

# Gute Unternehmensführung für kommunale Kapitalgesellschaften

*Aufsichtsrat; Aufsichtsratsmandate; Berichterstattung; Beteiligungsmanagement; Corporate Governance für kommunale Kapitalgesellschaften; Deutscher Corporate Governance Kodex; gute Unternehmensführung; personelle Anforderungen an Aufsichtsräte; Public Corporate Governance Kodex; Qualifikation*

*Seit dem Jahr 2002 sind börsennotierte Gesellschaften gehalten, den Deutschen Corporate Governance Kodex zu befolgen. Für nicht börsennotierte Gesellschaften wurde eine freiwillige Beachtung der Empfehlungen angeregt. Hieraus folgt die potenzielle Relevanz für die Vielzahl kommunaler Kapitalgesellschaften. Für kommunale Gesellschaften existiert bereits ein Public Corporate Governance Kodex als Mustertext, der sich jedoch über weite Strecken am (privatwirtschaftlichen) Deutschen Corporate Governance Kodex orientiert. Aus Sicht der Praxis und für eine bessere Akzeptanz im öffentlichen Bereich plädiert der Autor aber für den Begriff der „Guten Unternehmensführung“. Hinzu kommt, dass dieser Begriff für primär am öffentlichen Zweck orientierte Gesellschaften inhaltlich anders ausgestaltet sein muss als die Corporate Governance am Kapitalmarkt orientierter Unternehmen. Der Beitrag greift spezifische Besonderheiten des öffentlichen Bereichs auf und unterbreitet, gestützt auf diverse empirische Erhebungen und aus der Perspektive der Praxis, verschiedene Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Führung kommunaler Kapitalgesellschaften.*

## I. Zum Begriff „Corporate Governance“

Unter Corporate Governance versteht man nach einem sehr weiten und international akzeptierten Verständnis „... die grundsätzliche Ausgestaltung sowie die speziellen Rahmenbedingungen für die Strukturen und für die Prozesse der Führung, Verwaltung und Überwachung von Unternehmen“,<sup>1</sup> es ist Synonym für eine vorausschauende und offene Unternehmens- und Führungskultur. Dies betrifft Vorstand, Interne Revision, Aufsichtsrat und Abschlussprüfer eines Unternehmens. Standards sind notwendig, um die berechtigten Ansprüche der Stakeholder und der Shareholder erfüllen zu können und für diese Transparenz zu schaffen.<sup>2</sup> Der aus dem angelsächsischen Sprachgebrauch stammende Begriff Corporate Governance (CG) steht für eine verantwortungsbewusste und auf langfristige Wertschaffung ausgerichtete Führung und Kontrolle von Unternehmen. Er umfasst die grundsätzlichen Ausgestaltungen sowie die speziellen Rahmenbedingungen für

1 Lück (21. Oktober 2002). Vgl. hierzu auch Wolbert (7. Juli 2003).

2 Vgl. Lück (21. Oktober 2002).

die Strukturen und Prozesse der Führung, Verwaltung und Überwachung von Unternehmen. Wesentliche Aspekte guter Corporate Governance sind die Achtung der Aktiönnärsinteressen/Gesellschafterinteressen, eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Aufsichtsrat sowie Offenheit und Transparenz der Unternehmenskommunikation.<sup>3</sup>

## II. Corporate Governance in Deutschland

### 1. Entwicklung

Am 1. Mai 1998 trat das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)<sup>4</sup> in Kraft, mit dem der Gesetzgeber auf eine Verbesserung der Unternehmensführung und -überwachung zielte. Dieses Artikelgesetz änderte insbesondere aktien- und handelsrechtliche Vorschriften. Gut zwei Jahre später setzte die Bundesregierung eine Regierungskommission ein, die sich mit möglichen Defiziten des deutschen Systems der Unternehmensführung und -kontrolle beschäftigten sollte.<sup>5</sup> Verschiedene Initiativkreise, die Schmalenbach-Gesellschaft/Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft und das Institut der Wirtschaftsprüfer setzten sich in der Folgezeit mit einer „besseren“ Unternehmensführung auseinander. Die „Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex“ hat am 26. Februar 2002 einen Verhaltenskodex für die Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Gesellschaften vorgelegt. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Regierungskommissionen „Corporate Governance – Unternehmensführung – Unternehmenskontrolle – Modernisierung des Aktienrechts“ und „Deutscher Corporate Governance Kodex“ wurde das Transparenz- und Publizitätsgesetz (TransPuG)<sup>6</sup> erarbeitet, das am 26. Juli 2002 in Kraft trat. Diese Vielzahl von Aktivitäten mündete in den „Deutschen Corporate Governance Kodex“ (DCGK), der erstmals am 30. August 2002 im Bundesanzeiger elektronisch bekannt gemacht wurde. Er wurde im November 2002 und im Mai 2003<sup>7</sup> in jeweils einem Punkt überarbeitet<sup>8</sup> und fand international eine hohe Akzeptanz.<sup>9</sup> Der DCGK enthält Verhaltensregeln für Aufsichtsräte und Vorstandsmitglieder insbesondere – aber nicht nur! – börsennotierter Gesellschaften. Insgesamt sind sechs Abschnitte, nämlich Aktionäre und Hauptversammlung, Zusammenwirken von Vorstand und Aufsichtsrat, Vorstand, Aufsichtsrat, Transparenz sowie Rechnungsle-

3 Vgl. ThyssenKrupp AG (o.J.), S. 12, Lück (21. Oktober 2002). Weitere Ausführungen finden sich zum Beispiel bei Potthoff/Trescher (2003), S. 5-10.

4 Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich vom 27. April 1998 (BGBl. I S. 786).

5 Schreiben des Bundeskanzlers vom 29. Mai 2000, vgl. Dörner (2003), S. 4 und 8.

6 Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts, zu Transparenz und Publizität vom 19. Juli 2002 (BGBl. I S. 2681).

7 Veröffentlicht im elektronischen Bundesanzeiger vom 4. Juli 2003. [www.ebundesanzeiger.de](http://www.ebundesanzeiger.de).

8 Unter [www.corporate-governance-code.de](http://www.corporate-governance-code.de) kann die jeweils aktuelle Fassung des DCGK abgerufen werden.

9 Vgl. Dörner (2003), S. 21. Teils anderer Ansicht Bender/Vater (2003), insb. S. 1812: „... wesentlichen Schwachpunkt des DCGK zu Tage: seine Lückenhaftigkeit. Wirklich sensible Fragen bleiben zu häufig ausgeklammert ...“

gung und Abschlussprüfung enthalten.<sup>10</sup> Für nicht börsennotierte Gesellschaften wurde eine freiwillige Beachtung der Empfehlungen angeregt.<sup>11</sup> Hieraus folgt die potenzielle Relevanz für die Vielzahl kommunaler Kapitalgesellschaften.<sup>12</sup> Die erfolgreiche Anwendung der dem Corporate-Governance-Thema zugrunde liegenden Prinzipien bringt Vorteile für jedes Unternehmen, unabhängig von seiner Größe oder Rechtsform. Und schließlich sind es nicht die gesetzlichen Zwänge, sondern vor allem die Chancen, die Anreize zur Verfolgung guter Corporate Governance bieten.<sup>13</sup>

Das TransPuG führte in § 161 Aktiengesetz (AktG) eine „Erklärung zum Deutschen Corporate Governance Kodex“ ein. Dieser fordert, dass Vorstand und Aufsichtsrat einer börsennotierten Gesellschaft jährlich erklären, dass die vom Bundesministerium der Justiz im amtlichen Teil des elektronischen Bundesanzeigers bekannt gemachten Empfehlungen der „Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex“ befolgt wurden und werden oder welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden.<sup>14</sup> Zwar trifft das Aktiengesetz kaum auf die überwiegend als GmbH geführten kommunalen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften zu,<sup>15</sup> es kann aber damit gerechnet werden, dass ähnlich wie beim KonTraG „Drittirkungen“ auch auf nicht direkt durch eine Norm angesprochene Rechtssubjekte eintreten.<sup>16</sup> Eines der wenigen (auch) börsennotierten kommunalen Unternehmen ist die MVV Energie AG<sup>17</sup> und die EON AG.

