufsichtsrat und Geschäftsführung.

Teil I Gesellschafter

Hinsichtlich der Gemeinde als Gesellschafterin sieht der Kodex vor, dass sich Gemeinden nur dann an einem Unternehmen beteiligen sollen, wenn dessen Bindung an die Public Corporate Governance im Gesellschaftsvertrag oder durch Gesellschafterbeschluss festgelegt wird. Hinsichtlich der grundsätzlichen Rechte und Kompetenzen sind die Weisungsbefugnisse gegenüber der Geschäftsführung, die Überwachung der Geschäftsführung und die strategische Steuerung zu nennen.

Des Weiteren legen die Gesellschafter den Gegenstand des Unternehmens - als erste strategische Ausrichtung - im Hinblick auf den öffentlichen Auftrag der Gesellschaft fest. Dieser stellt für die Geschäftsleitung und die Aufsichtsratsmitglieder eine unabdingbare Handlungsleitlinie dar und steht nicht zu deren Disposition.

Wichtig ist auch die Regelung, dass bei den von den Kommunen beherrschten Unternehmen alle Angelegenheiten, die der Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung obliegen und von grundsätzlicher strategischer Bedeutung sind, vorab im Stadt- oder Gemeinderat behandelt werden sollen. Bei den Maßnahmen zur Transparenzsteigerung ist zudem festgelegt, dass bei der Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung über die Entlastung des Aufsichtsrats kein Vertreter der Gemeinde mitwirken soll, der selbst Mitglied des Aufsichtsrates ist.

Teil II Aufsichtsrat

Im Rahmen der Regelungen über den Aufsichtsrat sind zunächst die dem Aufsichtsrat

typischerweise obliegenden Aufgaben Beratung und Überwachung der Geschäftsführung bei der Leitung des Unternehmens zu beachten - vor dem Hintergrund, dass Geschäfte und Rechtshandlungen von grundsätzlicher Bedeutung der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen. Dazu gehören Entscheidungen oder Maßnahmen, welche die Vermögens-, Finanz- oder Ertragslage des Unternehmens grundlegend verändern. Des Weiteren sollte jedes Aufsichtsratsmitglied durch seine eigene persönliche und fachliche Qualifikation dafür sorgen, dass es seine Aufgabe und Verantwortlichkeit im Sinne dieser Public Corporate Governance erfüllen kann.

Der Aufsichtsrat soll regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen. Dabei haben die kommunalen Vertreter in den Aufsichtsräten die Umsetzung der im Gesellschaftsvertrag festgelegten Zielsetzung sowie den öffentlichen Zweck sorgfältig zu überprüfen und die Ausübung der Geschäftstätigkeit kritisch zu hinterfragen. Bei den Aufgaben und Befugnissen des oder der Aufsichtsratsvorsitzenden ist hervorzuheben, dass diese(r) mit der Geschäftsführung regelmäßig Kontakt halten und mit ihr die Strategie, die Geschäftsentwicklung und das Risikomanagement des Unternehmens beraten soll.

Im Hinblick auf die weiteren wichtigen Aspekte für die Tätigkeit der Aufsichtsratsmitglieder „Interessenskonflikte“ und „Verschwiegenheit“ sieht der Kodex vor, dass jedes Aufsichtsratsmitglied Interessenkonflikte gegenüber dem Aufsichtsrat offen legen soll. Dies betrifft vor allem solche, die aufgrund einer Beratung oder Organfunktion bei Kunden, Lieferanten, Kreditgebern oder sonstigen Geschäftspartnern der Gesellschaft entstehen können.

Der Aufsichtsrat soll in seinem Bericht an die Gesellschafterversammlung über aufgetretene Interessenkonflikte und den Umgang damit informieren. Dienst- und Werkverträge der Gesellschaft mit aktiven Aufsichtsräten und Vorstandsmitgliedern sowie ihren Angehörigen (§ 31 Gemeindeordnung GO NRW) sollen nicht geschlossen werden. Dies gilt auch für Dienst- und Werkverträge mit ehemaligen Aufsichtsräten innerhalb von drei Jahren nach Beendigung der Tätigkeit. Werden aus wichtigem Grund gleichwohl solche Dienst- oder Werkverträge geschlossen, bedürfen sie der Zustimmung des Aufsichtsplenums.

► Mit einem Public Corporate Governance Kodex weisen Kommunen ihren Gesellschaften den Weg zu gutem Management

Bei der Verschwiegenheitspflicht, die grundsätzlich besteht, ist anzumerken, dass § 113 Abs. 5 GO in dem Kodex seinen Niederschlag gefunden hat. Die Vertreter der Gemeinde haben somit den Rat über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten.

Teil III Geschäftsführung

Bei dem Komplex „Geschäftsführung“ sind zunächst die in der Praxis üblichen Standards wie Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns, Entwicklung strategischer Zielvorgaben, Implementierung eines angemessenen Risikomanagements und Risikocontrolling sowie eines Berichtswesens von Bedeutung. Hinsichtlich der Interessenkonflikte der Geschäftsführungsmitglieder ist sowohl ein umfassendes Wettbewerbsverbot als auch die Pflicht zur Offenlegung von Befangenheitsgründen nach § 31 Abs. 1 und 2 GO festgelegt.

Um eine Verquickung von Interessenkonflikten mit anderen Unternehmen zu vermeiden, sollten im Berichtsbericht zu jedem Unternehmen, an dem die Kommune direkt oder indirekt mit mindestens 20 Prozent beteiligt ist, für die Mitglieder der Geschäftsführung Angaben über deren Mitgliedschaft in Organen anderer Unternehmen der



Kommune gemacht werden. Aus dem abschließenden Bereich „Zusammenwirken von Geschäftsführung und Aufsichtsrat“ sind zunächst die in der Praxis üblichen Verhaltensregeln wie regelmäßige, zeitnahe und umfassende Information der Geschäftsführung gegenüber dem Aufsichtsrat oder alle unternehmerisch relevanten Fragen vorgesehen.

Bedeutsam ist schließlich die Regelung über die Verwirklichung des Kodex im Unternehmen. Geschäftsführung und Aufsichtsrat sollen in einem gemeinsamen Bericht der (Beteiligungs-)Verwaltung jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten. Hierzu gehört insbesondere die Erläuterung eventueller Abweichungen von den Empfehlungen dieses Kodex. Dabei kann auch zu Kodex-Anregungen („Sollte/Kann-Vorschriften“) Stellung genommen werden.

OFFENLEGUNG DER VERGÜTUNG

Die in dem Kodex enthaltenen Regelungen zur Offenlegung der Vergütung von Geschäftsführern (Ziffer 3.3.3) und Aufsichtsräten (Ziffer 2.7.2) unterscheiden sich von denen im Transparenzgesetz. Nach dem Kodex kann von der individualisierten Ausweisung der Vergütungen abgesehen werden, wenn zwei Drittel des Rates so beschließen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Kodex im November 2009 abschließend beraten worden ist, wohingegen der Landtag das Transparenzgesetz am 16.12.2009 beschlossen hat.

Kern des Transparenzgesetzes ist bekanntlich die Pflicht zur individualisierten Veröffentlichung der Bezüge von Organmitgliedern öffentlicher Unternehmen des Landes und der Kommunen einschließlich der Sparkassen sowie der Sparkassen- und Giroverbände. Aus diesem Grund sind die in dem Kodex enthaltenen Vergütungsregelungen für den Aufsichtsrat (Ziffer 2.7.2) und für die Geschäftsführung (Ziffer 3.3.3) an das Transparenzgesetz vom 16.12.2009 anzupassen. ●

Der vollständige Text des Public Corporate Governance Kodex ist im Internet-Angebot des Städte- und Gemeindebundes NRW unter www.kommunen-in-nrw.de, Rubrik „Information / Info nach Fachgebieten / Finanzen und Kommunalwirtschaft / öffentlicher Bereich“ abzurufen.

Der Public Corporate Governance Kodex NRW

PRÄAMBEL UND GELTUNGSBEREICH

Die Kommune XXX ist verpflichtet, bei ihren Beteiligungsunternehmen eine gute, d. h. verantwortungsvolle Unternehmensführung zu gewährleisten, die sich sowohl am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens selbst als auch am Gemeinwohl (Interessen der Bürgerinnen und Bürger) orientiert. Neben der Aufgabe, die Unternehmen bei der Erfüllung des Unternehmenszwecks zu unterstützen und die wirtschaftliche Effizienz zu optimieren, hat sie daher gleichzeitig sicherzustellen, dass bei der Leitung, Steuerung und Überwachung der Unternehmen insbesondere auch die öffentlichen Belange berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf diese komplexe Aufgabenstellung hat sich die (Beteiligungs-)Verwaltung der Kommune XXX zur weiteren Verbesserung der Unternehmenssteuerung, -überwachung und -transparenz entschlossen, eine Richtlinie unter dem Titel „**Public Corporate Governance für die Kommune XXX**“ auszuarbeiten. Der Begriff der Public Corporate Governance wird hierbei als Maßstab guter Unternehmensführung und Kontrolle in öffentlichen Unternehmen verstanden. Die vorliegende Public Corporate Governance wurde auf der Grundlage des Deutschen Corporate Governance Kodex erarbeitet, der aufgrund § 161 AktG seit 2002 die Organe börsennotierter Unternehmen in Deutschland verpflichtet, Entsprechenserklärungen abzugeben.

Die Public Corporate Governance der Kommune XXX soll dazu dienen,

- Standards für das Zusammenwirken aller Beteiligten (Stadt-/Gemeinderat/Kreistag, Kommunalverwaltung und Beteiligungsgesellschaften) festzulegen und zu definieren;
- eine effiziente Zusammenarbeit zwischen dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung

- zu fördern und zu unterstützen;
- den Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen und -verwaltung zu verbessern, um die Aufgabenerfüllung im Sinne eines Beteiligungscontrollings zu erleichtern;
- das öffentliche Interesse und die Ausrichtung der Unternehmen am Gemeinwohl durch eine Steigerung der Transparenz und Kontrolle abzusichern;
- durch mehr Öffentlichkeit und Nachprüfbarkeit das Vertrauen in Entscheidungen aus Verwaltung und Politik zu erhöhen.

Standards zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den kommunalen Beteiligungsgesellschaften in NRW - Stand 24.11.2009 - ausgewählte Textpassagen

Zusammenfassend soll das Regelwerk zur Public Corporate Governance somit ein auf den Bedarf der kommunalen

Beteiligungen abgestimmtes System darstellen, das die Transparenz und die Effizienz nachhaltig verbessert.

Ein Beschluss zur Übernahme dieser Public Corporate Governance der Kommune XXX bedeutet eine freiwillige Selbstverpflichtungserklärung der Beteiligungsgesellschaft, diese Vorgaben und Standards grundsätzlich anzuerkennen, um den erhöhten Anforderungen an die Transparenz, Steuerung und Kontrolle von öffentlich finanzierten und getragenen Unternehmen gerecht zu werden.

Da die Mehrzahl der kommunalen Beteiligungsunternehmen in der Rechtsform der GmbH mit fakultativem Aufsichtsrat geführt wird, ist die Richtlinie zur Public Corporate Governance an dieser Rechtsform ausgerichtet. Für Beteiligungen an Gesellschaften in einer anderen Rechtsform gelten die Regelungen entsprechend, sofern nicht gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen. Für Beteiligungsunternehmen ohne Aufsichtsrat oder vergleichbares Organ werden dessen Aufgaben vom Gesellschafter wahrgenommen; Regelungen, die ausschließlich das Aufsichtsratsgremium betreffen, bleiben daher unbeachtlich. (...)

1 GESELLSCHAFTER (...)

1.4 Maßnahmen zur Transparenzsteigerung

- 1.4.1 Die Jahresabschlüsse der von der Kommune beherrschten Unternehmen sollen in öffentlicher Sitzung durch den Stadt-/Gemeinderat/Kreistag vor Feststellung in der Gesellschafterversammlung beraten werden. Bei den von den Kommunen beherrschten Unternehmen, die seitens der Kommunen Verlustabdeckungsleistungen erhalten, wird auch der Wirtschaftsplan vorab durch den Stadt-/Gemeinderat/Kreistag beraten.
- 1.4.2 Bei der Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung über die Entlastung des Aufsichtsrats soll kein Vertreter der Kommune XXX mitwirken, der selbst Mitglied des Aufsichtsrats ist.
- 1.4.3 Die im Beteiligungsbericht veröffentlichte Darstellung jedes Beteiligungsunternehmens sollte in angemessener Form im Internet öffentlich zugänglich gemacht werden. (...)

2 AUFSICHTSRAT (...)

2.9 Interessenskonflikte

- 2.9.1 Jedes Mitglied des Aufsichtsrats ist dem Unternehmensinteresse verpflichtet. Gleichzeitig sollen die Vertreter der Kommune XXX in den Aufsichtsratsgremien die besonderen Interessen der Kommune XXX, insbesondere die Beschlüsse der städtischen Ausschüsse bzw. des Stadt-/Gemeinderats/Kreistages, berücksichtigen.
- 2.9.2 Kein Aufsichtsratsmitglied darf bei seinen Entscheidungen persönliche Interessen verfolgen, noch Geschäftschancen, die dem Unternehmen zustehen, für sich nutzen.
- 2.9.3 Jedes Aufsichtsratsmitglied soll Interessenkonflikte, insbesondere solche, die auf Grund einer Beratung oder Organfunktion bei Kunden, Lieferanten, Kreditgebern oder sonstigen Geschäftspartnern der Gesellschaft entstehen können, dem Aufsichtsrat gegenüber offen legen. Der Aufsichtsrat soll in seinem Bericht an die Gesellschafterversammlung über aufgetretene Interessenkonflikte und deren Behandlung informieren. Wesentliche und nicht nur vorübergehende Interessenkonflikte in der Person eines Auf-

sichtsratsmitglieds sollen zur Beendigung des Mandats führen. Alle Geschäfte zwischen dem Unternehmen und den Aufsichtsratsmitgliedern sowie ihren Angehörigen (§ 31 GO NRW) oder ihnen persönlich nahestehenden Unternehmungen haben branchenüblichen Standards zu entsprechen (im Hinblick auf die Beurteilung, ob ein solches Geschäft vorliegt und dessen Bewertung, kann der IDW-Prüfungsstandard 255 eine Orientierungshilfe bieten). Wesentliche Geschäfte sollen der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen.