Der „Deutsche Corporate Governance Kodex“ (DCGK) ist primär an deutsche *börsennotierte* Unternehmen gerichtet. Dennoch empfiehlt die Regierungskommission seine Beachtung auch für nicht börsennotierte Gesellschaften (dabei bleibt aber offen, ob damit nur andere Aktiengesellschaften, Kapitalgesellschaften allgemein oder auch Personengesellschaften einbezogen werden sollen). *Adressat* des DCGK ist das *Unternehmen selbst*, nicht der Eigentümer.<sup>18</sup>

---

10 Vgl. Oser/Orth/Wader (2003), S. 1338.

11 Vgl. Dörner (2003), S. 23.

12 Vgl. hierzu auch Srocke (2003), S. 87 f. Schon zuvor wies Eichhorn (2003), S. 180 f. auf die Notwendigkeit der Klärung von Entscheidungskompetenzen, Durchsetzungsvermögen und Kontrollrechten für eine bessere Corporate Governance hin.

13 Vgl. Jacob/Schoppen (9. August 2004).

14 Vgl. § 161 AktG vom 6. September 1965 (BGBI. I S. 1089), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2003 (BGBI. I S. 838) und durch Verordnung vom 25. November 2003 (BGBI. I S. 2304).

15 § 52 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) vom 20. April 1892 (RGBI. S. 477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juli 2002 (BGBI. I S. 2681), verweist nur für einen fakultativen Aufsichtsrat auf einzelne Vorschriften des AktG, § 161 AktG ist dabei nicht aufgeführt.

16 Vgl. die sogenannte „Ausstrahlungswirkung“ des KonTraG.

17 Vgl. Flauger (3. Mai 2004): „Der Konzern, der seit 1999 als bislang einziges kommunales Unternehmen an der Börse notiert ist ...“ sowie Flauger (4./5./6. März 2005). Der Oldenburger Kommunalversorger EWE hat seinen für 2004 geplanten Börsengang abgesagt. Vgl. o.V. (14. Juli 2004).

18 Kritisch zu den aktuellen Entwicklungen bei Corporate Governance und Rechnungslegung Hakelmacher (2004), S. 113-119. Moerschen (11. Januar 2005) weist darauf hin, dass „... bei genauer Betrachtung ... auch die US-Praxis Mängel“ aufweist. „Beim Thema Corporate Governance haben sowohl Deutschland als auch die USA Schwächen. Und das spricht dafür, die Stärken beider Systeme zu kombinieren, statt dem vermeintlich überlegenen US-Modell nachzueifern.“

## 2. Zur Relevanz des DCGK

Zum Stichtag 1. April 2003 legten Peter Oser, Christian Orth und Dominic Wader eine Untersuchung zur Umsetzung der DCGK-Empfehlungen („Soll“-Vorschriften) bei allen Unternehmen der Börsenindices DAX-30 und MDAX sowie bei weiteren 42 an der Frankfurter Börse gehandelten Gesellschaften vor.<sup>19</sup> Danach unterscheidet sich der Umsetzungsgrad hinsichtlich einzelner Empfehlungen zwischen den obengenannten drei Gruppen erheblich. Insgesamt ist er bei den DAX-30-Unternehmen sehr hoch, bei den MDAX-Unternehmen geringer ausgeprägt, und die dritte Vergleichsgruppe liegt mit der Umsetzung am weitesten zurück.

Die kommunale und zugleich börsennotierte MVV Energie AG, gelistet im „PRIME UND GENEREL STANDARD“,<sup>20</sup> gibt eine Entsprechungserklärung zu den Empfehlungen des DCGK ab mit dem Hinweis auf Abweichungen bei den Ziffern 3.8 Abs. 2 (Selbstbehalt bei der D&O-Versicherung<sup>21</sup>), 4.2.4 (Vergütung der Vorstandsmitglieder) und 5.4.5 Abs. 2 (Erfolgsorientierte Vergütung des Aufsichtsrats).<sup>22</sup>

## III. Die Struktur kommunaler Gesellschaften

### 1. Die GmbH als dominante Rechtsform

Im Jahr 2002 haben die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und das Kommunalwissenschaftliche Institut (KWI) der Universität Potsdam unter den KGSt-Mitgliedsstädten der Größenklassen eins bis vier<sup>23</sup> eine Umfrage zum Thema „Beteiligungen“ durchgeführt, deren Ergebnis als Abschlussbericht vorliegt.<sup>24</sup> Mit einer Rücklaufquote von 71 Prozent kann sie als durchaus repräsentativ gelten.<sup>25</sup> Die Verteilung der erfassten kommunalen Beteiligungen auf unterschiedliche Rechtsformen ergibt sich aus der nachfolgenden Abbildung 1.

19 Vgl. Oser/Orth/Wader (2003).

20 Vgl. FAZ, Nr. 270 vom 18. November 2004, S. 27.

21 Directors and officers liability insurance – Versicherung für das Management und Aufsichtsräte in Haftungsfällen.

22 Vgl. download vom 11. Mai 2004, [www.mvv.de /investor relations / Corporate Governance](http://www.mvv.de/investor_relations/) bei der MVV Energie.

23 Städte der Größenklasse (GK) 4 haben 50.000 bis unter 100.000 Einwohner, solche der GK 3 100.000 bis 200.000 Einwohner, Städte der GK 2 200.000 bis unter 400.000 Einwohner und Städte der GK 1 haben über 400.000 Einwohner.

24 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)/Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam (Hrsg.) (2003).

25 Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)/Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam (Hrsg.) (2003), S. 7: Von 190 Städten als Grundgesamtheit antworteten 135 Städte.

Rechtsform	Anzahl der Nennungen	Häufigkeit in %
Eigenbetrieb und eigenbetriebsähnliche Einrichtung	210	9,2
Anstalten	12	0,5
Zweckverbände	107	4,7
GmbH	1671	73,4
AG	111	4,9
Stiftung	14	0,6
e.V.	24	1,1
Genossenschaft	49	2,2
Sonstige	79	3,5

*Abb. 1: Rechts- und Organisationsformen kommunaler Beteiligungen*

Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam (Hrsg.) (2003), S. 19 f., Tabelle 8

Danach wurde in 73,4 Prozent der Nennungen oder 1.671 Fällen die Rechtsform einer GmbH gewählt, in 111 Fällen oder 4,9 Prozent liegt diejenige einer Aktiengesellschaft vor.<sup>26</sup> Insgesamt ergibt sich ein Wert von 78,3 Prozent für Kapitalgesellschaften. Der Anteil der börsennotierten Aktiengesellschaften wurde nicht erhoben bzw. nicht ausgewertet.<sup>27</sup>

## 2. Besetzung der Kontrollorgane

„Die Aufgabe des Aufsichtsrats liegt in der Überwachung und strategischen Begleitung der Unternehmensführung. Wer diese Aufgabe verantwortlich wahrnehmen will, muß bestimmten Qualitätsanforderungen genügen ...“<sup>28</sup> Dazu sollte der „... Aufsichtsrat ... zum Verständnis der wertorientierten Berichterstattung und zu einer sich hierauf aufbauenden Zusammenarbeit mit dem Vorstand gute Kenntnisse aus den Bereichen Strategie, Controlling und Corporate Finance mitbringen.“<sup>29</sup> In der Praxis entsenden Kommunen als Eigentümer in die Kontrollorgane ihrer Kapitalgesellschaften, aber auch in den Verwaltungsrat ihrer Sparkasse in der Regel „Regional- und Kommunalpolitiker, also zumeist Freizeitparlamentarier. Die wenigsten sind von ihrer Ausbildung und Erfahrung mit der strategischen Ausrichtung einer Bank, mit Geschäftsfeldanalysen, Zielgruppensegmentierung, Outsourcingüberlegungen und professionellem Risikomanagement vertraut.“<sup>30</sup> So schildert Christoph Pape Fälle, in denen Kommunen dreistellige Millionenbeträge zur

26 Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)/Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam (Hrsg.) (2003), S. 19 f.

27 Fernmündliche Auskunft der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) gegenüber dem Autor. Die börsennotierte RWE wird in der Untersuchung mehrmals erwähnt, vgl. z.B. S. 14 und S. 22, die ebenfalls teilweise communal geprägten EnBW AG nur einmal auf S. 51 und die MVV Energie AG überhaupt nicht.

28 Thümmel (11. April 2001).

29 Wolbert (7. Juli 2003).

30 Pape (6. April 2004). Vgl. auch o.V. (15. Juli 2003).

Rettung ihrer Sparkassen aufwenden mussten.<sup>31</sup> Er konstatiert für die kommunalen „Verwaltungs- und Aufsichtsräte Nachholbedarf in Qualifikation, Erfahrung, Unabhängigkeit und Civilcourage ... Vor allem Wissensmängel bei komplexen Bilanzierungs- und Finanzthemen sowie bei Marketing und Vertrieb haben Experten festgestellt.“<sup>32</sup>

Eine Untersuchung der Personalberatung Stuart Spencer brachte interessante Erkenntnisse über die Qualität deutscher Aufsichtsräte zu Tage.<sup>33</sup> Hierzu wurden 40 der 100 größten börsennotierten deutschen Unternehmen befragt. Deren Ergebnis wird nachfolgend auszugsweise mit den Gegebenheiten kommunaler Unternehmen verglichen.

Nach der Befragung hielt der deutsche Aufsichtsratsvorsitzende durchschnittlich 2,7 zusätzliche Aufsichtsratmandate – ein Wert, der in der kommunalen Landschaft mit der starken Stellung des Leiters der Verwaltung (Oberbürgermeister<sup>34</sup>) gerade in größeren Kommunen deutlich überschritten werden dürfte.<sup>35</sup>

Mit der Zeit nimmt die Einrichtung von Ausschüssen bei den Aufsichtsräten zu. Insbesondere Audit Committee und Personalausschuss sind schon in mehr als jedem zweiten Unternehmen eingerichtet. Eine Datenbasis für kommunale Unternehmen liegt hierzu nicht vor.<sup>36</sup>

Die durchschnittliche Vergütung des einzelnen Aufsichtsrats bewegt sich mit 60.000 Euro p.a. „... auch im internationalen Vergleich in einem vertretbaren Rahmen ...“<sup>37</sup> Dieser Wert wird bei kommunalen Gesellschaften wohl nur in Ausnahmefällen erreicht. Mit einer zunehmend erforderlichen Professionalisierung der Aufsichtsratsarbeit,<sup>38</sup> bei der der ehrenamtliche Gemeinderat mit mehreren Aufsichtsratsmandaten seine Dominanz verlieren wird, wird die öffentlich-rechtliche Vergütungsstruktur (Bundesangestellten-Tarifvertrag bzw. Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst und Bundesbeoldungsordnung für Beamte) für „berufsmäßige Aufsichtsräte“ in der Kommunal-

---

31 Vgl. Pape (6. April 2004). Dies ist sicher das -zigfache dessen, was ein kommunales Controlling durch die adäquat vergütete Beteiligungsverwaltung gekostet hätte!

32 Pape (6. April 2004). Vgl. auch von Hiller (11. April 2005): „... im Sparkassensektor ... die Qualität bei der Besetzung der Verwaltungsräte ... mit den gestiegenen Anforderungen an ihre Kontrollfunktion nicht Schritt gehalten.“

33 Vgl. hierzu und zu der folgenden Darstellung Schoppen (30. Juni 2003). Die Untersuchung bezieht sich auf das Jahr 2002. Zu Arbeitseinstellung und Qualifikationsmängeln bei Aufsichtsräten vgl. auch o.V. (28. August 2004).

34 Die weiblichen Sprachformen sind im folgenden Text jeweils eingeschlossen. Nur zur besseren Lesbarkeit wird nachfolgend ausschließlich die männliche Form verwendet.

35 Entsprechende Hinweise ergeben sich bei Durchsicht der Beteiligungsberichte der Stadt Stuttgart, der Stadt Mannheim und der Stadt Karlsruhe.

36 Zwar existiert eine empirische Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der Größenklassen 1-4 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI) der Universität Potsdam, aber auch dort wurden entsprechende Daten nicht erhoben. Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)/Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam (Hrsg.) (2003).

37 Schoppen (30. Juni 2003). Vgl. auch Lückmann (18. Februar 2003). Anderer Ansicht o.V. (7. April 2003) sowie o.V. (9. Februar 2004).

38 Vgl. o.V. (16. Dezember 2002) sowie Lück (21. Oktober 2002) und Labbé (23. Februar 2004).

verwaltung eine leistungsbezogene Antwort finden müssen.<sup>39</sup> Dies gilt auch für die Frage einer variablen Komponente.<sup>40</sup>

Der festgestellten Durchschnittsgröße von 16,2 Personen wird von Stuart Spencer eine Idealzahl von acht bis zwölf Mitgliedern gegenübergestellt. Die damit postulierte Verkleinerung dürfte ebenso wie die Altersstruktur (Altersdurchschnitt 65 Jahre, fast 60 Prozent älter als 60 Jahre, 25 Prozent älter als 65 Jahre) im kommunalen Kontext auf Widerstand stoßen: Zum einen versucht man in den Aufsichtsräten den politischen Proporz des Gemeinderates abzubilden,<sup>41</sup> zum anderen wird es erst mit im Laufe der Jahre gewonnenem politischen Einfluss gelingen, solche Ämter zu „ergattern“. Im Bericht des Workshops „Kommunal(politisch)e Steuerungspotenziale und Beteiligungsmanagement“ des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) wird unter der Fragestellung „Wer sitzt in den Aufsichtsgremien?“ festgehalten, es gäbe „... häufig Probleme mit der Mandatsverteilung (Stichwort: Proporz) in den Aufsichtsräten, wenn parteipolitische Überlegungen die Diskussion dominieren. ... Wünschenswert wäre, wenn in den Aufsichtsgremien der Beteiligungen neben den Stadträten auch externe Fachleute ... sitzen würden, um damit zusätzliches Know-how für Kommune und Unternehmen zu sichern. ... So behauptete ein Workshopteilnehmer, dass lediglich zwei bis drei Personen in den Fraktionen ausreichend kompetent für einen Aufsichtsratsposten seien. Der Rest wurde als ‚Füllmaterial‘ bezeichnet, das nicht in die Sacharbeit einsteige.“<sup>42</sup>

Als wichtiges, aber ungelöstes Problem wurde die Berufung des Aufsichtsratsvorsitzenden identifiziert, sie „... erfolgt nur in den seltensten Fällen nach einem vorab festgelegten Ideal-Profil.“<sup>43</sup> Hier spielen in der kommunalen Landschaft primär die Funktion, das politische Amt und das „politische Standing“ der Personen eine Rolle und zählen mehr als Ausbildung und einschlägige Erfahrungen.<sup>44</sup>

Ähnlich verhält es sich bei den Themen Unabhängigkeit der Aufsichtsratsmitglieder und richtiger Expertenmix.<sup>45</sup> Auch hier kommt den Faktoren des politischen Verdienstes und der entsprechenden Zuverlässigkeit („verdienter Parteisoldat“, „Fraktionsdisziplin“) eine nicht zu überschätzende Bedeutung zu.<sup>46</sup> Dies entspricht einer Beobachtung Roderich Thümmels zur Besetzung von Aufsichtsratsmandaten in mitbestimmten Unternehmen. Neben ihrer einer effizienten Arbeit abträglichen Größe von 16 bis 20 Mitgliedern sieht

39 Die Tatsache, dass gelegentlich Beigeordnete oder der Kämmerer als einzelnes Verwaltungsmittel neben den vielen ehrenamtlichen Gemeinderäten als „vollwertiges Mitglied“ in den Aufsichtsräten sitzen, ändert daran nichts. Vgl. hierzu auch Jacob/Schoppen (9. August 2004) und Labbé (23. Februar 2004). Auch Gerhard Cromme, Vorsitzender der Kommission, die den DCGK erstellt hat, sieht die Notwendigkeit professioneller Aufsichtsräte, vgl. o.V. (12. Mai 2003). Vgl. auch Bender/Vater (2003), S. 1810 f.