- 2.9.4 Dienst- und Werkverträge der Gesellschaft mit aktiven Aufsichtsräten und Vorstandsmitgliedern sowie ihren Angehörigen (§ 31 GO NRW) sollen nicht geschlossen werden. Dies gilt auch für Dienst- und Werkverträge mit ehemaligen Aufsichtsräten, die innerhalb von drei Jahren nach Beendigung der Tätigkeit geschlossen werden. Werden aus wichtigem Grund gleichwohl solche Dienste oder Werkverträge geschlossen, bedürfen sie der Zustimmung des Aufsichtsplenums.

2.10 Verschwiegenheitspflicht

- 2.10.1 Die Aufsichtsratsmitglieder unterliegen grundsätzlich der Verschwiegenheitspflicht. Ist im Ausnahmefall ein Bericht an Dritte zulässig, muss dabei gewährleistet sein, dass bei den Berichten die Vertraulichkeit gewahrt ist.
- 2.10.2 Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, unterliegen hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu erstatten haben, keiner Verschwiegenheitspflicht. Für vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, gilt dies nicht, wenn ihre Kenntnis für die Zwecke der Berichte nicht von Bedeutung ist. (...)

3 GESCHÄFTSFÜHRUNG (...)

3.4 Interessenkonflikte

- 3.4.1 Geschäftsführungsmitglieder unterliegen während ihrer Tätigkeit für das Unternehmen einem umfassenden Wettbewerbsverbot.
- 3.4.2 Geschäftsführungsmitglieder und Mitarbeiter dürfen im Zusammen-

hang mit ihrer Tätigkeit weder für sich noch für andere Personen von Dritten Zuwendungen oder sonstige Vorteile fordern oder annehmen oder Dritten ungerechtfertigte Vorteile gewähren.

- 3.4.3 Die Geschäftsführungsmitglieder sind dem Unternehmensinteresse verpflichtet. Kein Mitglied der Geschäftsführung darf bei seinen Entscheidungen persönliche Interessen verfolgen und Geschäftschancen, die dem Unternehmen zustehen, für sich nutzen.
- 3.4.4 Jedes Geschäftsführungsmitglied soll Interessenkonflikte, insbesondere wenn Befangenheitsgründe entsprechend § 31 Abs. 1 und 2 GO NRW vorliegen, dem Aufsichtsrat gegenüber unverzüglich offen legen und die anderen Geschäftsführungsmitglieder hierüber informieren. Alle Geschäfte zwischen dem Unternehmen und den Geschäftsführungsmitgliedern sowie ihnen nahestehenden Personen oder ihnen persönlich nahestehenden Unternehmungen haben branchenüblichen Standards zu entsprechen (im Hinblick, ob ein solches Geschäft vorliegt, und auf dessen Bewertung kann der IDW-Prüfungsstandard 255 eine Orientierungshilfe bieten). Wesentliche Geschäfte sollen der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen.
- 3.4.5 Im Beteiligungsbericht sollten zu jedem Unternehmen, an dem die Kommune direkt oder indirekt mit mindestens 20 % beteiligt ist, für die Mitglieder des Vorstandes/der Geschäftsführung Angaben über deren Mitgliedschaft in Organen von anderen Unternehmen der Kommune in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form sowie in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen gemacht werden. (...)

3.7 Zusammenwirken von Geschäftsführung und Aufsichtsrat

- 3.7.1 Geschäftsführung und Aufsichtsrat arbeiten zum Wohle des Unternehmens unter Beachtung der Erfüllung des öffentlichen Zwecks und des wirtschaftlichen Unternehmenserfolgs als auch des Gesamtinteresses der Kommune eng zusammen.
- 3.7.2 Die ausreichende Information des Aufsichtsrats ist gemeinsame Aufgabe von Geschäftsführung und Aufsichtsrat.

- 3.7.3 Die Geschäftsführung informiert den Aufsichtsrat regelmäßig, zeitnah und umfassend über alle für das Unternehmen relevanten Fragen der Planung, der Geschäftsentwicklung, der Risikolage und des Risikomanagements. Sie geht auf Abweichungen des Geschäftsverlaufs von den aufgestellten Plänen und Zielen unter Angabe von Gründen ein (Quartalsbericht).
- 3.7.4 Darüber hinaus soll der Aufsichtsrat zeitnah unterrichtet werden, wenn unabwendbare, erfolgsgefährdende und vom Betrag her wesentliche Mehraufwendungen oder Mindererträge oder Mehrausgaben bei größeren Investitionen zu erwarten sind.
- 3.7.5 Der Aufsichtsrat soll die Informations- und Berichtspflichten der Geschäftsführung nach Art und Umfang näher festlegen. Berichte der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat sind in der Regel in schriftlicher Form zu erstatten. Entscheidungsnotwendige Unterlagen werden den Mitgliedern des Aufsichtsrats rechtzeitig vor der Sitzung zugeleitet.
- 3.7.6 Gute Unternehmensführung setzt eine offene Diskussion zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat voraus. Die umfassende Wahrung der Vertraulichkeit ist dafür von entscheidender Bedeutung.
- 3.7.7 Alle Organmitglieder stellen sicher, dass die von ihnen eingeschalteten Mitarbeiter die Verschwiegenheitspflicht in gleicher Weise einhalten.
- 3.7.8 Die Geschäftsführung bereitet die Sitzungen des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse vor und nimmt regelmäßig an den Aufsichtsratssitzungen teil. Der Aufsichtsrat kann bei Bedarf ohne die Geschäftsführung tagen.
- 3.7.9 Die Gewährung von Krediten des Unternehmens an Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats sowie ihre Angehörigen bedarf der Zustimmung des Aufsichtsrats.
- 3.7.10 Geschäftsführung und Aufsichtsrat sollen in einem gemeinsamen Bericht der (Beteiligungs-)Verwaltung jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten. Hierzu gehört insbesondere die Erläuterung eventueller Abweichungen von den Empfehlungen dieses Kodex. Dabei kann auch zu Kodexanregungen („Sollte/Kann-Vorschriften“) Stellung genommen werden. ●



FOTO: WOLTERFOTO

▲ Kommunen sollten Chancen und Risiken ihrer Beteiligungsgesellschaften - etwa Verkehrsunternehmen - ständig im Auge behalten

Früh abschätzen, was auf einen zukommt

Auch Kommunen müssen ein Chancen- und Risikomanagement einrichten, wenn sie vor bösen Überraschungen finanzieller Art seitens ihrer Tochterunternehmen sicher sein wollen

Viele Unternehmen verfügen mit ihren ausgliederten Unternehmen und Einrichtungen über konzernähnliche Strukturen. Nicht selten sind die gebündelten Aktivitäten in den Beteiligungsgesellschaften umfangreicher als die Aktivitäten in der Kernverwaltung. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die getätigten Investitionen.

Nachdem inzwischen eine Vielzahl von Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umgestellt hat, ist die Erstellung des kommunalen Gesamtabschlusses der nächste Reformschritt. Neben den Anforderungen, die sich aus der Finanzreform ergeben, müssen sich die Kommunen weiteren Herausforderungen stellen. So hat eine im April/Mai 2010 von der Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführte Studie ergeben, dass die Kommunen erst 2011 wieder mit einer leichten Trendwende bei den Gewerbesteuereinnahmen rechnen. Bezogen auf die Einnahmen aus der Einkommensteuer oder aus Schlüsselzuweisungen rechnet die Mehrzahl der deutschen Kommu-



DER AUTOR

Dipl.-Kfm. Daniel Borgmeier ist Senior Manager und Prokurist bei der Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Düsseldorf

nen auch für 2011 weiterhin mit einem Rückgang. Demgegenüber stehen - wie vom Statistischen Bundesamt belegt - steigende Sozialausgaben und Personalausgaben. Bei Fortsetzung dieser Entwicklungen erscheint eine weitere Verschuldung, die den Handlungsspielraum der Kommunen noch mehr einschränkt, sehr wahrscheinlich.

CHANCEN- UND RISIKOMANAGEMENT

Ein Lösungsansatz für diese Problematik könnte ein Integriertes Chancen- und Risikomanagement sein. Das möglichst frühe Erkennen von Risiken und Chancen erhöht den Handlungsspielraum, diese Risiken erfolg-

reich zu bewältigen und die sich bietenden Chancen konsequent auszunutzen. Um eine möglichst frühe Identifikation von Risiken zu ermöglichen, sind ein offener Umgang mit und eine offene Diskussion von kritischen und risikobehafteten Themen erforderlich.

Risiko ist dabei als Gefahr zu definieren, dass ein Ereignis, eine Handlung oder das Unterlassen einer Handlung die Fähigkeit einer Kommune, die gesetzten Ziele zu erreichen, negativ beeinflusst. Chancen sind in diesem Kontext - analog zu den Risiken - als eine Möglichkeit, die Zielsetzung oder Planung zu übertreffen, zu definieren. Für finanzielle Risiken und Chancen kann die Finanz- oder Haushaltsplanung als Grundlage herangezogen werden. Dieselbe Systematik kann aber auch für Verwaltungsaufgaben und -leistungen genutzt werden, sofern Klarheit und Transparenz über das zugrundeliegende Zielverständnis herrscht.

AM ANFANG THEMENKATALOG

Um alle Chancen und Risiken vollständig zu erkennen, empfiehlt es sich, einen möglichst umfassenden Themen- oder Risikokatalog zu definieren. Neben dem klassischen Bereich der Finanzrisiken mit Zinsänderungen, Steuer mehr- oder Mindereinnahmen, Investitionen, Finanzinstrumenten oder Immobilien sind auch Risiken, die sich aus dem Verstoß gegen regulatorische Vorgaben wie beispielsweise Vergaberecht, Fördermittelrecht, Arbeitsrecht oder Datenschutz, ergeben können, zu berücksichtigen. Weitere operative Risiken können sich aus den Prozessen oder Verwaltungsabläufen ergeben - beispielweise Haftungsrisiken, Risiken, die aus der Zusage oder Ablehnung bestimmter Anträge erwachsen, oder technologische Risiken. Abschließend sind auch die Konsequenzen aus dem externen Umfeld zu betrachten wie beispielsweise Änderung der Gesetzgebung, demografische Entwicklung, Standort oder politische Entwicklung. Basierend auf diesem Themenkatalog sind durch einen angemessenen Personenkreis die wesentlichen Risiken und Chancen einer Kommune sowie deren Beteiligungsgesellschaften zu identifizieren und zu diskutieren.

PRIORITÄT FESTLEGEN

Nachdem die Liste der relevanten Themen definiert worden ist, sind diese hinsichtlich der möglichen Auswirkungen, Umsetzbarkeit bei Chancen und Eintrittswahrscheinlichkeit bei Risiken zu bewerten sowie in eine Rangfolge

zu bringen. Um die Chancen und Risiken vergleichen zu können, sind diese nach einem einheitlichen Maßstab zu quantifizieren.

Sowohl für die möglichen finanziellen Auswirkungen als auch für die Eintrittswahrscheinlichkeit ist dieselbe zeitliche Perspektive zugrunde zulegen, welche idealerweise mit dem Planungshorizont übereinstimmt. Dabei kann es sich nur um Schätz- oder Näherungswerte handeln. Aus der Kombination der beiden Bewertungsdimensionen/„finanzielle Auswirkungen“ und „Eintrittswahrscheinlichkeit“ lässt sich eine Rangfolge ableiten.

Bevor dann für die wesentlichen Chancen und Risiken detaillierte Steuerungsmaßnahmen definiert werden, sind die Risiken und Chancen hinsichtlich kumulativer Effekte zu untersuchen. Damit soll sichergestellt werden, dass einzelne Themen, die für sich genommen von untergeordneter Bedeutung sind, nicht doch aufgrund möglichen Zusammenwirkens im Weiteren ins Gewicht fallen und zu beachten sind.

SUCHE NACH OPTIMIERUNG

Die wesentlichen Risiken und Chancen sind im Folgenden hinsichtlich einer möglichen

Optimierung zu untersuchen. Dabei ist eine Fokussierung auf wenige Themen oftmals besser als ein ganzheitlicher Ansatz. Die Risiken und Chancen sind auf folgende Fragestellungen hin zu untersuchen: Was kann noch zusätzlich getan werden, um den Risikoeintritt zu vermeiden oder abzumildern? Was kann getan werden, um die identifizierten und bewerteten Potenziale umzusetzen, sodass ein positiver Effekt entsteht?

Die Beantwortung dieser Fragestellungen sollte zu einem umfangreichen Maßnahmenkatalog führen. Zu den wesentlichen Aufgaben eines Chancen- und Risikomanagements gehört es, sicherzustellen, dass Verantwortlichkeiten für diese Maßnahmen klar geregelt sind und dass die Umsetzung der geplanten Maßnahmen überwacht wird. Geschieht dies konsequent, kann sich der Wertbeitrag eines integrierten Chancen- und Risikomanagement bestens entfalten. Jedoch ist in der Praxis immer wieder zu beobachten, dass viel Zeit und Energie in die ersten beiden Schritte Identifikation und Bewertung investiert wird. Diese werden mit Leidenschaft und Hingabe diskutiert, und dafür wird die eigentliche Optimierung und Steuerung vernachlässigt.



Anzeige

www.kanal-gutachter.de

ÜBERWACHUNG UND BERICHTSWESEN

Da sich Risiken im Zeitverlauf ändern, neue Risiken und Chancen entstehen können, sind diese im laufenden Jahr zu überwachen. So kann auch überprüft werden, ob die definierten Maßnahmen greifen und tatsächlich zu einer Verbesserung der Chancen-/Risikosituation führen. Eine effiziente Möglichkeit, Risiken hinsichtlich ihrer Änderung und Maßnahmen hinsichtlich ihrer Zielerreichung zu überwachen, stellen Kennzahlen oder Leistungsindikatoren dar. Anhand einiger weniger Kennzahlen lassen sich bereits wirksam Veränderungen in der gesamten Risikolandschaft ermitteln. Diese Kennzahlen können eine wertvolle Ergänzung zur etablierten Berichterstattung sein.