40 Zur gezielten Honorierung von Board-Mitgliedern vgl. Hilb (2005), S. 142-154.

41 Zur Berücksichtigung kleinerer politischen Gruppierungen muss dann der Aufsichtsrat entsprechend groß gestaltet werden. Hinzu können die Normierungen des Mitbestimmungs- und des Betriebsverfassungsgesetzes kommen.

42 Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003), S. 9. Auch Bender/Vater (2003), S. 1809 und Hess (1. März 2005) beklagen einen oft geringen (ökonomischen) Qualifizierungsgrad.

43 Schoppen (30. Juni 2003).

44 Oft wird der Oberbürgermeister als Leiter der Verwaltung in der Unternehmenssatzung zum geborenen Aufsichtsratsvorsitzender bestimmt. Vgl. hierzu Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (Hrsg.) (1993), S. 17.

45 Ein 10-Phasen-Ansatz zur Gewinnung der richtigen Board-Mitglieder findet sich bei Hilb (2005), S. 117-129.

46 Vgl. auch Greiling (1996), S. 293, 298.

er „... ihre Besetzung nicht zwingend den Anforderungen, die an eine effiziente Unternehmenskontrolle zu stellen sind“ folgen. „Vielmehr steht die Wahrnehmung von Gruppeninteressen im Vordergrund.“<sup>47</sup> Florian Schilling berichtet, dass sich „... die meisten Aufseher ohnehin vom Nachvollziehen des operativen Geschäfts überfordert“ fühlten, „bis auf den Aufsichtsratschef nähmen sie eine passive Haltung ein“, fänden „Gremienmitglieder nicht die Zeit ..., die Unterlagen durchzuarbeiten, die zu lang seien und zu spät verschickt wurden.“<sup>48</sup>

Diese aus der Praxis geschilderten Problemfelder mögen auch darin begründet sein, dass die Regelungen des Aktienrechts zu den personellen Anforderungen an den einzelnen Aufsichtsrat eher rudimentär sind.<sup>49</sup> „Die persönlichen Anforderungen an Mitglieder des Aufsichtsrats sind bisher im betriebswirtschaftlichen und juristischen Schrifttum nicht deutlich genug angesprochen worden. Deshalb ist es dringend notwendig, ... persönliche Anforderungen an die Mitglieder eines Aufsichtsrats zu formulieren.“<sup>50</sup> Für den kommunalen Bereich sind vor dem Hintergrund der Praxis von den 16 Einzelanforderungen Wolfgang Lücks<sup>51</sup> insbesondere von Interesse die erste, die zweite und die achte Einzelanforderung:

Nr.1: „Grundsätzlich sind von jedem Aufsichtsratsmitglied allgemeine betriebswirtschaftliche, juristische und steuerliche sowie unternehmensspezifische beziehungsweise branchenspezifische Kenntnisse zu fordern.“

Nr. 2: „Jedes Mitglied des Aufsichtsrats muß bei der Annahme und Ausübung seiner Aufsichtsratstätigkeit prüfen, ob es über ausreichende Fähigkeiten verfügt, die Aufgaben des Mandats wahrzunehmen. Das zulässige Höchstalter darf im Regelfall 65 Jahre nicht überschreiten.“

Nr. 8: „... das Aufsichtsratsmitglied ... prüfen muß, ob es zeitlich in der Lage ist, das Mandat nicht nur bei Aufsichtsratssitzungen persönlich wahrzunehmen, sondern insbesondere auch in der Lage ist, die gesetzlich vorgesehenen und zusätzlich angeforderten Berichte des Vorstands kritisch zu analysieren, im offenen Dialog fachlich zu diskutieren und den Vorstand gegebenenfalls zu beraten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Anzahl der Aufsichtsratssitze für Personen, die neben der Aufsichtsratstätigkeit noch voll im Berufsleben stehen, generell auf höchstens zwei je Person plus gegebenenfalls zwei Konzernmandate beschränkt ist. Die Anzahl der Aufsichtsratsvorsitze sollte wegen der besonderen Arbeitsbelastung der Mandatsträger auf einen je Person beschränkt werden. Ausnahmen sind für sogenannte ‚Berufsaufsichtsräte‘ möglich.“<sup>52</sup>

47 Thümmel (7. Mai 2003).

48 O.V. (5. November 2003). Vgl. auch Lückmann (26. März 2003), wonach den Aufsichtsräten der Unternehmen keine guten Noten zukämen. Dass diese Fragestellung schon lange vor dem DCGK diskutiert wurde zeigt o.V. (8. November 1996), wonach „... die Häufung von Mandaten bei vielen Aufsichtsräten und die oftmals mangelnde Fachkompetenz“ moniert wurden.

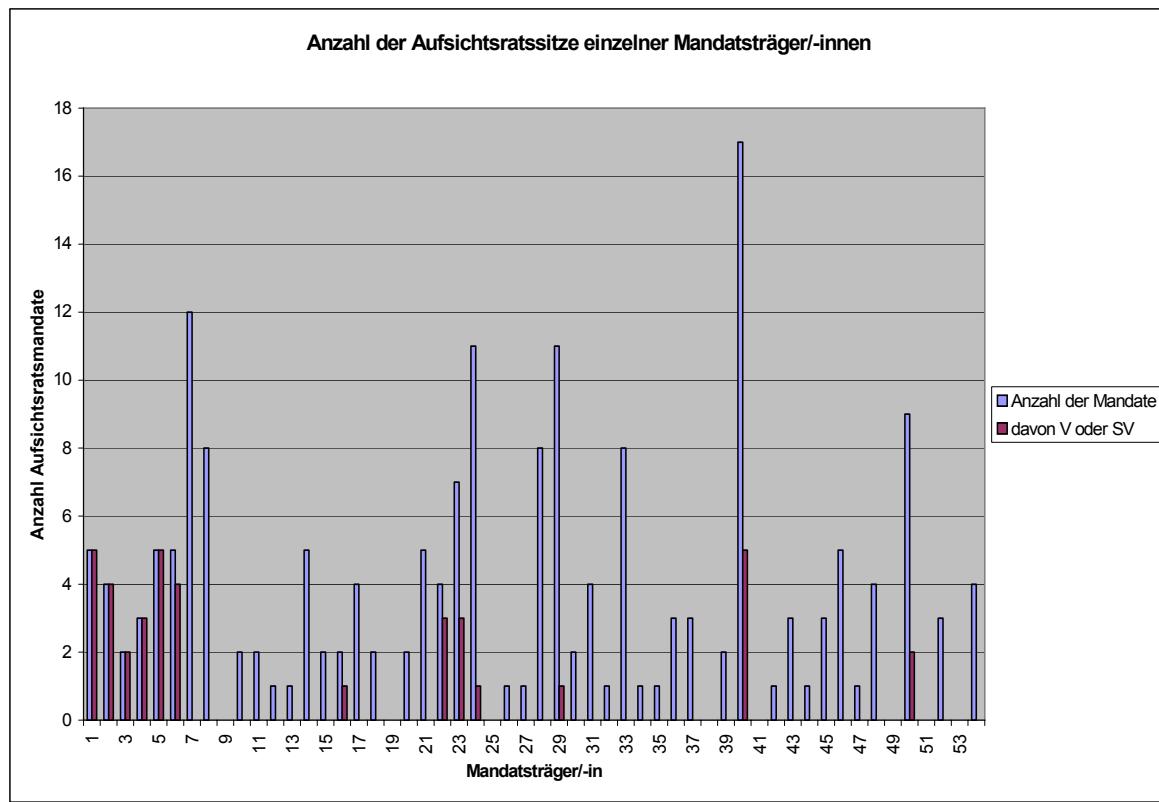
49 Vgl. Thümmel (11. April 2001) und § 100 AktG „Persönliche Voraussetzungen für Aufsichtsratsmitglieder“, der nach § 52 Abs. 1 GmbHG grundsätzlich entsprechend anzuwenden ist, wenn nach dem Gesellschaftsvertrag ein Aufsichtsrat zu bestellen ist.

50 Lück (21. Oktober 2002). So sind auch die Erhebungen von Möller (1999), S. 72-78 auf quantitative Aspekte verengt. Sie enthält (einer juristischen Dissertation geschuldet?) keine qualitativen normativen oder faktischen Aussagen.

51 Lück (21. Oktober 2002).

52 Jeweils Lück (21. Oktober 2002).

Zu Nr. 1 soll keine Wertung vorgenommen werden. Für die in Nr. 2 postulierte Altersgrenze gibt es keine Statistiken, sie dürfte in öffentlich dominierten Kapitalgesellschaften aber häufig überschritten werden. Noch häufiger ist dies bei der in Nr. 8 beschriebenen Höchstzahl von Aufsichtsratssitzen<sup>53</sup> zu vermuten, wobei die gemeinderätlichen Aufsichtsratsmitglieder weit überwiegend nicht nur „noch voll im Berufsleben stehen“, sondern in ihrem „Haupt-Ehrenamt“ als Gemeinderat zeitlich auch schon stark gefordert sind.<sup>54</sup> Ohne Anspruch auf Allgemeingültigkeit zeigt die nachfolgende Abbildung 2 die Anzahl der Aufsichtsratssitze einzelner Gemeinderatsmitglieder der Stadt Karlsruhe.



V = Vorsitzender des Aufsichtsrates  
 SV = Stellvertretender Vorsitzender des Aufsichtsrates

Abb. 2: *Anzahl der Aufsichtsratssitze einzelner Mandatsträger*

Quelle: Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2003), eigene Auswertung

53 So mehren sich die Stimmen in Zeitungen und Fachliteratur, die eine (strikte) Begrenzung der Aufsichtsrats-Mandate fordern. Zur Höchstzahl von Aufsichtsratssitzen vgl. auch o.V. (10. März 2003), wonach Rolf-E. Breuer für eine strikte Begrenzung der Aufsichtsratsmandate plädiert (Rolf-E. Breuer ist auch Mitglied der og. Regierungskommission) sowie Labbé (23. Februar 2004), o.V. (1. November 2004) und Nöcker (2. März 2005). Reppesgaard (20./21. Februar 2004) weist darauf hin, „in Frankreich sei die Zahl der möglichen Mandate auf sechs begrenzt.“ Zudem Thümmel (11. April 2001): „Schließlich kann eine Person, die bereits in zehn zwingenden Aufsichtsräten tätig ist, in keine weiteren zwingenden Aufsichtsräte berufen werden. Hierbei zählt seit Einführung des KonTraG der Aufsichtsratsvorsitz doppelt.“ Vgl. § 100 Abs. 2 AktG.

54 Lück (21. Oktober 2002).

55 Abschnitt 5.4.3 des DCGK: „Jedes Aufsichtsratsmitglied achtet darauf, dass ihm für die Wahrnehmung seiner Mandate genügend Zeit zur Verfügung steht. Wer dem Vorstand einer börsennotierten Gesellschaft angehört, soll insgesamt nicht mehr als fünf Aufsichtsratsmandate in konzernexternen börsennotierten Gesellschaften wahrnehmen.“ www.corporate-governance-code.de, download vom 18. November 2004. Jacob/Schoppen (9. August 2004) fordern grundsätzlich: „Noch im Management aktiv tätige Aufsichtsratsmitglieder dürfen nicht mehr als fünf Mandate wahrnehmen, damit ausreichendes Engagement gesichert ist.“

Eine elementare objektive Anforderung an einen Aufsichtsrat ist Unabhängigkeit. Diese „... Eigenschaft wird aber unterschätzt ... Gefahr droht hier aus unterschiedlicher Richtung. ... Abhängigkeiten anderer Art findet man bei Unternehmen mit öffentlichen Anteilseignern. Die Unsitte, Aufsichtsräte in diesen Fällen proportionsgerecht mit politischen Mandatsträgern oder Beamten zu besetzen, schafft in den Aufsichtsgremien ein erhebliches Potential für sachfremde Einflüsse und Abhängigkeiten. Auch die Arbeitnehmervertreter in mitbestimmten Aufsichtsräten sind gelegentlich nicht frei hiervon.“<sup>56</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die „Suche nach geeigneten Persönlichkeiten oft schwierig [gestaltet]. Einerseits gibt es bisher ... keinen entwickelten Markt für Aufsichtsräte. Andererseits sind die Anforderungen an Aufsichtsräte ... deutlich gestiegen.“<sup>57</sup> Dennoch kann ein engagierter Berufsaufsichtsrat wertvoller sein als ein illustre Name oder der Stimmenkönig der letzten Kommunalwahl.

## IV. Schritte zu einer guten Unternehmensführung für kommunale Kapitalgesellschaften

### 1. Gute Unternehmensführung versus Corporate Governance

Bereits im Herbst 2003 wurde in einem Kommentarbeitrag ein Musterkodex für Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen vorgestellt.<sup>58</sup> Dieser orientiert sich über weite Strecken am (privatwirtschaftlichen) Deutschen Corporate Governance Kodex. Auf die „Herausforderungen ... im öffentlichen Bereich ... [und] spezifische Besonderheiten ...“<sup>59</sup> geht er aber kaum ein. Als Beispiel benennt Ruter den verlängerten Arm der Politik und den kommunalen Luxus, auf Beteiligungscontrolling zu verzichten.<sup>60</sup> Hinzu kommt „... das Spannungsfeld zwischen der Privatautonomie kommunaler Gesellschaften einerseits und ihrer Steuerung durch die politischen Gremien des kommunalen Gesellschafters andererseits ...“,<sup>61</sup> das sich oft in der Frage manifestiert, „... welchem Organ der Gemeinde die Willensbildung hinsichtlich der Stimmrechtsausübung ...“<sup>62</sup> in der Gesellschafterversammlung einer kommunalen Gesellschaft zusteht.

Gesetzgeber und Kommunen müssen für eine bessere, sachgerechtere Steuerung kommunaler Unternehmen in zwei Bereichen ansetzen: Dem Beteiligungsmanagement durch

56 Thümmel (11. April 2001). Zum Problem der Unabhängigkeit vgl. auch Bender/Vater (2003), S. 1807-1809. Besonders deutlich wird dies am dort geschilderten „... Beispiel des stellvertretenden Aufsichtsratsvorsitzenden der Lufthansa AG und Vorsitzenden der Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di, Frank Bsirske ... Der Gewerkschafter hatte Ende 2002 zu umfassenden Warnstreiks auf deutschen Flughäfen aufgerufen, die besonders der Lufthansa beträchtlichen Schaden zugefügt hatten. Damit bestand für Bsirske ein klarer Konflikt zwischen den Interessen der Gewerkschaft und dem Unternehmensinteresse der Lufthansa, dem er kraft seines Amtes ebenfalls verpflichtet ist.“ Bender/Vater (2003), S. 1808, *Hervorhebungen im Original*.

57 Thümmel (11. April 2001) [Ergänzung durch den Verfasser].

58 Vgl. Ruter/Berger Müller-Marqués (2003b), S. 405-436.

59 Ruter (2004), S. 391 [Ergänzung durch den Verfasser].

60 Getreu dem Grundsatz „Es wird gespart, kostet es, was es wolle!“ Vgl. Ruter (2004), S. 391.

61 Ries/Garbers (2004), S. 407.

62 Ries/Garbers (2004), S. 408. Diese empfehlen a.a.O. eine entsprechende Ausgestaltung der Hauptsatzung.

die Verwaltung und der Besetzung und der Arbeit der Aufsichtsräte. Die hierzu getroffenen Maßnahmen können dann unter dem Begriff der „Guten Unternehmensführung“ zusammengefasst werden. Dieser Begriff muss für primär am öffentlichen Zweck orientierte Gesellschaften inhaltlich anders ausgestaltet sein als die Corporate Governance am Kapitalmarkt orientierter Unternehmen. Zudem prophezeit ihm der Autor eine bessere Akzeptanz im öffentlichen Bereich.<sup>63</sup>