Die Ergebnisse aus der Chancen- und Risikoanalyse sollten sowohl innerhalb der Kernverwaltung und innerhalb der Beteiligungsunternehmen als auch in deren Aufsichtsgre-

FAZIT

Neben der Erfüllung regulatorischer und aufsichtsrechtlicher Anforderungen kann ein integriertes Chancen- und Risikomanagement wertvoller Bestandteil der modernen Kommunalverwaltung werden. Weiterer Mehrwert kann sich aus der Kombination des Chancen- und Risikomanagements mit dem kommunalen Gesamtabschluss ergeben. Wird ein Chancen- und Risikomanagement auf diese Weise in die üblichen Verwaltungsaufgaben und -abläufe integriert, sind neben dem einmaligen Einrichtungsaufwand kaum mehr zusätzliche Aufwendungen erforderlich. Die zusätzliche Transparenz hingegen ist nachhaltig.

mien - bis hin zum Stadtrat - kommuniziert werden. Die risikorelevanten Informationen können eine wertvolle Bereicherung für zu treffenden Entscheidungen sein. Dies gilt insbesondere auch für politische Entscheidungen, da man hierbei oftmals den Eindruck gewinnt, dass langfristige Konsequenzen und zugrunde liegende Risiken nicht transparent gemacht oder gar ignoriert werden.

Neben der sich aus dem kommunalen Gesamtabschluss ergebenden finanziellen Berichterstattung können Chancen- und Risikoinformationen eine wertvolle Ergänzung zu den berichteten Zahlen sein, und in den üblichen Berichtszyklus mit eingebunden werden. Auf diese Weise werden sie Bestandteil von Haushaltsberatungen oder fließen auch bei weiteren Sitzungen - beispielsweise des Haushaltsausschusses - mit ein. ●



FOTOS (2): WOLTERFOTO

▲ *Regulierungsdichte und Komplexität etwa in der Entsorgungswirtschaft machen Compliance als Management-Aufgabe unverzichtbar*

Chef als Spielmacher und Schiedsrichter

Weil die Regeln zur Führung kommunaler Unternehmen stetig komplizierter werden, gewinnt die Managementaufgabe der Compliance - das korrekte Befolgen von Regeln - an Bedeutung

Compliance“ ist ein Modewort, das aktuell als neuer Trend angepriesen wird. Das ist etwas überraschend, weil „Compliance“ nichts anderes als „Übereinstimmung mit den Vorgaben“ bedeutet - und das sollte doch eine Selbstverständlichkeit sein. Neu scheint also nur der Begriff, nicht die damit verbundene Aufgabenstellung zu sein.

Nichtsdestotrotz wäre es fatal, diese als Banalität abzutun. Denn der Grund der aktuellen Compliance-Diskussion liegt in realen Verfehlungen. Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit nimmt zu, die Gerichte und Aufsichtsbehörden werden unnachsichtiger. Die aktuellen Entwicklungen und Diskussionen machen deutlich, dass der Managementaufgabe, Regelkonformität im Unternehmen durch geeignete organisatorische Maßnahmen und Kontrollen sicherzustellen, eine höhere Priorität eingeräumt werden sollte. Für kommunale Unternehmen gilt dies in besonderem Maße. Die hohe



DER AUTOR

Henning Fischer
ist Rechtsanwalt bei der
Kanzlei Rödl & Partner in
Köln

Priorität von Compliance Management für kommunale Unternehmen ergibt sich unter anderem aus folgenden Aspekten:

- gegenwärtig ist eine erhöhte Aufmerksamkeit der politischen Gremien - bis hin zu einer kritischen Positionierung - im Verhältnis zu den Beteiligungsunternehmen festzustellen. Unnötige Angriffspunkte sollten vor diesem Hintergrund vermieden werden;
- die spezifischen Bindungen des kommunalen Wirtschaftsrechts und deren teils ungeklärtes Spannungsverhältnis zu gesellschaftsrechtlichen Vorgaben führen in der Praxis zu Rechtsunsicherheit bei Aufsichts-

- rat, Geschäftsführung und Bürgermeister/in in der Rolle als Gesellschaftervertreter. In diesem Zusammenhang sei auch die Amtsträgereigenschaft kommunaler Aufsichtsratsmitglieder erwähnt, die strafrechtlich von besonderer Relevanz ist;
- aus der besonderen Regulierungsdichte in der Ver- und Entsorgungswirtschaft (Energie, Wasser, Abwasser, Abfall) leitet sich eine erhöhte Gefahr relevanter Rechtsverstöße ab;
 - die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung ist regelmäßig Gegenstand der Jahresabschlussprüfung kommunaler Unternehmen (§ 53 Haushaltsgrundsätze-gesetz - HGrG);
 - die Erwartung von Öffentlichkeit und Politik an die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit unternehmerischen Handelns bei kommunalen Unternehmen ist im Allgemeinen besonders hoch.

TRANSPARENZ SCHAFFT SICHERHEIT

Gesetzeskonformität, Haftung und eine angemessene Informationsbereitstellung werden immer wichtiger. Um den rechtlichen Anforderungen genügen zu können, müssen im Wesentlichen zwei Aspekte sichergestellt sein:

- Kenntnis der relevanten Vorgänge im eigenen Verantwortungsbereich
- Kenntnis der aktuellen rechtlichen Anforderungen

Entscheidend ist somit die Transparenz im eigenen Verantwortungsbereich. Hat der Verantwortliche alle Informationen zur rechten Zeit, ist er in der Lage, Defizite zu erkennen und Fehlentwicklungen zu korrigieren. Nur wenn das gewährleistet ist, kann den Anforderungen des Gesetzgebers und der Öffentlichkeit genügt werden. Operative und strategische Ziele können nachhaltig erreicht werden.

PFLICHT ZUM INFORMIERTSEIN

Dieses Szenario ist eine elementare Voraussetzung für das, was aktuell unter dem

Stichwort „Compliance“ diskutiert wird. Darunter fallen die Einhaltung externer und interner Vorgaben sowie die Bereitstellung der Informationen, welche die so genannten Anspruchsteller (Stakeholder) von den Verantwortlichen erwarten. In vielen Fällen geht es dabei ganz wesentlich um die Vermeidung zivil- oder sogar strafrechtlicher Verantwortlichkeit von Fach- und Führungskräften (Organisationsverschulden). Aber nicht nur die Kenntnis der Vorgänge im eigenen Verantwortungsbereich ist eine tägliche und nur systematisch zu bewältigende Herausforderung. Auch die Transparenz über die jeweiligen externen Anforderungen sollte nicht unterschätzt werden. In einer „Internetgesellschaft“, in der Informationen leicht zugänglich sind, gilt in ganz besonderem Maße „Unwissenheit schützt vor Strafe nicht“.



◀ Im Sinne guter Unternehmensführung müssen Regeln und Absprachen zwischen Kommune und Unternehmen eingehalten werden

Fatal sind in diesem Zusammenhang oft gefährliches Halbwissen oder veraltete Informationen. Neben der Schaffung von Transparenz im operativen Verantwortungsbereich und deren nachweisender Dokumentation sollte daher eine systematische Beobachtung der Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, wichtiger Urteile und aktueller Trends auf der Agenda von Führungskräften weit oben stehen.

KONZERN-COMPLIANCE MANAGEMENT

Die Pflicht des Geschäftsführers zur ordnungsgemäßen Umsetzung eines angemessenen

Compliance-Managements beschränkt sich nicht auf die eigene Gesellschaft, sondern erstreckt sich nach der Rechtsprechung auch auf deren Tochtergesellschaften (Konzern). Instruktiv ist in diesem Zusammenhang ein aktuelles Urteil des Oberlandesgerichts Jena (Urteil vom 12.8.2009 - 7 U 244/07).

Das Gericht hatte zur außerordentlichen Kündigung eines Geschäftsführers wegen Verletzung seiner Konzernüberwachungspflicht zu entscheiden. Es stellt fest, dass dem Geschäftsführer der Muttergesellschaft die Überwachung der Tochtergesellschaften obliege. Das Fehlen eines funktionsfähigen, angemessenen Konzernüberwachungssystems sieht das Gericht als Verletzung der Geschäftsführungspflichten an.

Die Begründung lautet: Ohne ein entsprechendes Kontrollsystem besteht keine Mög-

lichkeit, Anhaltspunkte für Pflichtverletzungen der Tochtergesellschaften zu finden. Eine Entlastung des Geschäftsführers der Muttergesellschaft mit der Begründung, keine Anhaltspunkte für Pflichtverletzung des Geschäftsführers der Tochtergesellschaft besitzen zu haben, kommt daher nicht in Betracht.

ORGANISATION ÜBERPRÜFEN

Um sicherzustellen, dass diese Anforderungen tatsächlich erfüllt werden, und um eine Compliance-Sensibilität des Managements zu dokumentieren, kann es empfehlenswert

... UNABHÄNGIGE BERATUNG
... PLANUNG
... PROJEKTMANAGEMENT

SEIT 30 JAHREN KOMPETENTER PARTNER
VON KOMMUNEN & LÄNDERN & BUND
VON VERKEHRSUNTERNEHMEN & VERBÜNDEN

gevas
humberg & partner

Verkehrsplanung & -management ...
Öffentlicher Personenverkehr ...
Straßenverkehrstechnik ...
Verkehrstelematik ...

Stephan Humberg - TEL +49 (0)201 649284-20
E-Mail essen@gevas-ingenieure.de
Ingenieurgesellschaft für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik mbH

sein, die Unternehmensorganisation zu überprüfen. Leitlinie hierfür kann beispielsweise der IDW Prüfungsstandard EPS 980 „Grundsätze ordnungsmäßiger Prüfung von Compliance-Management-Systemen“ sein, der noch 2010 verabschiedet werden soll.

Wichtig ist die Konzentration der Prüfung auf wesentliche rechtliche Risiken – beispielsweise Anforderungen aus dem Energiewirtschaftsgesetz oder sonstigem branchenspezifisches Fachrecht, Anti-Fraud, Kartellrecht, Datenschutz, Produkthaftung, Beihilferecht, Vergaberecht, §§ 107 ff. Gemeindeordnung - GO NRW und Ähnliches). Für die identifizierten Risiken ist dann zu ermitteln, ob seitens der Unternehmensleitung

- einschlägige Verhaltensregeln für die Mitarbeiter kommuniziert und dokumentiert sind;
- ein Prozess definiert und einem Mitarbeiter zugeordnet ist, der das erfolgreiche Management der konkreten rechtlichen Anforderung sicherstellt.

RECHTSWIRKSAME DELEGATION

Entscheidend ist, dass die Delegation der betreffenden Aufgabe auf den/die ausführenden Mitarbeiter/innen rechtswirksam erfolgt ist. Eine fehlerhafte Delegation führt dazu, dass die Verantwortung ohne weiteres unmittelbar bei der Geschäftsführung oder dem jeweiligen Vorgesetzten verbleibt. Eine wirksame Delegation setzt voraus:

- Qualifikation und angemessene Kapazität des betroffenen Mitarbeiters bezogen auf die konkrete Tätigkeit;
- Klare, dokumentierte Aufgabenzuordnung und Handlungsanleitung, insbesondere wenn mehrere Personen beteiligt sind (Schnittstellen);
- Übertragung der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Befugnisse sowie Bereitstellung der erforderlichen Arbeitsinstrumente und aktuellen Informationen;
- Angemessene Überwachung der Aufgabenwahrnehmung durch den Geschäftsführer oder den jeweiligen Vorgesetzten sowie Festlegung turnusmäßiger und anlassbezogener Berichtspflichten.

Nach allgemeiner Erfahrung kann eine kritische Bestandsaufnahme des Compliance Managements und gegebenenfalls Ableitung von Verbesserungsmaßnahmen meist

im Rahmen einer überschaubaren Anzahl von Workshops geschehen. Teilnehmen sollten daran die Führungskräfte und die Mitarbeiter der compliance-relevanten Aufgabebereiche eines Unternehmens.

BÜRGERMEISTER-VERANTWORTUNG

Die kommunale Konzernverantwortung des Rates und insbesondere des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin in der Doppelfunktion als Verwaltungsspitze und Gesellschaftsvertreter ist nicht nur politisch fundiert. Vielmehr kommt den Bürgermeistern aufgrund der einschlägigen Vorschriften der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein Westfalen eine - im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Bereich erheblich gesteigerte - konzernbezogene Führungsverantwortung zu. Diese geht über die Pflicht zur gewissenhaften Ausübung der Beteiligungsrechte hinaus.

Die Kommune darf Beteiligungen, auf die sie unmittelbar oder mittelbar maßgeblichen Einfluss hat, grundsätzlich nicht als bloße Finanzanlagen halten. Vielmehr ist es gesetzliche Aufgabe von Bürgermeistern, auf die Beteiligungen dahingehend einzuwirken, dass öffentlicher Zweck und - soweit möglich - eine angemessene Eigenkapitalrendite nachhaltig erreicht sowie die einschlägigen Rechtsvorschriften eingehalten werden (konzernweite Legalitätskontrolle, vgl. z.B. § 108 Absatz 3 Ziffer 3 i.V.m. § 109 GO NRW).

Auf die Ausführungen zu dem Urteil des OLG Jena wird in diesem Zusammenhang

verwiesen. Der Bürgermeister hat insoweit die Rolle des Konzernvorstandes. Es ist nicht auszuschließen, dass die Rechtsprechung des OLG insoweit übertragbar ist.

RECHTZEITIG FORDERUNGEN EINTREIBEN

Der Bürgermeister ist im Verhältnis zur Stadt insbesondere verantwortlich dafür, dass dem städtischen Haushalt aus den Verflechtungen zwischen Beteiligungen und Kernverwaltung keine Vermögensschäden entstehen. Ein praktisch relevantes Beispiel hierfür ist das Stehenlassen von Forderungen der Stadt gegenüber einer Eigengesellschaft. Gerät die Gesellschaft finanziell in die Krise, weil etwa die Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltsgenehmigung die Zuschüsse aus dem städtischen Haushalt deckelt, kann eine Begleichung der Forderungen nach § 30 GmbH-Gesetz ausgeschlossen sein.