## 2. Beteiligungsmanagement

Für dieses Handlungsfeld ist eine unabhängige Stellung der Beteiligungsverwaltung und ihrer Mitarbeiter ähnlich derjenigen eines kommunalen Rechnungsprüfungsamtes<sup>64</sup> zu fordern.<sup>65</sup> Insbesondere müssten ihre Berichte über einzelne kommunale Gesellschaften allenfalls kommentiert, nicht aber durch Aufsichtsratsvorsitzende oder Dienstvorgesetzte überarbeitet den Gemeinderat oder seine Ausschüsse erreichen. Dabei könnte für Controller in wirtschaftlichen Fragen sogar an ein Remonstrationsrecht analog § 75 Abs. 2 Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg gedacht werden.<sup>66</sup>

Organisatorisch sollten die beamteten/angestellten Beteiligungscontroller zu einer Beteiligungsmanagement-GmbH beurlaubt und dort mit einem Sondervertrag mit Fixum zuzüglich adäquater Aufsichtsratsvergütung für die Tätigkeit als vollwertiges Aufsichtsratsmitglied mit autonomem Rede- und Stimmrecht<sup>67</sup> in den jeweiligen Organen bezahlt werden.<sup>68</sup> Ein Muster-Public Corporate Governance Kodex sieht in Punkt 3.1 den Auftrag an die Verwaltungsspitze vor, das Beteiligungsmanagement „... qualitativ und quantitativ in angemessener Form personell und materiell aus[zu]statten.“<sup>69</sup>

---

63 Nicht zu vergessen: „Die Amtssprache ist deutsch.“ § 23 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz.

64 Vgl. § 109 Abs. 2 und Abs. 6 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO BW) in der Fassung vom 24. Juli 2000 (Gesetzblatt Baden-Württemberg S. 582, berichtet S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2004 (Gesetzblatt S. 882) sowie Voringer (2003), S. 38-40.

65 Zur Unternehmensverfassung sowie der Steuerung (politische und administrative Beteiligungsverwaltung) und Leitung von Unternehmen mit öffentlicher Aufgabenstellung vgl. Eichhorn (2003), S. 175-181.

66 Das Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 19. März 1996 (Gesetzblatt Baden-Württemberg S. 286), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Februar 2004 (Gesetzblatt Baden-Württemberg S. 66), formuliert in § 75 Abs. 2: „Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen hat der Beamte unverzüglich bei seinem unmittelbaren Vorgesetzten geltend zu machen. Wird die Anordnung aufrecht erhalten, so hat sich der Beamte ... an den nächsthöheren Vorgesetzten zu wenden. Bestätigt dieser die Anordnung, so muß der Beamte sie ausführen und ist von der eigenen Verantwortung befreit; dies gilt nicht, wenn das ... strafbar oder ordnungswidrig ... ist ...“ Paragraph 10 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg bestimmt, dass bei „Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ unter mehreren Alternativen „durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden“ muss.

67 Vgl. Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2002a), S. 2 m.w.N., Bender/Vater (2003), S. 18.

68 Vgl. Bender/Vater (2003), S. 1810: „... gute Arbeit vernünftigerweise auch gut zu honorieren.“ Vgl. auch Hilb (2005), S. 144-154, Nöcker (2. März 2005) sowie Fockenbrock (25./26./27. Februar 2005), der die Notwendigkeit sieht, „... dass die Arbeit der Aufsichtsräte dringend professionalisiert werden muss.“

69 Ruter/Müller-Marqués Berger (2003a) [Ergänzung durch den Verfasser].

### 3. Anforderungen an Aufsichtsräte

Wie oben dargelegt wurde, wird die Tätigkeit von Aufsichtsräten immer kritischer beobachtet und kommentiert. So wie es für die Durchführungen von Abschlussprüfungen bei Unternehmen verschiedene Standards gibt<sup>70</sup> oder der Finanzverantwortliche von Kommunen („Fachbeamter für das Finanzwesen“) eine gewisse Mindestausbildung besitzen muss(te),<sup>71</sup> sollte der (jeweilige) Gesetzgeber bei der Fortentwicklung des Gemeindewirtschaftsrechts in Erwägung ziehen, die Übernahme eines Aufsichtsratsmandats durch Gemeinderäte an die Erfüllung gewisser persönlicher Voraussetzungen und Vorkenntnisse zu knüpfen.<sup>72</sup> Erste Überlegungen finden sich in einem Papier des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahre 2002, das auf drei Seiten Anforderungen an potenzielle Aufsichtsratsmitglieder auflistet,<sup>73</sup> sowie in dem Musterentwurf für einen Public Corporate Governance Kodex von Ruter und Müller-Marqués Berger.<sup>74</sup> Auf dieser Basis sollte de lege ferenda kommunalrechtlich normiert werden, dass jedes Aufsichtsratsmitglied schon bei Amtsantritt die notwendigen Mindest- und Fachkenntnisse besitzen muss und auch nur bei Nachweis erfolgreicher Fort- und Weiterbildung wieder nominiert werden darf. Die Kommune selbst, vertreten durch ihr Hauptorgan Gemeinderat, sollte die Besetzung von Aufsichtsratspositionen nach Anforderungsprofilen vornehmen, die so differenziert sind, dass ein den Unterneh-

---

70 Vgl. insbesondere die Prüfungsstandards und fachlichen Verlautbarungen des Instituts der Wirtschaftsprüfer – IDW.

71 Es sei denn, er ist politischer Finanzverantwortlicher: Durch Gesetz vom 28. Mai 2003, Gesetzblatt Baden-Württemberg Nr. 6 vom 5. Juni 2003, S. 271, hier S. 271 wurde § 49 Abs. 5 GemO BW aufgehoben, wonach auch der Beigeordnete (politischer Wahlbeamter auf Zeit), der mit der Verwaltung des Finanzwesens betraut ist, die für den Fachbeamten für das Finanzwesen in § 116 GemO BW vorgesehene Vorbildung, d.h. die Befähigung zum Gemeindefachbeamten haben oder eine abgeschlossene wirtschaftswissenschaftliche Vorbildung nachweisen können musste.

72 Vgl. hierzu auch Greiling (1996), S. 298, die auf die „... speziell auf kommunaler Ebene ... oft unterdurchschnittliche Qualifikation der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder“ hinweist. Nach Theo Thiemeyer findet bei öffentlichen Unternehmen eine Laienaufsicht durch Branchenfremde statt. Vgl. Thiemeyer (1984), S. 31. Daran hat sich auch in den vergangenen zwei Jahrzehnten kaum etwas geändert. So beginnt ein Schreiben des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2002b) mit dem Satz „Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRH) hat sich in der Vergangenheit insbesondere im Rahmen seiner Prüfungsfeststellungen mehrfach kritisch über die mangelnde Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen geäußert“. Vgl. insgesamt auch Bender/Vater (2003), S. 1809 sowie Lück (21. Oktober 2002) mit seinen 16 Einzelanforderungen an Aufsichtsratsmitglieder.

73 Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2002a), S. 3-5. In die gleiche Richtung zielt ein Vorhaben des Freistaates Sachsen, das künftig in § 98 seiner Gemeindeordnung bei der Auswahl kommunaler Vertreter für die Besetzung von Beteiligungsgremien eine besondere Qualifikation verlangen will. Vgl. Schmid (2002), S. 149. Ausführliche Hinweise enthalten zum Beispiel Potthoff/Trescher (2003) sowie Schäfer/Roreger (2003) und Hilb (2005). Unter [www.corporate-governance-code.de](http://www.corporate-governance-code.de) finden sich unter „Literatur“, „Aufsätze“ und „Zeitschriften“ weitere Quellen.

74 Vgl. Ruter/Müller-Marqués Berger (2003a). Als wichtigste Punkte seien hier genannt Punkt 2.1.4: „Bei der Besetzung des Aufsichtsrats sollen die Gesellschafter für eine kompetente und interessenskonfliktfreie Besetzung sorgen“, Punkt 5.1.4: „Der Aufsichtsrat sollte durch eigene persönliche und fachliche Fort- und Weiterbildung dafür sorgen, dass er seine Aufgabe und Verantwortlichkeit im Sinne des Kodex erfüllen kann.“ sowie Punkt 5.5.1 „Bei Vorschlägen zur Wahl von Aufsichtsratsmitgliedern soll darauf geachtet werden, dass dem Aufsichtsrat jederzeit Mitglieder angehören, die über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderliche Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen und hinreichend unabhängig sind. Ferner sollen die Tätigkeiten des Unternehmens, potenzielle Interessenkonflikte und eine festzulegende Altersgrenze für Aufsichtsratsmitglieder berücksichtigt werden.“

mensanforderungen entsprechender Mix aus Persönlichkeiten und Fähigkeiten entsteht.<sup>75</sup> Nachdem „Nicht-Wissen und Zu-spät-Wissen ... nicht mehr vor Strafe“ schützen und „die Informationspflicht ... zur Holschuld der Aktionäre“<sup>76</sup> wird, müssen die Kommunen zeitnah in die Qualität und Kompetenz ihrer Aufsichtsräte<sup>77</sup> investieren, die Vorschlagsberechtigten schon bei der Vorauswahl restriktiver vorgehen oder die berufenen Organe gar den Mut haben, Personen ohne ausgewiesene Qualifikation trotz politischer Unterstützung das Mandat zu verweigern. „Gefragt sein werden in Zukunft drei verschiedene Typen von Aufsichtsratsmitgliedern: ... der Branchenkenner ... der Fachexperte ... und ... unabdingbar wird darüber hinaus der Finanzfachmann sein.“<sup>78</sup>

Mehr als die Hälfte der 30 DAX-Unternehmen hat die variable Vergütung seiner Aufsichtsräte an die Dividende (als Ausweis des wirtschaftlichen Unternehmenserfolges) gekoppelt.<sup>79</sup> Demgegenüber schütten öffentliche Unternehmen, obwohl sie eigentlich „... einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen“<sup>80</sup> sollen, in der Regel keine Gewinne an ihre Kapitaleigner aus,<sup>81</sup> im Gegenteil, sehr oft hängen sie am Tropf des öffentlichen Haushalts. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Finanzziele für sie allenfalls Rahmenbedingungen oder Restriktionen sind. Ihr Hauptziel ist die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks,<sup>82</sup> also eines Sachziels.<sup>83</sup> Ein Sachziel kann grundsätzlich nur über Indikatoren beurteilt werden.<sup>84</sup> In der Praxis finden sich in kommunalen Beteiligungsberichten zwar Angaben zu den (teils sehr moderaten) Aufsichtsratsvergütungen, aber nicht zu deren Berechnungsgrundlagen.<sup>85</sup> Da Qualität in den Aufsichtsräten aber ihren Preis haben wird, sind die Indikatoren und Berechnungsgrundlagen frühzeitig transparent zu machen.

Je mehr sich die Forderung des DCGK bei DAX-Gesellschaften konkretisiert, dass jeder Aufsichtsrat „... regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen“<sup>86</sup> soll, um so mehr werden sich auch die Gremien kommunaler Kapitalgesellschaften (und ihres Hauptgeschafters!) damit befassen müssen, wie sie diese Aufgabe umsetzen wollen.<sup>87</sup> Die

75 Vgl. hierzu Jacob/Schoppen (9. August 2004).

76 Labbé (23. Februar 2004). Vgl. auch Meier (2002), S. 218 f. „Nach mittlerweile ganz h.M. ist bei dem Pflichten- und Fähigkeitsmaßstab auch nicht personenbezogen, z.B. bzgl. Arbeitnehmer-/Gewerkschaftsvertreter bzw. Anteilseignervertreter der öffentlichen Hand im Aufsichtsrat zu differenzieren. Für diesen Personenkreis werden daher keine personenbezogenen abgestuften Sorgfaltsanforderungen aufgestellt.“ Ders., a.a.O., S. 219 m.w.N.

77 Und der eigenen Mitarbeiter!

78 Labbé (23. Februar 2004). Dieser weist auch darauf hin, dass in der Vergangenheit schon zu oft solide wirkende komplexe Zahlengerüste aufgestellt wurden, die aber tatsächlich zahlreiche Gefahren verschleierten. Oder um es in Anlehnung an Rommel (2003), S. 74 sowie ders. (2002), S. 74 (aber weniger derb) zu sagen: Manchmal sind die Eigenschaften, die man braucht, um ein Amt zu bekommen, wohl nicht dieselben, die man braucht, um es auszuüben, und das Mandat sorgt nicht per se für individuellen Erkenntnisgewinn.

79 Vgl. o.V. (10. Mai 2003).

80 § 102 Abs. 2 GemO BW.

81 Vgl. Greiling (1996), S. 286 f. Das ist aber auch nicht das Hauptziel dieser Unternehmen.

82 Vgl. § 102 Abs. 1 Nr. 1 GemO BW.

83 Vgl. Eichhorn (2000), S. 163 f.

84 Vgl. Vogel (2003), S. 87-93.

85 Vgl. z.B. Stadt Karlsruhe (2003).

86 Vgl. Abschnitt 5.6 des DCGK, Effizienzprüfung, a.a.O.

87 Vgl. hierzu Ries/Garbers (2004), S. 408, zur Willensbildung der Gemeinde hinsichtlich ihrer Stimmrechtsausübung in der Gesellschafterversammlung.

Konzentration auf Formalia wird dabei nicht genügen, wichtiger sind gruppendynamische Prozesse und „weiche Faktoren“.<sup>88</sup>

## Abstract

*Roland Vogel, A way of (good) corporate governance for municipal corporations*

*Corporate governance for municipal corporations, German corporate governance codex, good corporate governance, management of shareholdings, personnel requirements for supervisory boards, public corporate governance codex, qualification, reporting, Supervisory board, supervisory board mandates*

*Since 2002 the companies listed on the stock exchange are required to follow the German corporate governance codex. Unlisted companies are encouraged to voluntarily follow the recommendations. From this follows the potential relevance for numerous municipal corporations. Municipal corporations are already subject to a public corporate governance codex as a specimen text which on the whole, however, is based on the (private sector) German corporate governance codex. Due to practical reasons and to achieve better acceptance in the state-run sector the author proposes using the expression “Gute Unternehmensführung (Good corporate governance)”. In addition, it should be noted that this expression used primarily with state-run enterprises must have a different content than the corporate governance valid for companies in the private sector. This paper addresses specific special characteristics of the state-run sector and is based on various empirical investigations and from a practical perspective presents a number of recommendations for actions designed to improve the governance of municipal corporations.*

## Literaturverzeichnis

- Bender, Christian und Hendrik Vater (2003), Lückenhaft und unverbindlich – Der Deutsche Corporate Governance Kodex lässt auch nach der Überarbeitung wichtige Kernprobleme der Unternehmensüberwachung ungelöst, in: Deutsches Steuerrecht, 41. Jg., Heft 42, S. 1807-1812
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003), Bericht des Workshops „Kommunal(politisch)e Steuerungspotenziale und Beteiligungsmanagement“ vom 23. Juni 2003 im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
- Dörner, Dietrich (2003), Entwicklung der Corporate Governance in Deutschland, 3. Aufl., o. Ortsangabe
- Eichhorn, Peter (2000), Das Prinzip Wirtschaftlichkeit: Basis der Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden
- Eichhorn, Peter (2003), New Governance bei öffentlichen Unternehmen, in: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, hrsg. von Jens Harms und Christoph Reichard, Baden-Baden, S. 175-181
- Flauber, Jürgen (3. Mai 2004), MVV Energie übernimmt Mehrheit der Stadtwerke Kiel, in: Handelsblatt, Nr. 85, S. 16
- Flauber, Jürgen (4./5./6. März 2005), Auf Kleinwildjagd – MVV Energie baut ein Stadtwerke-Netz auf, in: Handelsblatt, Nr. 45, S. 15
- Fockenbrock, Dieter (25./26./27. Februar 2005), Gute Vorsätze, in: Handelsblatt, Nr. 40, S. 11
- Greiling, Dorothea (1996), Aufgabenbezogene Eigentümerüberwachung in öffentlichen Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Band 19, Heft 3, S. 286-299