Ferner obliegt es dem Bürgermeister im Verhältnis zur Stadt, gegebenenfalls in die Geschäftsführung und die Tätigkeit des Aufsichtsrates eines Beteiligungsunternehmens einzugreifen, wenn die gesellschaftsvertraglichen oder gesetzlichen Anforderungen an die Geschäftsführung respektive die Aufsichtsrats-tätigkeit nicht eingehalten werden. Geeignetes Instrument für die Regelung dieser Verantwortungsbereiche der Verwaltungsspitze ist eine rechtlich fundierte Beteiligungsrichtlinie. Über den „Comply-or-Explain-Mechanismus“ kann die Kontrolllast der Verwaltungsspitze reduziert werden. ●

ULRIKE LUBEK NEUE LVR-DIREKTORIN

Neue Führungskraft an der Spitze des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) ist Ulrike Lubek. Die 47-jährige Juristin, die einstimmig von der Landschaftsversammlung gewählt wurde, tritt die Nachfolge von Harry Voigtsberger an, der als Minister für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr zur nordrhein-westfälischen Landesregierung gewechselt ist. Lubek war 2007 vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) nach Köln zum LVR gekommen. Bisher leitete sie dort das Dezernat für Klinikverbund und Heilpädagogische Hilfen mit 10.000 Beschäftigten. Als Direktorin ist sie für acht Jahre gewählt, steuert die Verwaltung und ist gesetzliche Vertreterin des regionalen Kommunalverbandes mit 15.000 Mitarbeitern.



FOTO: LVR / HANS-THEO GERHARDS



FOTOS (2): WOLTERFOTO

▲ Im Falle von Missmanagement tragen Geschäftsleiter kommunaler GmbHs und Aktiengesellschaften die Last der Haftung

Nur Sorgfältige bleiben von Haftung verschont

Geschäftsleiter kommunaler Aktiengesellschaften und GmbHs müssen sich auf zunehmend strenge Schadenersatzregeln bei Misserfolg oder Vermögensverlust des Unternehmens einstellen

Geschäftsleiter von Kapitalgesellschaften sehen sich durch eine restriktive Rechtsprechung und die gesetzgeberische Tätigkeit einer zunehmend strengeren Haftung ausgesetzt. Gleichzeitig steht die Kommunalwirtschaft vor Herausforderungen. In der Versorgungswirtschaft sind die kommunalen Unternehmen steigendem Wettbewerbsdruck und einer intensiven Preisregulierung sowie -kontrolle ausgesetzt. Hinzu kommt die notwendige Kostenreduktion im Energienetz durch die Anreizregulierung, Entflechtung und Liberalisierung schaffen kleinere Einheiten. Auf diese Entwicklung wird mit Kooperationen in gemeinsamen Gesellschaften oder auf schuldrechtlicher Basis reagiert. So gibt es in der Energieversorgung bereits eine Fülle gemeinsamer Projekte im Bereich Erzeugung/Speicher, Erneuerbare Energien, Beschaffung, Netzbetrieb und Messwesen. Auch das novelierte Vergaberecht erleichtert Kooperationen, insbesondere für Sektorauftraggeber wie Wasser- oder Energieversorgungsunternehmen sowie Verkehrsunternehmen.

Andere kommunale Unternehmen setzen auf die Eigenerstellung von Leistungen oder die Diversifizierung und übernehmen neben den Kernaufgaben der Ver- und Entsorgung auch verwandte Tätigkeiten wie Facility Management, Telekommunikation und IT-Versorgung. Die Energiesteuernovelle wird indessen verbreitete Anwendungsformen des Contracting wirtschaftlich beeinträchtigen.

CHANCEN IM QUERVERBUND

Der Kostendruck auf defizitäre Einrichtungen zwingt die Kommunen teilweise dazu, sich von subventionierten Unternehmen zu trennen oder Anteile im strukturierten Bieterverfahren am Markt anzubieten. Aber auch Steueroptimierungsmaßnahmen bei defizitären Einrichtungen bieten sich an. Nach dem Jahressteuergesetz 2009 ist der Querverbund zwar grundsätzlich nur noch bei kommunaler Mehrheit gesichert. Gleichzeitig löst aber die Übertragung städtischer Unternehmen auf den Stadtwerke-Konzern in besonderen Fäl-

len keine verdeckte Gewinnausschüttung (vGA) mehr aus und ermöglicht die Ersparnis von Kapitalertragsteuer.

Eventuell können Müllheizkraftwerke künftig stärker in den Querverbund integriert werden. Einige Wirtschaftsförderungs-, Messe- und Stadthallengesellschaften befinden sich hingegen möglicherweise als Kapitalgesellschaft in einer unpassenden Rechtsform. Die Beendigung des Bestandsschutzes für bestehende Querverbünde bei Umstrukturierungen, überschießende Kontrollvorschriften wie die Fusionskontrolle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie die derzeitige NRW-Gemeindeordnung, welche die Stadtwerke in NRW gegenüber anderen benachteiligt, sind hierbei zu beachten.

Geschäftsleiter kommunaler Unternehmen sind angesichts dieser Umstände zu grundlegenden Entscheidungen veranlasst. Wie ist aber die Entscheidung zu treffen, sodass keine unangemessenen Haftungsrisiken entstehen?

AG-Vorstände

Die maßgebliche Haftungsvorschrift für Vorstandsmitglieder einer Aktiengesellschaft (AG) ist § 93 Aktiengesetz (AktG). Danach haben Vorstandsmitglieder die Pflicht, die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden (§ 93 Abs. 1 S. 1 AktG). Verletzt ein Vorstandsmitglied diese Pflicht, ist es der Gesellschaft zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet (§ 93 Abs. 2 S. 1 AktG). Sind mehrere Vorstandsmitglieder für den Schaden verantwortlich, haften sie als Gesamtschuldner.

Von entscheidender Bedeutung und auch in der Praxis von hoher Relevanz ist die Beweislastregelung des § 93 Abs. 2 S. 2 AktG. Diese Vorschrift normiert eine Beweislastumkehr, die es dem betroffenen Vorstandsmitglied auferlegt, im Prozessfall den Nachweis zu erbringen, dass es die Sorgfaltspflicht eingehalten hat. Die Gesellschaft muss hingegen als An-



DIE AUTOREN

Eike Christian Westermann ist Rechtsanwalt und Steuerberater bei der PriceWaterhouseCoopers Legal AG in Düsseldorf



Arnulf Starck ist Rechtsanwalt und Steuerberater bei der PriceWaterhouseCoopers Legal AG in Düsseldorf

spruchstellerin lediglich beweisen, dass und in welcher Höhe ihr ein Schaden entstanden ist und dass dieser Schaden auf einer bestimmten Handlung oder Unterlassung des Vorstandsmitglieds beruht (Kausalität zwischen Handlung und Schaden).¹

Ansprüche aus § 93 AktG verjähren in fünf Jahren (§ 93 Abs. 6 AktG). Maßgeblich für den Beginn der aktienrechtlichen Sonderverjährung ist § 200 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Hiernach tritt die Verjährung bereits mit der Entstehung des Anspruchs, also auch ohne Kenntnis des Anspruchstellers, ein.

Entstanden ist der Anspruch jedoch nicht bereits mit der Pflichtverletzung. Erst mit dem Eintritt des Schadens ist der Anspruch auf Schadensersatz entstanden, und es beginnt damit die Verjährungsfrist des § 200 BGB zu laufen. Der Schaden muss dabei dem Grunde nach entstanden, braucht aber in seiner Entwicklung noch nicht abgeschlossen sein. Derzeit wird als Folge der Finanzmarktkrise eine Verlängerung dieser Frist auf zehn Jahre diskutiert.

GmbH-Geschäftsführer

Die maßgebliche Haftungsnorm für Geschäftsführer einer GmbH findet sich in § 43 GmbH-Gesetz (GmbHG). Verletzt ein Geschäftsführer diese Pflicht, ist auch er der Gesellschaft zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet (§ 43 Abs. 2 GmbHG). Auch die Geschäftsführer haften als Gesamtschuldner. Im Recht der GmbH findet sich zwar keine dem Recht der Aktiengesellschaft entsprechende gesetzlich normierte Beweislastumkehr für den Geschäftsführer. Anerkennungstermaßen gelten jedoch für die Innenhaftung des GmbH-Geschäftsführers die Vorschriften des Aktienrechts zur Beweislastumkehr (§ 93 Abs. 2 S. 2 AktG) entsprechend.² Die Verjährungsfrist beträgt wie bei der Aktiengesellschaft fünf Jahre und beginnt ebenfalls nach § 200 BGB.³

UMFASSENDE SORGFALTPFLICHT

Unter der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters ist die Sorgfalt zu verstehen, wie sie ein Geschäftsleiter, der ein Unternehmen von bestimmter Art und Größe unter eigener Verantwortung leitet, anzuwenden hat. Die Sorgfaltspflicht eines Vorstandsmitglieds, dem die Leitung einer AG anvertraut ist, ist grundsätzlich umfassender als die eines gewöhnlichen Geschäftsmannes. Daher trifft das Vorstandsmitglied einer AG eine erhöhte Sorgfaltspflicht, vergleichbar einem

Treuhänder fremder Vermögensinteressen. Die Vorschrift des § 43 GmbHG verpflichtet den Geschäftsführer einer GmbH zur Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes und regelt damit eine dem AktG vergleichbare Pflicht, welche naturgemäß an den Besonderheiten der GmbH-Verfassung - insbesondere an der Weisungsgebundenheit des Geschäftsführers - zu orientieren ist.

GRENZE BUSINESS JUDGMENT RULE

Die Sorgfaltspflicht findet ihre Grenze in der so genannten Business Judgment Rule des § 93 Abs. 1 S. 2 AktG. Nach diesem liegt eine Pflichtverletzung nicht vor, wenn das Vorstandsmitglied bei einer unternehmerischen Entscheidung vernünftiger Weise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Informationen zum Wohle der Gesellschaft zu handeln. In der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) war vor Kodifizierung der Business Judgment Rule anerkannt, dass Vorstandsmitglieder einen weiten unternehmerischen Handlungsspielraum besitzen, ohne den eine unternehmerische Tätigkeit nicht möglich ist.

Folglich kann eine Haftung wegen pflichtwidrigen Handelns nur bei schlechthin unververtretbaren Entscheidungen in Betracht kommen.⁴ Da der Business Judgment Rule im Wesentlichen deklaratorische Bedeutung zukommt⁵, kann die bisherige Rechtsprechung des BGH für die Konkretisierung von § 93 Abs. 1 S. 2 AktG auch weiter herangezogen werden.⁶

Auch dem Geschäftsführer einer GmbH ist ein solch weiter Handlungsspielraum zuzubilligen. Die Business Judgment Rule wurde daher schon bislang auf die Geschäftsführer einer GmbH wie auf Vorstände von Aktiengesellschaften angewendet. Es besteht Einigkeit in Rechtsprechung und Schrifttum, dass sie auch weiterhin für den GmbH-Geschäftsführer gilt. Dieser und das AG-Vorstandsmitglied werden nachfolgend gemeinsam als Geschäftsleiter bezeichnet.

Sind die Voraussetzungen des § 93 Abs. 1 S. 2 AktG erfüllt, liegt keine Pflichtverletzung vor. Wer also als Geschäftsleiter den Anforderungen des § 93 Abs. 1 S. 2 AktG genügt, handelt objektiv pflichtgemäß. Werden die Voraussetzungen indessen nicht erfüllt, folgt daraus aber nicht automatisch, dass der jeweilige Geschäftsleiter seine Pflichten verletzt hätte. Vielmehr ist aufgrund der Umkehr der Beweislast von dem jeweiligen Geschäftsleiter darzulegen und zu beweisen, dass sein Handeln pflichtgemäß war.⁷



▲ Geschäftsleiter kommunaler Unternehmen sollten sich die Unterlagen auch der Tochtergesellschaften genau ansehen, um Haftungsansprüche zu vermeiden

UNTERNEHMERISCHES ERMESSEN

Die Business Judgment Rule verfolgt das Ziel, das unternehmerische Handeln und Ermessen der Geschäftsleiter zu schützen. Sie greift daher nur bei unternehmerischen Entscheidungen ein - sprich: bei Entscheidungen, die nach unternehmerischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu treffen sind. Nicht von der Business Judgment Rule erfasst sind die so genannten Pflichtaufgaben. Zudem muss sich die Maßnahme innerhalb der durch die Gesetze, die Satzung und die Geschäftsordnung gezogenen Grenzen halten.⁸ Dazu gehört auch die Einhaltung des satzungsmäßigen Unternehmensgegenstandes.⁹

Weiterhin ist erforderlich, dass der Geschäftsleiter vernünftigerweise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Informationen zum Wohle der Gesellschaft zu handeln. Er muss also die für eine sachgerechte Entscheidungsfindung nötigen Informationen einholen. Erforderlich sind die Informationen, die ein ordentlicher Geschäftsleiter in der aktuellen Situation zum Zeitpunkt der Entscheidung herangezogen hätte.

Dazu müssen nicht sämtliche denkbaren Erkenntnisquellen ausgeschöpft werden. Ausreichend ist eine in der konkreten Entscheidungssituation unter Abwägung von Kosten und Nutzen weiterer Informationsgewinnung „angemessene“ Tatsachenbasis.¹⁰ Zum Wohle der Gesellschaft handelt der Geschäftsleiter

¹ Krieger in Krieger/Schneider, Hdb der Managerhaftung, § 3 Rz. 33.

² BGH BGHZ 152, 280; Kurzweily in Krieger/Schneider, § 14 Rz. 3.

³ vgl. Baumbach/Hueck, GmbH-Gesetz, 19. Auflage 2010, § 43 Rz. 57.

⁴ BGH BGHZ 135, S. 244 (253); Hefermehl/Spindler, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz (MüKo), § 93 Rz. 24 ff.

⁵ vgl. Hüffer AktG 9. Auflage 2009, § 93 Rz. 4a m.w.N.

⁶ Hüffer, a.a.O., § 93 Rz. 4b; Krieger in: Krieger/Schneider, § 3 Rz. 7 m.w.N.

⁷ vgl. Hüffer, a.a.O., § 93 Rz. 4c.

⁸ Begründung: RegE UMAG BR-Druck s.3/05, S. 18; Hüffer, a.a.O., § 93 Rz. 4f; Krieger, a.a.O., § 3 Rz. 9.

⁹ Hüffer, a.a.O., § 93 Rz. 4f.

¹⁰ Hüffer, a.a.O., Rz. 4g; vgl. Begründung RegE UMAG BR-Druck s.3/05, S. 20f; Krieger a.a.O., § 3 Rz. 10 m.w.N.;

grundsätzlich dann, wenn Entscheidungsmaßstab das Unternehmensinteresse an der Erhaltung des Bestandes, der Förderung nachhaltiger Rentabilität und der Steigerung des nachhaltigen Unternehmenswertes ist.¹¹ Bei kommunalen Unternehmen kommt aber der Beschreibung des Unternehmensgegenstands besondere Bedeutung zu, der primär auf Erfüllung eines öffentlichen Zwecks ausgerichtet ist.

ALLE INFORMATIONSQLLEN NUTZEN

Wie kann also die Einhaltung der Anforderungen an die Business Judgment Rule im Rahmen der täglichen Geschäftsleiterpraxis bei unternehmerischen Entscheidungen sichergestellt werden? Nach der Rechtsprechung des BGH¹² ist Voraussetzung der Haftungsprivilegierung des Geschäftsleiters im Rahmen seines unternehmerischen Ermessens, dass sein Handeln auf einer sorgfältigen Ermittlung der Entscheidungsgrundlagen beruht.

Danach hat der Geschäftsführer in der konkreten Entscheidungssituation alle verfügbaren Informationsquellen tatsächlicher und rechtlicher Art auszuschöpfen und auf dieser Grundlage die Vor- und Nachteile der bestehenden Handlungsoptionen abzuschätzen und den erkennbaren Risiken Rechnung zu tragen. Nur wenn diese Anforderungen erfüllt sind, ist Raum für die Zubilligung unternehmerischen Ermessens.

Hieraus folgt für Geschäftsmaßnahmen eine dreistufige Prüfungsreihe, die bei positivem Ausgang die persönliche Haftung des Geschäftsleiters für später eintretende Schäden grundsätzlich ausschließen sollte:

1. Sammeln von Informationen über den konkreten Sachverhalt
2. Prüfen der Handlungsoptionen sowie Information über die Chancen und Risiken des Vorhabens
3. Treffen einer Entscheidung auf der Grundlage einer beide Elemente in den Blick nehmenden Abwägung

DREISTUFIGES VERFAHREN

Auf der ersten Stufe sind durch den Geschäftsleiter alle notwendigen Informationsgrundlagen über den Sachverhalt einzuholen. Dabei müssen alle in der konkreten Entscheidungssituation verfügbaren Informations-

quellen tatsächlicher und rechtlicher Art ausgeschöpft werden.¹³ Bei der Frage, welche und wie viele Informationen einzuholen sind, hat der Geschäftsleiter aber zu beurteilen, in welcher Situation sich die Gesellschaft befindet. Der hierbei zu betreibende Aufwand hängt maßgeblich vom Umfang der eingesetzten Mittel und von dem einzugehenden Risiko ab. Rechtliche Stellungnahmen sind beispielsweise dann einzuholen, wenn detaillierte Verträge abzuschließen sind oder die Gefahr einer Verletzung von Rechten Dritter droht. Auf der zweiten Stufe hat der Geschäftsleiter basierend auf den zur Verfügung stehenden Informationen die Handlungsoptionen zu ermitteln sowie deren Vor- und Nachteile abzuschätzen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere betriebswirtschaftliche, technische, und juristische Fragen zu beantworten. Aus den Antworten zu den in Betracht kommenden Fragen kann eine Bewertungsmatrix erstellt werden, welche die unterschiedlichen Handlungsoptionen mit ihren Chancen und Risiken widerspiegelt.

Auf der dritten Stufe hat der Geschäftsleiter die Handlungsoptionen, deren Vor- und Nachteile er auf der zweiten Stufe ermittelt hat, einzuschätzen sowie abzuwägen und sodann eine nachvollziehbare, aber nicht notwendigerweise risikolose Entscheidung zu treffen. Der

Geschäftsleiter muss allerdings objektiv und ohne Eigennutz entscheiden. Maßstab ist, wie ein pflichtbewusster selbstständig tätiger Leiter eines Unternehmens der konkreten Art zu handeln hat, der nicht mit eigenen Mitteln wirtschaftet, sondern ähnlich einem Treuhänder fremden Vermögensinteressen verpflichtet ist.¹⁴

DOKUMENTATION FÜR HAFTUNGSFALL

Die Dokumentation unternehmerischer Entscheidungen und unternehmensinterner Prozesse ist von hoher praktischer Relevanz für einen Beweis der Unschuld im Haftungsfall. Um den Anforderungen, die durch die Beweislastumkehr gestellt werden, gerecht zu werden und im Streitfall den Entlastungsbeweis führen zu können, sind die Informationsgrundlagen im Zusammenhang mit der zu treffenden Entscheidung darzustellen, die möglichen Handlungsoptionen und ihre Wirkungen zu skizzieren und eine Begründung für die gewählte Option niederzulegen.

Weitere Dokumentationsobliegenheiten sind abhängig von der wirtschaftlichen Bedeutung der zu treffenden Entscheidung. Je wichtiger diese Entscheidung für das Unternehmen ist, desto höhere Anforderungen sind hier zu stellen. ●

DEUTSCHES AUSSCHREIBUNGSBLATT

Fachorgan für Ausschreibungen der öffentlichen, gewerblichen und privaten Auftraggeber
– vormals BUNDESAUSSCHREIBUNGSBLATT –

Service-Paket für ausschreibende Stellen



- ▶ **Print- und Online-Veröffentlichung**
- ▶ **kostenloser Vergabeunterlagen-Service (elektronisch und Papierversand)**
- ▶ **lizenzkostenfreie Software zur schnellen und sicheren Umsetzung der eVergabe**
- ▶ **eVergabe-Lösungen für große und kleine Verwaltungen**
- ▶ **qualifizierte Bearbeitung jeder Ausschreibung**
- ▶ **großes Bieterpotential**

Partner von **Vergabe24** – Das Vergabeportal für Deutschland

Jetzt testen!

Deutsches Ausschreibungsblatt GmbH
Tel: 0211 – 37 08 48-49 • Fax: 0211 – 38 16 07
Internet: www.deutsches-ausschreibungsblatt.de
E-Mail: service@deutsches-ausschreibungsblatt.de

¹¹ Begründung RegE UMAG BR-Drucks. 3/05, S. 19f; Krieger, a.a.O., § 3 Rz. 10 m.w.N.

¹² BGH vom 14.07.2008, II ZR 202/07, ZIP 2008 1657.

¹³ vgl. BGH vom 01.07.1991 - II ZR 180/90, ZIP 1991, S. 1140.

¹⁴ BGH BGHZ 129, S. 30 (34); Hüffer, a.a.O., § 93 Rz. 4 m.w.N.

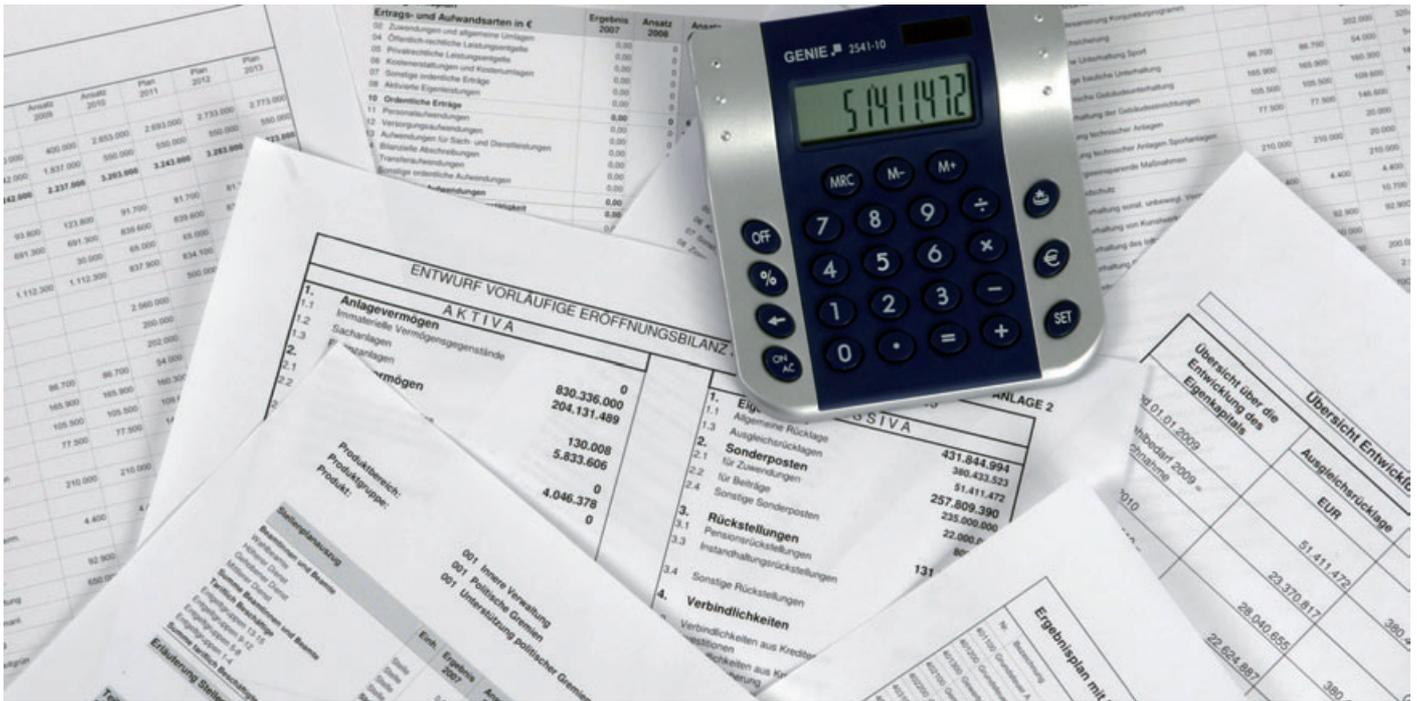


FOTO: WOLTERFOTO

▲ Im Rahmen des NKF-Gesamtabchlusses müssen Kommunen ihre Tochtergesellschaften in die Bilanzierung aufnehmen

Großes Rechenwerk - zweifelhafter Nutzen

Der NKF-Gesamtabschluss, den NRW-Kommunen erstmals mit Jahresende 2010 aufzustellen haben, erfordert großen Aufwand und eignet sich kaum zum Steuern von Tochtergesellschaften

Der zwölfte Abschnitt der NRW-Gemeindeordnung (GO) mit der Überschrift „Gesamtabschluss“ ist durch das NKF-Einführungsgesetz neu in die GO aufgenommen worden. Mit dem Rechtsinstrument soll ein wesentliches Ziel der NKF-Einführung in den Kommunen erreicht werden: ein Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinden.

Die Kommunen haben zu diesem Zweck künftig einen Gesamtabchluss zu erstellen, der ihre verselbständigten Aufgabenbereiche erfasst und sich an die handelsrechtlichen Vor-

schriften über den Konzernabschluss und den Konzernlagebericht gemäß §§ 290 ff. Handelsgesetzbuch (HGB) anlehnt. Der bisherige Beteiligungsbericht wird angepasst und wegen des engen Sachzusammenhangs dem Gesamtabchluss zugeordnet. Es soll gewährleistet werden, dass die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage jeder einzelnen Gemeinde so dargestellt wird, als ob es sich bei der Gemeinde um ein einheitliches „Unternehmen“ handeln würde.

Den zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der den Kommunen durch diesen zwölften Abschnitt der GO auferlegt wird, versucht das Land damit zu rechtfertigen, dass ein Gesamtabchluss zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten beitrage. Die praktische Einführung eines Gesamtabchlusses ist vom NRW-Innenministerium im Mai 2007 in einem Modellprojekt erprobt worden.

ERPROBUNG IM MODELLPROJEKT

Ziel des Modellprojekts war es, bis August 2009 aus einer modellhaften Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen praktische Hilfestellungen für die Aufstellung von Gesamtabchlüssen und zur Optimierung der strategischen Steuerung im Konzern Kommune zu entwickeln. Beim Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) konnte die Stadt Lippstadt für das Modellprojekt gewonnen werden.

Der StGB NRW hat die Arbeit des Modellprojekts als Geschäftsstelle sowie im verbandseigenen Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft intensiv begleitet. Es ist dabei immer mehr die Erkenntnis gereift, dass bei einer großen Zahl von Mitgliedstädten und -gemeinden der finanzielle und personelle Aufwand zur Erstellung eines Gesamtabchlusses nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem Nutzen oder Erkenntnisgewinn für die Kommunen steht.

Zum einen hat die Arbeit in dem Modellprojekt gezeigt, dass die Städte und Gemeinden für die Erstellung des Gesamtabchlusses erheblichen Personalaufwand betreiben müssen oder in erheblichem Umfang externen Sachverstand einkaufen müssen. Dies gilt selbst in den Fällen, in denen wegen der Überschaubarkeit der Beteiligungen ein Erkenntnisgewinn verschwindend gering ist. So finden sich die Angaben über die Vermögenslage der Beteiligungen bereits jetzt über die Bewertung der Beteiligungen in der Bilanz der jeweiligen Kommune wieder.



DER AUTOR

Andreas Wohland ist Hauptreferent für Finanzen beim Städte- und Gemeindebund NRW

Auch die Finanz- und Ertragslage der verselbstständigten Aufgabenbereiche ist bekannt und kann für Steuerungszwecke bereits jetzt eingesetzt werden. Steuerungsdefizite sind bei kleinen Kommunen mit wenigen Beteiligungen längst nicht so verbreitet wie bei einer Stadt mit ausgeprägter Konzernstruktur.

VERALTETE DATEN

Schließlich ist unstrittig, dass eine in die Zukunft weisende Steuerung des Konzerns Stadt anhand von vergangenheitsbezogenen Daten eines Gesamtabschlusses nur eingeschränkt zu leisten ist. Der Gesamtabschluss konsolidiert Daten aus den Jahresabschlüssen der verselbstständigten Aufgabenbereiche. Wegen der Vorbereitungsarbeiten handelt es sich daher zwingend um historische Angaben. Für eine effektive Steuerung ist vielmehr eine Planung notwendig, bei der jeder einzelnen Beteiligung Zielvorgaben gemacht werden. Dies ist heute schon möglich und wird auch in der Praxis häufig so gemacht.

Der StGB NRW-Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft hat nach intensiven Beratungen das Land aufgefordert, in § 116 Abs. 1 GO NRW möglichst weit gehende Ausnahmen von der Verpflichtung zur Aufstellung eines NKF-Gesamtabschlusses festzulegen. Eine Arbeitsgruppe aus kommunalen Praktikern und Wirtschaftsprüfern hat dazu einen realisierbaren Vorschlag ausgearbeitet.