88 Vgl. o.V. (5. November 2003). Vgl. auch Jacob/Schoppen (9. August 2004) sowie Schilling (16. Februar 2004).

- Hakelmacher, Sebastian (2004), Aktuelle Umtriebe bei Corporate Governance und Rechnungslegung, in: Die Wirtschaftsprüfung, 57. Jg., Heft 4, S. 113-119
- Hess, Dorit (1. März 2005), Volkswirte wollen Politiker fortbilden, in: Handelsblatt, Nr. 42, S. 6
- Hilb, Martin (2005), Integrierte Corporate Governance, Berlin und Heidelberg
- Hiller, Christian von (11. April 2005), Die Zukunft der Sparkassen, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 83, S. 12
- Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2002a), Qualifikation, Rechte und Pflichten in kommunalen Unternehmen – Leitfaden für Mitglieder in Kommunalen Vertretungen, Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen sowie Mitarbeiter in den Beteiligungsverwaltungen der Kommunen, Aktenzeichen II 340a, Schwerin, n.v.
- Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2002b), Schreiben vom 7. März 2002, n.v.
- Jacob, Hans Joachim und Willi Schoppen (9. August 2004), Grundsätze zur Corporate Governance, in: FAZ, Nr. 183, S. 16
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (Hrsg.) (1993), Kommunale Beteiligungen I: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen, Bericht Nr. 8/1985, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam (Hrsg.) (2003), Kommunale Betriebe in Deutschland – Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, Abschlussbericht, Potsdam
- Labbé, Markus (23. Februar 2004), Wir brauchen professionelle Aufsichtsräte, in: Handelsblatt, Nr. 37, S. 9
- Lück, Wolfgang (21. Oktober 2002), Corporate Governance und Aufsichtsrat, in: FAZ, Nr. 244, S. 24
- Lückmann, Reinhard (18. Februar 2003), Aufsichtsräte sollen für Leistung belohnt werden, in: Handelsblatt, Nr. 34, S. 16
- Lückmann, Reinhard (26. März 2003), Der kritische Schulmeister, in: Handelsblatt, Nr. 60, S. 22
- Meier, Norbert (2002), Verantwortung und Haftung von kommunalen Aufsichtsratsmitgliedern, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 52. Jg., Heft 10, S. 218-222
- Möller, Berenice (1999), Die rechtliche Stellung und Funktion des Aufsichtsrats in öffentlichen Unternehmen der Kommunen, Berlin, Humboldt-Univ., Diss. 1998, Baden-Baden
- Moerschen, Tobias (11. Januar 2005), Unternehmensführung – Kein blinder Eifer, in: Handelsblatt, Nr. 7, S. 2
- Nöcker, Ralf (2. März 2005), Emotional stabil und standfest soll er sein, in: FAZ, Nr. 51, S. 22
- Oser, Peter, Christian Orth und Dominic Wader (2003), Die Umsetzung des Deutschen Corporate Governance Kodex in der Praxis, in: Der Betrieb, 56. Jg., Heft 25, S. 1337-1431, hier S. 1338
- o.V. (8. November 1996), Prüfer kein Spürhund für krumme Geschäfte, in: Badische Neueste Nachrichten (BNN), 51. Jg., Nr. 259, S. 8
- o.V. (16. Dezember 2002), Maximal drei Aufsichtsratsmandate sind genug, in: FAZ, Nr. 292
- o.V. (10. März 2003), „Die richtigen Aktionäre aussuchen“, in: FAZ, Nr. 58, S. 21
- o.V. (7. April 2003), Aufsichtsräte werden schlecht bezahlt, in: FAZ, Nr. 82, S. 23
- o.V. (10. Mai 2003), Kräftige Aufschläge für viele deutsche Aufsichtsräte, in: FAZ, Nr. 108, S. 15
- o.V. (12. Mai 2003), Das F.A.Z.-Gespräch mit Gerhard Cromme, in: FAZ, Nr. 109, S. 15
- o.V. (15. Juli 2003), Nach Debakel wächst Druck auf Steinbrück, in: BNN, 58. Jg., Nr. 160, S. 2
- o.V. (5. November 2003), Härtere Prüfungen für Aufsichtsräte, in: FAZ, Nr. 257, S. 15
- o.V. (9. Februar 2004), Deutsche Aufsichtsräte schlecht bezahlt, in: FAZ, Nr. 33, S. 18
- o.V. (14. Juli 2004), MVV beurteilt Börsenumfeld kritischer, in: FAZ, Nr. 161, S. 12
- o.V. (28. August 2004), „Er trage einen großen Namen und lasse mich in Frieden“, in: FAZ, Nr. 200, S. 13
- o.V. (1. November 2004), Union und DGB wollen Aufsichtsrats-Mandate begrenzen, in: FAZ, Nr. 255, S. 11
- Pape, Christoph (6. April 2004), Der Bock als Gärtner – Sparkassen und Volksbanken brauchen endlich sachkundige Aufseher, in: FAZ, Nr. 82, S. B 7
- Potthoff, Erich und Karl Trescher (2003), Das Aufsichtsratsmitglied – Ein Handbuch der Aufgaben, Rechte und Pflichten, 6. Auflage, bearbeitet von Manuel R. Theisen, Stuttgart
- Reppesgaard, Lars (20./21. Februar 2004), Dresche von den Aktionären, in: Handelsblatt, Nr. 36, S. K&M 1
- Ries, Alexandra und Günter Garbers (2004), Die Kommunale GmbH zwischen Privatautonomie und öffentlichem Zweck, in: Kommunaljurist, 1. Jg., Heft 11, S. 407-411
- Rommel, Manfred (2002), Ratschläge und fromme Wünsche, Stuttgart
- Rommel, Manfred (2003), Neue Sprüche und Gedichte, 5. Aufl., Stuttgart
- Ruter, Rudolf X. und Thomas Müller-Marqués Berger (2003a), Muster-Public Corporate Governance Kodex, Entwurf, Stand: 30. September 2003, n.v.
- Ruter, Rudolf X. und Thomas Berger Müller-Marqués (2003b), Corporate Governance für öffentliche Unternehmen, in: Deutscher Corporate Governance Kodex – ein Handbuch für Entscheidungsträger, hrsg. von Norbert Pfitzer und Peter Oser, Stuttgart, S. 405-436
- Ruter, Rudolf X. (2004), Ein Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen?, in: ZögU, Bd. 27, Heft 4, S. 389-393
- Schäfer, Roland und Bernd Roreger (2003), Kommunale Aufsichtsratsmitglieder: Rechte, Pflichten, Haftung, Strafbarkeit, Bonn
- Schilling, Florian (16. Februar 2004), Beurteilung von Aufsichtsräten, in: FAZ, Nr. 39, S. 22

- Schmid, Hansdieter (2002), Steuerung und Kontrolle kommunaler Beteiligungsunternehmen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 52. Jg., Heft 7, S. 148-153
- Schoppen, Willi (30. Juni 2003), Licht und Schatten dicht zusammen, in: FAZ, Nr. 148, S. 21
- Srocke, Isabell (2003), Public and Nonprofit Management – Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, in: ZögU, Bd. 26, Heft 1, S. 85-92
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2003), Beteiligungsbericht 2002, Karlsruhe
- Thiemeyer, Theo (1984), Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft heute, in: Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft, hrsg. von der GÖWG, Schriftenreihe der GÖWG, Heft 26, Baden-Baden
- Thümmel, Roderich (11. April 2001), Das Amt des Aufsichtsrats verlangt Unabhängigkeit, in: FAZ, Nr. 86, S. 30
- Thümmel, Roderich (7. Mai 2003), Weniger Risiken für Aufsichtsräte durch Ausschüsse, in: FAZ, Nr. 105, S. 19
- ThyssenKrupp AG (Hrsg.) (o.J.), Kurzbericht über das Geschäftsjahr 2001-2002, Düsseldorf
- Vogel, Roland (2003), Ein sachzielbezogener Wirtschaftsplan für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden
- Voringer, Günter (2003), Rechnungsprüfung der Kommunen, Stuttgart
- Wolbert, Joachim (7. Juli 2003), Der Aufsichtsrat sollte mit den Augen des Vorstands sehen können, in: FAZ, Nr. 154, S. 20