So könnte dann von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses abgesehen werden, wenn bei zweien der drei Merkmale „Bilanzsumme“ (Betriebe zu Betrieben plus NKF-Eröffnungsbilanz), „Mitarbeiterzahl“ (Betriebe zu Betrieben plus Verwaltung) sowie „Erträge“ (Betriebe zu Betrieben plus Kommunalhaushalt) der Anteil der ausgelagerten Betriebe kleiner als 15 Prozent ist. Diese Ausnahmenvorschrift würde auf der anderen Seite keine Kommune daran hindern, einen Gesamtabschluss aufzustellen, wenn es politisch gewünscht wäre.

Schließlich hat der Ausschuss wegen der aktuellen personellen Belastungen in den Kammereien durch Umsetzung des Konjunkturpaktes II und die Umstellung der Kernhaushalte auf das NKF vorgeschlagen, die Frist zur erstmaligen Aufstellung des Gesamtabschlusses um zwei Jahre zu verlängern. Die jetzt im Gesetz normierte Frist 31.12.2010 ist wegen der umfangreichen Vorarbeiten zu einem Gesamtabschluss in der Praxis ohnehin nicht realisierbar. ●

Mit Strom fahren macht Verkehr nicht flüssiger

Bei der Kommunalkonferenz „Elektromobilität“ Anfang Oktober 2010 in Düsseldorf wurde deutlich, dass Elektrofahrzeuge nur im Rahmen von Gesamtverkehrskonzepten einen Nutzen bringen



◀ Nach den Plänen der Bundesregierung sollen in zehn Jahren mindestens eine Million Elektroautos auf deutschen Straßen fahren

FOTO: VKU

Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Deutschen Institut für Urbanistik, dem Verband kommunaler Unternehmen VKU sowie weiteren Partnern haben die Stadtwerke Düsseldorf am 7. Oktober 2010 in der Turbinenhalle der Stadtwerke eine Kommunalkonferenz „Elektromobilität in Kommunen“ veranstaltet. Im Rahmen der von der Bundesregierung geförderten „Modellregion Rhein-Ruhr“ werden derzeit in dem Projekt „E-Mobil NRW“ innerstädtische Mobilitätskonzepte entwickelt. Ziel der Bundesregierung ist es, bis zum Jahr 2020 mindestens eine Million Elektroautos auf die deutschen Straßen zu bringen. Die Zusammenarbeit mit den Kommunen soll dazu beitragen, Deutschland zum Leitmarkt der Elektromobilität zu machen.

Horst Becker, Parlamentarischer Staatssekretär für Verkehr im NRW-Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr, wies auf die Chancen der Elektromobilität in Bezug auf Lärminderung und Abgasvermeidung hin. Prof. Dr. Klaus Beckmann vom Deutschen Institut für Urbanistik, unterstrich die Notwendigkeit einer Einbindung der Elektromobilität in kommunale Verkehrskonzepte.

Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände hoben hervor, dass Elektromobilität - wenn dadurch lediglich der Fahrzeugbe-

stand durch E-Autos vermehrt wird - wohl zur Verringerung von Luftschadstoff- und Lärmmissionen in den Kommunen beitragen könne. Aber das mit dem motorisierten Individualverkehr einhergehende Flächenproblem werde damit nicht gelöst.

WEITERHIN FLÄCHENPROBLEM

Oliver Mietzsch, Verkehrs-Hauptreferent des Städtetages NRW, machte deutlich, Elektromobilität gebe nur dann Sinn, wenn sie einschließlich ihrer Infrastruktur in städtebauliche sowie umwelt-, verkehrs- und energiepolitische Gesamtkonzepte der Kommunen eingebunden sei. Roland Thomas, Hauptreferent für Wirtschaft und Verkehr beim Städte- und Gemeindebund NRW, verwies ergänzend auf die Potenziale für den Radverkehr in Kommunen. Diese könnten durch den Einsatz so genannter Pedelecs - Fahrräder mit Elektrounterstützung - noch weitere Einsatzfelder eröffnen.

Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sprachen sich gegen jede Verpflichtung der Kommunen aus, eine öffentliche Infrastruktur zum Laden von Elektrofahrzeugen aufzubauen und vorzuhalten. Eine Privilegierung von Elektro-Autos sei nur zu akzeptieren im Zusammenhang mit umfassenden Nahmobilitäts- und Gesamtverkehrskonzepten. (rth)

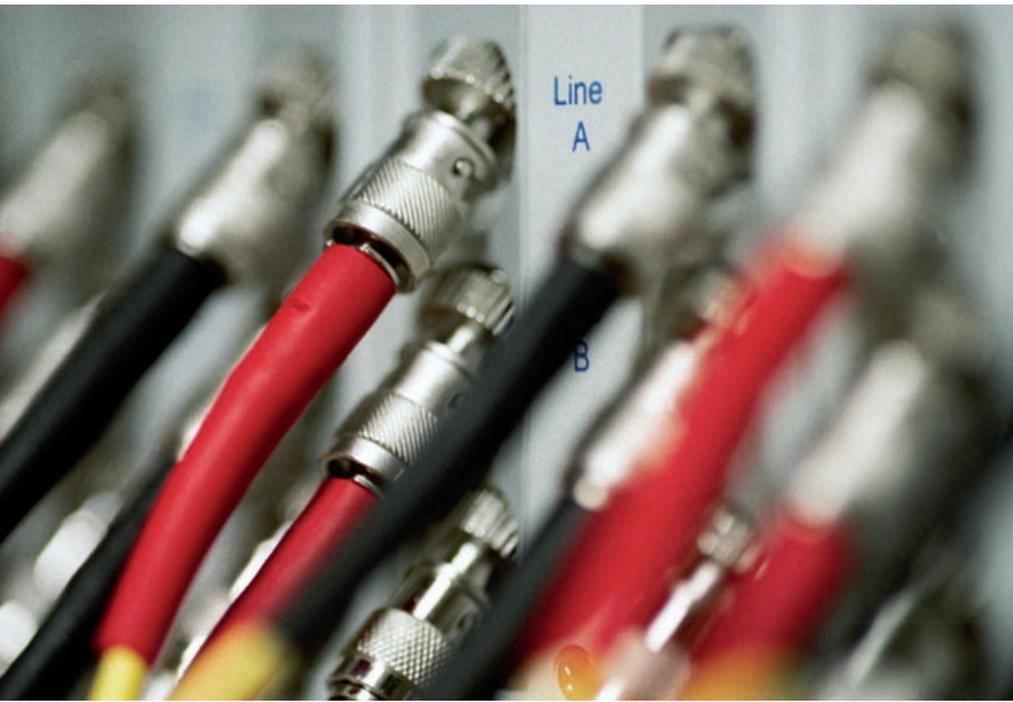


FOTO: KOM-SERVICES/IZB

▲ Weltweite Computer-Vernetzung schafft neue Möglichkeiten der Datenverarbeitung, generiert aber auch Risiken

Besser und billiger rechnen in der Wolke?

Das Konzept des so genannten Cloud Computing verspricht ökonomische Vorteile, ist aber unter den Aspekten Datenschutz und Datensicherheit nicht für alle Anwendungen geeignet

Das Thema Cloud Computing - Rechnen in der Wolke - beherrscht seit einiger Zeit die Diskussion von IT-Experten, Verwaltungsfachleuten und Organisationsprofis. Konkret geht es darum, IT-Kapazität - Softwarenutzung, Rechenleistung, Speicherkapazität - bei einem externen Dienstleister einzukaufen, der wiederum zugreift auf viele dezentrale Ressourcen - zugänglich über ein Netzwerk wie das Internet. Welche Chancen im Cloud Computing liegen und welche Anforderungen es stellt, war Mitte Oktober 2010 Thema eines Seminars des Führungskräfte-Forums von Behörden-Spiegel und Fraunhofer FOKUS.

Möglich ist das Cloud Computing durch zwei technische Innovationen: die Virtualisierung von Servern und die weltweite Vernetzung von Rechnern. Virtualisierung bedeutet, dass auf einem PC mehrere Server - jeder wie ein Anwendungsprogramm -

gleichzeitig in Betrieb sind. Server und PC sind also entkoppelt. Dies hat einen unschätzbaren Vorteil: Wenn der Rechner ausfällt oder überlastet ist, kann der Server automatisch auf einem anderen Rechner weiterlaufen. Die Kunden, die auf diesen Server zugreifen - etwa Betreiber und Nutzer eines Internet-Angebots - können praktisch ohne Unterbrechung weiterarbeiten.

CHANCE KOSTEN SENKEN

Die Technik zum blitzschnellen Verlagern von Servern, Anwendungsprogrammen und Datenbanken existiert also. Gleichzeitig sind die Übertragungsnetze so schnell geworden, dass Informationen im Gigabit-Tempo verschickt werden können. Was liegt also näher, als Software und Daten nicht nur zwischen Rechnern in einem Haus, sondern weltweit hin- und her zu verschieben?

IT-Verantwortliche sehen darin die Chance, die Kosten für den IT-Betrieb massiv zu senken - oder angesichts kontinuierlich steigender Anforderungen halbwegs konstant zu halten. Denn wer selbst IT-Kapazitäten anschafft - sprich: ein Rechenzentrum betreibt - hat stets das Problem, den Bedarf richtig einzuschätzen. Will man Kapazitätsengpässe vermeiden, wird man ausreichend Reserven anlegen. Und genau dies - Rechner, die nur zu 20 bis 30 Prozent ausgelastet sind - kostet Geld: Für Anschaffung und Abschreibung, für Strom und Klimatechnik und nicht zuletzt für die Standfläche im Gebäude.

Für die öffentliche Verwaltung zählt vor allem eines: Datenschutz und Datensicherheit. Dem Datenschutz unterliegen sämtliche personenbezogenen Daten - und das ist in der Verwaltung ein erheblicher Teil. Beim Cloud Computing handelt es sich - datenschutzrechtlich gesehen - um die Übertragung von Daten an einen Dritten. Dies ist nur erlaubt, wenn die Betroffenen zugestimmt haben, wenn das Gesetz es gestattet oder wenn der Cloud-Dienstleister in einer Auftrags-Datenverarbeitung tätig ist. Für das Letztere - geregelt unter § 3 Abs. 8 Satz 3 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) - gelten strenge Auflagen. Solche sind auch in § 11 Datenschutzgesetz NRW festgeschrieben.

NUR SICHER IN DER EU

Für den Auftraggeber ist wichtig zu wissen, wo seine Daten gespeichert und verarbeitet werden. Denn sonst kann er nicht sicher sein, dass die hohen Anforderungen des § 11 BDSG erfüllt werden. Dies widerspricht in gewissem Sinne der Idee des Cloud Computing. Denn dabei sollen ja freie EDV-Kapazitäten genutzt werden, wo auch immer sie sich befinden. Ein Kompromiss bietet sich an durch die geografische Eingrenzung. Denn innerhalb der Europäischen Union sowie den Ländern Norwegen, Island und Liechtenstein gelten die deutschen Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit als erfüllt.

Für das außereuropäische Ausland gilt dies nicht. Deshalb raten Datenschutz-Experten davon ab, in diese Richtung mit Cloud Computing zu beginnen. Allerdings zeichnet sich ab, dass potenzielle Anbieter von Cloud Computing-Leistungen bereit sind, ihren Kunden die räumliche Begrenzung der Cloud zu garantieren. Je nach Anforderung stehen die in Frage kommenden Rechenzentren

- **Cloud Computing** (= Rechnen in der Wolke) bedeutet Einkauf von IT-Leistungen – Softwarenutzung, Rechenleistung, Speicherkapazität - bei einem externen Dienstleister, der sich auf viele dezentrale Ressourcen - zugänglich über ein Netzwerk - stützt.
- Cloud Computing ist noch nirgendwo umgesetzt, wird aber intensiv diskutiert unter den Gesichtspunkten „Flexibilität“ und „Kostensenkung“.
- Cloud Computing setzt Virtualisierung - also Entkopplung der logischen Server von den physischen Rechnern - in den Rechenzentren voraus.
- Cloud Computing erfordert hochgradige Standardisierung von Anwendungssoftware und Service-Programmen.
- Cloud Computing ist datenschutzrechtlich problematisch und eignet sich daher eher für nicht personenbezogene Daten.
- Die rechtlichen Voraussetzungen für Cloud Computing sind derzeit praktisch nur in der EU gegeben.

dann in EU-Staaten oder auch nur in Deutschland.

Überhaupt muss, wer sein Heil in der „Wolke“ sucht, nicht immer die Gesamtheit aller Rechenzentren weltweit in den Blick nehmen. Möglich ist auch die so genannte Private Cloud - ein Rechnerverbund innerhalb einer Organisation oder zwischen Partner-Orga-

nisationen. Je kleiner dieser Verbund ist, desto geringer fällt der Effizienzgewinn aus - verglichen mit einer theoretisch grenzenlosen Cloud. Diskutiert werden auch Mischformen zwischen öffentlicher und privater Cloud - die so genannte Hybrid Cloud. Dabei würden datenschutzrechtlich sensible Daten in der hausinternen „Wolke“ verarbeitet, die unproblematischen Daten aber in der öffentlichen.

MEHRERE VERTRÄGE

Große Bedeutung hat beim Cloud Computing die Vertragsgestaltung. Die Krux dabei: es gibt noch keine Vertragsform für diese Dienstleistung. Eine Abmachung für Cloud Computing bestünde somit aus einem Mietvertrag etwa für Speicherplatz, einem Werkvertrag beispielsweise für Anpassung von Software und einem Dienstvertrag, in dem Rechenleistung und Zugriffsgeschwindigkeit festgelegt sind.

Auch muss geklärt werden, was mit den Daten passiert, wenn der Cloud-Dienstleister insolvent wird oder wenn der Auftraggeber zu einem anderen Dienstleister wechseln will. Denn Datenverlust oder Daten-Manipulation ist das schlimmste, was einer öffentlichen Verwaltung passieren könnte. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, nach welchem Recht der Vertrag geschlossen und im Streitfall verhan-

delt wird. Schließlich ist Cloud Computing - dem Wesen nach - eine internationale Dienstleistung.

Noch ist Cloud Computing in der öffentlichen Verwaltung Zukunftsmusik. Ohnehin muss eine Voraussetzung erst erfüllt werden: die hochgradige Standardisierung von Anwendungsprogrammen. Denn bisher nutzen viele Kommunen zwar dieselbe Software vom selben Hersteller, aber speziell an ihre Gegebenheiten angepasst.

Wohl mehren sich Stimmen, die in Cloud Computing mittelfristig einen Ersatz etwa für die kommunalen Gebietsrechenzentren erkennen wollen. Diese sehen sich wiederum als Vorreiter des Cloud Computing in seiner Variante der Private Cloud. Denn in den Rechenzentren werden seit jeher DV-Lastspitzen der einzelnen Kommunen abgefangen und gleichmäßig auf die Rechner verteilt. Durch Verbünde mehrerer Rechenzentren ist die nutzbare „Wolke“ stetig gewachsen, ohne dass Datensicherheit und -verfügbarkeit darunter gelitten hätten. (mle)

Weitere Informationen im Internet unter www.fuehrungskraefte-forum.de, Rubrik Vergangene Veranstaltungen / 2010 / Oktober 2010 - Bonn

ZENTRALER ZUGANG ZU NRW-GEODATEN

The screenshot shows the GEOportal.NRW interface. At the top, there's a navigation bar with 'GEOportal', 'GEOkatalog', and 'GEOviewer'. Below that, a search bar and a map of NRW are visible. The map shows various cities and regions, with different layers like 'Ortskatalog' and 'Liegenschaftskarte' selected. The interface includes a sidebar with search filters and a main content area with map controls.

Das neue GEOportal.NRW ist online. Unter www.geoportal.nrw.de können sich Wirtschaft, Verwaltung und Bürger/innen im Internet etwa über Geografie, Lebensräume und Schutzgebiete, Infrastruktur und Landnutzung sowie Flora und Fauna des Landes informieren. Zentrale Bausteine des Portals sind der GEOkatalog und der GEOviewer. Der GEOkatalog ermöglicht die Suche nach digitalen Daten von Kommunen und Landesbehörden. Sofern der Anbieter die Geodaten grafisch über das Internet bereitstellt, können sie im GEOviewer angezeigt werden. Jede öffentliche Verwaltung kann auf dem Portal Daten einstellen oder entsprechend verlinken. Das Portal bildet den Grundstein zur technischen Umsetzung der EU-Richtlinie INSPIRE zur Schaffung einer EU-weiten Geodaten-Infrastruktur.

Beihilfenrecht Nordrhein-Westfalen

Unterstützungsgrundsätze, Vorschussrichtlinien, Kommentar v. Karl-Heinz Mohr, Ministerialrat a. D., u. Horst Sabolewski, Regierungsdirektor im Finanzministerium des Landes NRW, 82. Ergänzungslieferung, Stand Juni 2010, 338 S., 77 Euro, Loseblattausgabe inkl. Zugang zur Online-Datenbank, Grundwerk ca. 3.100 S., Format DIN A 5, in zwei Ordnern, 128 Euro bei Fortsetzungsbezug, 198 Euro bei Einzelbezug. ISBN 3-7922-0153-4 Verlag Reckinger, Siegburg

In der 82. Ergänzungslieferung (Stand Juni 2010) zum Kommentar Beihilfenrecht Nordrhein-Westfalen werden die zur Verordnung über Beihilfen in Geburts-, Krankheits-, Pflege- und Todesfällen (Beihilfenverordnung NRW - BVO NRW) vom 5. November 2009 - abgedruckt im Teil A 22/95 - ergangenen Verwaltungsvorschriften vom 22. April 2010 wiedergegeben. Darüber hinaus enthält die Ergänzungslieferung eine eingehende Kommentierung der §§ 1 bis 3 der neuen Verordnung. Die Er-

läuterungen zu den weiteren Regelungen ab § 4 erfolgen mit der 83. Ergänzungslieferung.
Az.: I/1 047-00-1

Rechtsvorschriften in Nordrhein-Westfalen

v. Prof. Dr. Ernst Pappermann, 62. Ergänzungslieferung, Stand: Sommer 2007, 410 S., in Schlaufe, 17,50 Euro, ISBN 3-406-56904-3, Grundwerk mit eingeordneter 62. Ergänzungslieferung, rund 4.080 S., im Ordner, 56 Euro, ISBN 3-406-45952-2

Das Werk enthält eine Sammlung von rund 140 Bundes- und Landesgesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Vorrangig berücksichtigt werden die Bedürfnisse der Studenten und Dozenten der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung sowie der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien. Aber auch für die Verwaltungspraxis der Behörden des Landes und der Kommunen ist der „Pappermann“ hervorragend geeignet. Die 62. Ergänzungslieferung bringt die Samm-

lung auf den Stand Sommer 2007. Änderungen des nordrhein-westfälischen Landesrechts betreffen vor allem das Polizeigesetz NRW und das Abgeordnetengesetz NRW. Bundesrechtliche Änderungen betreffen u. a. das Bundesbeamtengesetz, das Bundesimmissionsschutzgesetz sowie das Wasserhaushaltsgesetz.

Das Werk richtet sich an Verwaltungsbehörden in Nordrhein-Westfalen, Studenten und Dozenten der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung sowie der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien in Nordrhein-Westfalen. Weitere Informationen zu dem Titel finden sich im Internet unter www.beck-shop.de.

Az.: II/1

Praxis des E-Government in Baden-Württemberg

Hrsg. v. Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung, Gemeindetag Baden-Württemberg, Innenministerium Baden-Württemberg, Stiftung der Württembergischen Gemeinde-Versicherung

Europäische Woche der Kommunen und Regionen

Brüssel stand vom 4. bis 7. Oktober 2010 im Zeichen der europäischen Kommunen und Regionen. Unter dem Motto „Europa 2020: Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation und Zusammenhalt für alle Regionen“ hatten die Europäische Kommission und der Ausschuss der Regionen zum achten Mal zu der jährlich stattfindenden Europäischen Woche der

Kommunen und Regionen, den so genannten Open Days, eingeladen. Mehr als 6.000 europäische, nationale sowie regionale und lokale Entscheidungsträger, Akteure aus der Praxis sowie Vertreter der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft diskutierten in 130 Seminaren und Podiumsgesprächen über die Themen Wettbewerb, Zusammenarbeit und Kohäsion.

Dormagen und Uedem GreenLight-Partner der EU

Die Stadt Dormagen und die Gemeinde Uedem sind von der Europäischen Union als GreenLight-Partner ausgezeichnet worden. Sie erhielten die Partnerurkunde für ihre innovativen und energieeffizienten Stadtbeleuchtungskonzepte. Dormagen hat in nur



EUROPA-NEWS
Zusammengestellt von
Barbara Baltsch,
Europa-Journalistin,
E-Mail: barbara.baltsch@kommunen-in-nrw.de

13 Monaten die öffentliche Straßenbeleuchtung im Rahmen eines Energiespar-Contracting modernisiert. Mit dem Austausch veralteter Quecksilberdampf-hochdrucklampen durch Natriumdampfhochdrucklampen spart die Stadt jährlich mehr als 1,3 Mio. Kilowattstunden Strom und damit Energiekosten von etwa 140.000 Euro. Uedem spart durch den Einbau von Leuchten mit neuen Vorschaltgeräten und energetisch optimierten Leuchtmitteln jährlich rund 180.000 Kilowattstunden Strom ein und somit mindestens 21.500 Euro.

Jo Leinen Europäer des Jahres 2010

Der deutsche Europaabgeordnete und Vorsitzende des Umweltausschusses im Europäischen Parlament, Jo Leinen, wurde zum „Europaabgeordneten des Jahres 2010“ gewählt. Bei der Preisverleihung Ende September 2010 in Brüssel wurde damit das besondere Engagement Leinens für den Klima- und Umweltschutz auf internationaler Ebene gewürdigt. Der „MEP Award“ wird jährlich in 14 Kategorien vom Parliament Magazine vergeben. Eine unabhängige Jury aus Vertretern von Nichtregierungs-Organisationen macht Vorschläge für preiswürdige KandidatInnen. Alle 736 Abgeordnete des Europäischen Parla-

ments wählen dann ihre Favoriten. In der Kategorie „Umwelt“ erhielt der SPD-Abgeordnete Jo Leinen den ersten Preis.

Europäische und US- amerikanische Städte für Klimaschutz

Die Präsidentin des EU-Ausschusses der Regionen, Mercedes Bresso, und die Präsidentin der US-Bürgermeisterkonferenz, Elisabeth B. Kautz, haben am 5. Oktober 2010 in Brüssel eine Absichtserklärung zur Zusammenarbeit im Klimaschutz unterzeichnet. Auf beiden Seiten des Atlantiks sollen beschleunigt Maßnahmen in Städten und Gemeinden umgesetzt werden, die zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden, zur Förderung erneuerbarer Energieträger und zur nachhaltigen innerstädtischen Mobilität beitragen. Auch die Bürger sollen zur Änderung ihres Verhaltens bewegt sowie Regional- und Kommunalpolitiker darin bestärkt werden, im Vorfeld des UNO-Klimagipfels in Cancún im Dezember 2010 ihre Forderungen zu äußern.

Schüler bei „Begegnung mit Osteuropa“

Im Rahmen des Wettbewerbs „Begegnung mit Osteuropa“ ruft das NRW-Ministerium für Schule und Weiterbildung Schülerinnen und Schüler auf, Kunst, Musik, Literatur, Politik, Geschichte, Geografie und Informatik

a. G., 564 S., 48 Euro, kartoniert, Richard Boorberg Verlag, ISBN 3-415-04504-0

Das Buch bietet eine aktuelle Bestandsaufnahme des E-Government in Baden-Württemberg. Hierbei werden in Einzelbeiträgen zahlreicher Autoren umfassende E-Government-Lösungen insbesondere aus der kommunalen Praxis präsentiert. Die Realisierung ganzheitlicher Lösungen sowie erfolgreiche Kooperationsmodelle zwischen Kommunen und Staat werden aufgezeigt. Zugleich werden Chancen, Strategien und Zukunftsoptionen des kommunalen wie auch staatlichen E-Government dargelegt.

Ein besonderes Kapitel ist dem einheitlichen Kundenservice über Bürgerportale im Internet gewidmet. Das Buch kann vor allem Führungskräften aus Verwaltung und Wirtschaft einen umfassenden Überblick und hilfreiche Empfehlungen für die optimale und innovative Neugestaltung von Geschäftsprozessen liefern und ist daher sicherlich auch über die Landesgrenzen Baden-Württembergs hinaus von Interesse. Az.: I/2 085-00

der osteuropäischen Länder zu erkunden sowie die Ergebnisse in Gestalt textorientierter oder künstlerischer Arbeiten einzureichen. Teilnehmen können Allgemeinbildende Schulen, Berufsbildende Schulen, Förderschulen und Schulen des Zweiten Bildungsweges in NRW. Mitmachen können aber auch Schüler osteuropäischer Schulen mit deutschsprachigem Unterricht, insbesondere wenn sie partnerschaftliche Beziehungen zu Schulen in NRW haben. Einsendeschluss ist der 31. Januar 2011. Weitere Informationen gibt es auf der Internetseite www.schuelerwettbewerb.eu.

Europäische Woche für nachhaltige Energie

Der Europäische Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) ruft die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, sich mit einem Tag der Energie an der Europäischen Woche für nachhaltige Energie zu beteiligen, die vom 11. bis 15. April 2011 europaweit stattfindet. Der Fantasie sind dabei keine Grenzen gesetzt. Mögliche Aktivitäten reichen von Ausstellungen, Konferenzen und Online-Events bis hin zu Performances, Workshops und Medienkampagnen. Kommunen und Regionen können ihre Initiativen online einstellen. Weitere Informationen gibt es auf der Internetseite der EU Sustainable Energy Week unter www.eusew.eu.

Zensusgesetz 2011

Das Bundesverfassungsgericht hat eine gegen das Zensusgesetz 2011 (ZensG) gerichtete Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen. Die Verfassungsbeschwerde genügt nicht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgerichtsgesetz an die Begründung einer Verfassungsbeschwerde stellt (nichtamtliche Leitsätze).

BVerfG, Beschluss vom 21. September 2010
- Az.: 1 BvR 1865/10 -

Bei Rechtsnormen reicht es regelmäßig nicht aus, das gesamte Gesetz zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zu machen. Notwendig ist vielmehr die exakte Bezeichnung der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Bestimmungen. Die Beschwerdeführer wenden sich dagegen mit ihrer Verfassungsbeschwerde zunächst gegen das Zensusgesetz 2011 insgesamt und beantragen, dieses als solches für unvereinbar mit ihren Grundrechten zu erklären, ohne die angegriffenen Regelungen im Einzelnen zu benennen. Soweit sie in ihrer Beschwerdebegründung darüber hinaus ausführen, die im Rahmen des Zensus 2011 vorgesehene Datenerhebung und -zusammenführung nach den §§ 3 bis 9 ZensG seien ein nicht zu rechtfertigender Grundrechtseingriff, reicht die undifferenzierte Nennung dieser Vorschriften angesichts ihres umfangreichen und detaillierten Regelungsgehalts für eine hinreichende Bezeichnung des angegriffenen Hoheitsakts nicht aus. Des Weiteren lässt die Begründung der Verfassungsbeschwerde auch die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch die angegriffenen Regelungen nicht hinreichend erkennen. Die Beschwerdeführer rügen in erster Linie eine Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, ohne darzulegen, welche Eingriffe in dieses Grundrecht der Zensus 2011 näher mit sich bringt, d. h. welches Gewicht ihnen im Einzelnen zukommt und aufgrund welcher Auswirkungen diese Eingriffe den Anforderungen der Rechtsprechung oder dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht genügen sollen.

Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs

Die Bestimmungen des § 6a Satz 1 u. 4 Zukunftsinvestitionsgesetz (ZulnVG) sind wegen fehlender Bundeskompetenz mit der Verfassung teilweise unvereinbar, während die ebenfalls angegriffene Regelung des § 6a Satz 3 ZulnVG mit dem Grundgesetz im Einklang steht (nichtamtlicher Leitsatz).

BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010
- Az.: 2 BvF 1/09 -

In § 6a ZulnVG, welches die bundesrechtliche Umsetzung des Konjunkturpakets II ist, ist eine Prü-

fungskompetenz durch den Bundesrechnungshof geregelt. Der Bund kann danach in Einzelfällen weitergehende Nachweise verlangen und bei Ländern und Kommunen Bücher, Belege und sonstige Unterlagen einsehen sowie örtliche Erhebungen durchführen. Der Bundesrechnungshof prüft danach gemeinsam mit dem jeweiligen Landesrechnungshof im Sinne

von § 93 der Bundeshaushaltsordnung, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet wurden. Dazu kann er auch Erhebungen bei Ländern und Kommunen durchführen.

Die Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, des Saarlandes, des Freistaates Bayern und des Freistaates Sachsen sowie der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg halten § 6a Satz 1, Satz 3 und 4 ZulnVG für verfassungswidrig und haben im abstrakten Normenkontrollverfahren die Feststellung der Nichtigkeit der beanstandeten Vorschriften beantragt. Für die dem Bund danach zukommenden aktiven örtlichen Kontroll- und Erhebungsrechte fehle es an einer grundgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Sie verletzen daher den Grundsatz der Haushaltsautonomie der Länder. Zudem würden dem Bundesrechnungshof neue eigenständige Prüfungsrechte eingeräumt, die seinen verfassungsrechtlich bestimmten Prüfungsraum überschreiten.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Bestimmungen des § 6a Satz 1 und 4 ZulnVG aufgrund fehlender Bundeskompetenz mit der Verfassung teilweise unvereinbar sind, während § 6a Satz 3 ZulnVG mit dem Grundgesetz im Einklang steht. Die in § 6a Satz 1 ZulnVG vorgesehene Bundesbefugnis einer Informationsbeschaffung bei den Landesverwaltungen - einschließlich der Kommunalverwaltungen - berührt den Grundsatz der Unabhängigkeit der Hauswirtschaft von Bund und Ländern gemäß Art. 109 Abs. 1 GG und die grundsätzliche Länderkompetenz gemäß Art. 30 GG. Sie bedürften daher eines grundgesetzlichen Kompetenztitels.

Eine solche Bundeskompetenz bestehe nur insoweit, als der Bund nach § 6a Satz 1 ZulnVG zu örtlichen Erhebungsmaßnahmen bei den Ländern und Kommunen ermächtigt wird, die der Prüfung eines Rückforderungs- bzw. Haftungsanspruchs nach § 7 Abs. 1 ZulnVG und Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG dienen. Soweit § 6a Satz 1 ZulnVG dem Bund darüber hinausgehende Befugnisse einräumt, sei die Norm verfassungswidrig und nichtig.

Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG ermächtige den Bund nur, das Nähere zu den Voraussetzungen der von ihm gewährten Finanzierungshilfen an die Länder, insbesondere die Art der zu fördernden Investitio-



GERICHT IN KÜRZE

zusammengestellt von Hauptreferent Andreas Wohland, StGB NRW

nen, gesetzlich zu regeln, enthalte aber keine Ermächtigung zu Regelungen, die dem Bund Verwaltungsbefugnisse gegenüber den Ländern einräumen.

Schließlich könne § 6a Satz 1 ZulnVG nicht als Ausprägung der Bundesaufsicht gemäß Art. 84 Abs. 3 GG verstanden werden, da sie nicht der Einheitlichkeit der Gesetzesausführung durch die Länder diene, sondern der Kontrolle der Ausgabenpraxis ihrer Verwaltungsbehörden.

Jedoch hat der Bundesgesetzgeber nach Art. 104a Abs. 5 GG die Möglichkeit, der Bundesverwaltung die Befugnis einzuräumen, zum Zwecke der Feststellung eines Haftungsanspruchs und unter der Voraussetzung, dass aufgrund konkreter Tatsachen ein solcher Anspruch möglich erscheint, bei den Landesverwaltungen Berichte anzufordern, Akten beizuziehen und Unterlagen einzusehen. Dazu könne die Bundesverwaltung sich unmittelbar an nachgeordnete Behörden auch der Länder und Kommunalverwaltungen wenden und örtliche Erhebungen durchführen. § 6a Satz 1 ZulnVG sei daher verfassungsgemäß, soweit die darin vorgesehenen Befugnisse der Wahrnehmung dieser Kompetenzen dienen und auf Einzelfälle beschränkt bleiben.

Auch die Erhebungen des Bundesrechnungshofs bei Ländern und Kommunen gemäß § 6a Satz 4 ZulnVG berührten die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder und bedürften daher einer Ermächtigung im Grundgesetz.

Nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG ist der Bundesrechnungshof zur Rechnungsprüfung sowie zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ermächtigt. Unter Berücksichtigung der Haushaltsautonomie der Länder rechtfertigt Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG jedoch Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs bei Ländern und Kommunen im Falle der Gewährung von Finanzhilfen nur in dem Umfang, in dem dem Bund Verwaltungskompetenzen zukommen. Eine solche generelle Verwaltungskompetenz liege hier nicht vor. Die Vorschrift des § 6a Satz 3 ZulnVG ist dagegen mit dem Grundgesetz vereinbar. Denn der dem Bundesrechnungshof darin erteilte Auftrag, gemeinsam mit dem jeweiligen Landesrechnungshof die zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfen zu prüfen, berühre nicht den Kompetenzbereich der Länder.

Wechsel von Beamten der früheren Versorgungsämter

Die Beamten der früheren Versorgungsämter sind nicht auf Kreise, kreisfreie Städte und die Landschaftsverbände übergegangen, die seit der Auflö-

sung der 11 nordrhein-westfälischen Versorgungsämter zum 1. Januar 2008 für die Aufgaben der Versorgungsverwaltung zuständig sind (nichtamtlicher Leitsatz).

OVG NRW, Urteil vom 7. September 2010
- Az.: 6 A 2077/08, 6 A 3164/08, 6 A 3249/08, 6 A 2144/08 -

Geklagt hatten unter anderem zwei Beamte eines früheren Versorgungsamtes, die seit dem 1. Januar 2008 beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe bzw. beim Kreis Minden-Lübbecke tätig sind, sowie eine Beamtin, die von einem Versorgungsamt zum Landschaftsverband Rheinland in Köln wechseln musste. Sie hatten - wie viele andere - hiergegen zunächst vor den Verwaltungsgerichten einstweilige Anordnungen erwirkt.

Das OVG hatte im Beschwerdeverfahren dagegen aufgrund einer Folgenabwägung zu Lasten der Beamten entschieden, weil es im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit erforderlich sei, dass die Beamten vorerst bis zur endgültigen Klärung im Hauptsacheverfahren dort ihren Dienst verrichteten, wo die Aufgaben auch tatsächlich anfielen. Im Hauptsacheverfahren hatten die Klagen der Beamten zunächst vor den Verwaltungsgerichten Düsseldorf und Minden

Erfolg. Das OVG hat die dagegen eingelegten Berufungen nunmehr zurückgewiesen.

Zur Begründung hat der 6. Senat ausgeführt, die Beamten seien nicht - wie vom Gesetz vorgesehen - kraft Gesetzes auf die neuen kommunalen Aufgabenträger übergegangen, weil sich aus dem Gesetz nicht ergebe, welche Körperschaften übergehen sollten. Das Land hatte nicht jedem einzelnen Betroffenen gegenüber verfügt, wohin er wechseln musste, sondern lediglich im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales nach einem Punktekatalog mit Sozialkriterien einen so genannten Zuordnungsplan erstellt, in dem die Beamten namentlich den neuen Dienstherren zugeordnet waren. Dieser Zuordnungsplan, so das OVG, sei nicht Bestandteil des Gesetzes geworden. Soweit das Land geltend mache, das Gesetz verweise auf ihn, sei dies dem Gesetz nicht zu entnehmen und auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.

Mit gleicher Begründung hat das OVG auch der Klage eines bisher bei der Bezirksregierung Düsseldorf tätigen Beamten stattgegeben, der nach einem ähnlichen Gesetz zur Kommunalisierung der Umweltverwaltung zum 1. Januar 2008 auf die Stadt Remscheid übergehen sollte. Der Senat hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen. ●



Herausgeber

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 02 11/45 87-1
Fax 02 11/45 87-211
www.kommunen-in-nrw.de

Hauptschriftleitung

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernd Jürgen Schneider

Redaktion

Martin Lehrer M. A. (Leitung)
Telefon 02 11/45 87-2 30
redaktion@kommunen-in-nrw.de
Barbara Baltsch
Debora Becker (Sekretariat)
Telefon 02 11/45 87-2 31

Abonnement-Verwaltung

Stephanie Hilkhausen
Telefon 0211/4587-243
stephanie.hilkhausen@kommunen-in-nrw.de

Anzeigenabwicklung

Krammer Verlag Düsseldorf AG
Goethestraße 75 • 40237 Düsseldorf
Telefon 02 11/91 49-4 55
Fax 02 11/91 49-4 80

Layout

KNM Krammer Neue Medien
www.knm.de

Druck

D+L REICHENBERG GmbH
46395 Bocholt

Gedruckt auf
chlorfrei gebleichtem Papier

Die Zeitschrift erscheint monatlich mit zwei Doppelnummern jeweils im Februar und Juli. Das Abonnement (Einzelpreis 78 € komplett, Mindestlaufzeit 1 Jahr) ist unbefristet und kann jederzeit begonnen werden. Bestellungen nur beim Städte- und Gemeindebund NRW, Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf, Internet: www.kommunen-in-nrw.de. Die Abonnementgebühr wird während eines Jahres anteilig für die dann noch bezogenen Hefte sowie im März für das gesamte Jahr in Rechnung gestellt. Das Abonnement kann jeweils zum 15. eines Monats - wirksam zum 1. eines Folgemonats - schriftlich gekündigt werden. Für die bei Kündigung während des Kalenderjahres nicht mehr bezogenen Hefte wird die Abonnementgebühr anteilig zurückerstattet. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen des Verfassers veröffentlichten Beiträge geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Nachdruck oder elektronische Wiedergabe nur mit Genehmigung der Schriftleitung.

ISSN 0342 - 6106



Themenschwerpunkt
Dezember 2010:

Stiftungen

NEUE LEBENSQUALITÄT



FOTO: STUDIO CASA



Wie lange schieben Sie schon eine Badmodernisierung vor sich her? Genau, bereits mehrere Jahre sind von der Idee bis zur Entscheidung für das neue Bad vergangen. Eine unverzichtbare Beratungs- und Planungshilfe für das neue Wunschbad ist einmal mehr die aktuelle Ausgabe des Trendmagazins wohnbad. Im Heft findet der Leser ausgeklügelte Ideen und Anregungen zu vielfältigen Badlösungen für jeden Grundriss – vom Mini- bis zum Luxusbad. Und dazu noch jede Menge Tipps rund um neueste Produktserien, Materialien sowie Techniken für anspruchsvolle und realisierbare Wohnbäder.

Das Trendmagazin wohnbad kostet 5 €, bei größeren Stückzahlen Preis auf Anfrage.

Die aktuelle Ausgabe „Winter 2010/2011“ erhalten Sie ab Mitte November am Kiosk oder direkt bei der Krammer Verlag Düsseldorf AG, Telefon 0211/9149-3, Fax 0211/9149 450, vertrieb@krammerag.de

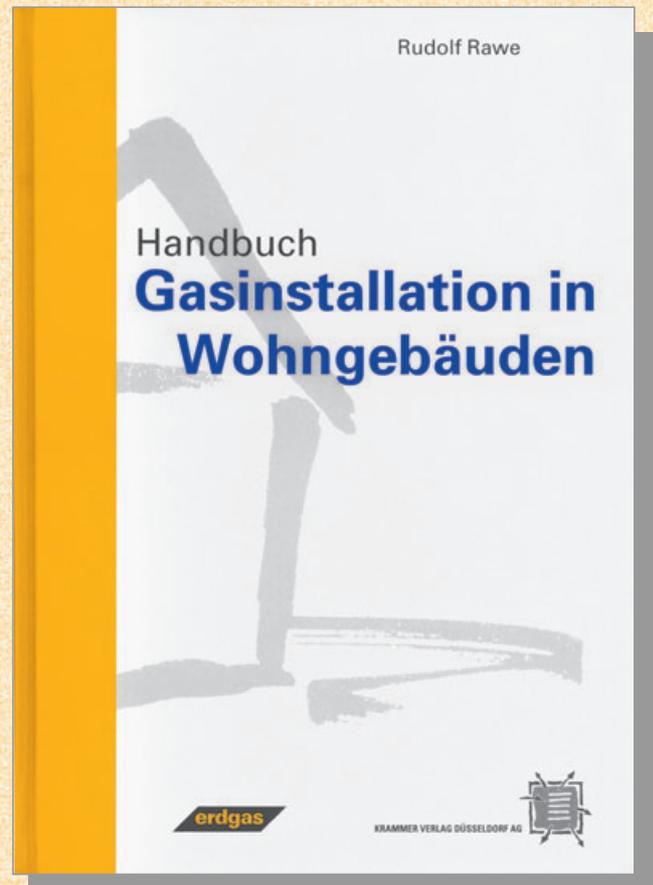
Aktuelles Fachwissen

Verantwortungsvolles Arbeiten an Gasanlagen erfordert breites und aktuelles Fachwissen. Das Buch stellt dieses Wissen bereit.

Ausgehend von den Brenneigenschaften der Gase werden die Leitungsanlage, die Gasbrenner und die moderne, umweltfreundliche und energiesparende Gerätetechnik vorgestellt. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Abgasabführung und die Verbrennungsluftversorgung werden ausführlich erläutert. Den Grundlagen des Immissionsschutzes ist ein eigenes Kapitel gewidmet.

Der Stoff des Buches wird auch für Praktiker in verständlicher Form dargestellt. Umfangreiche Berechnungen werden auf das für die Praxis notwendige Maß reduziert und anhand von Beispielen erläutert. Der heutige Stand der Technik wird durch die Schilderung der Entwicklungsstufen nachvollziehbar. Die Beschreibung der physikalisch-technischen Hintergründe erleichtert das Verständnis des Gesetz- und Regelwerkes.

Das Buch wendet sich an Auszubildende und Studierende im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung um Fachwissen zu erwerben sowie an die ausführenden Facharbeiter über den verantwortlichen Meister bis hin zum planenden Ingenieur um das Fachwissen zu aktualisieren.



**1. Auflage, November 2001,
160 Seiten, 35,- €, ISBN 3-88382-078-4**

Coupon an die

Krammer Verlag Düsseldorf AG

Postfach 17 02 35 • 40083 Düsseldorf

Fax 02 11/9 14 94 80

Senden Sie mir das Buch

**Gasinstallation in Wohngebäuden von Rudolf Rawe
zum Preis von 35 € 8 Tage unverbindlich
zur Ansicht – danach übernehme ich das Buch.**

Name

Straße

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift