

**Grundsätze guter Unternehmensführung und Beteiligungssteuerung  
– Public Corporate Governance der Stadt Fürth – (PCG-FÜ);  
Erläuterungen zu den PCG-FÜ**

**I. 1. Historie**

Bereits vor über 10 Jahren hatten sich die städtischen Gremien, in den Sitzungen von FA/StR am 25.07.2001, mit der Thematik der Beteiligungssteuerung befasst. Der hierzu unter Einbindung eines externen Beraters erstellte Entwurf einer sog. „Beteiligungsleitlinie“ wurde im Anschluss der infra-Gruppe, der WBG und auch Kli zur Stellungnahme vorgelegt. Aus Sicht der Unternehmen und auch Teilen des StR nährte dieser Entwurf aber Befürchtungen hinsichtlich einer möglichen Übersteuerung der städtischen Unternehmen durch die (Finanz-)Verwaltung. Im Januar 2002 zog die seinerzeitige Finanzreferatsleitung den Antrag auf Verabschiedung einer Beteiligungsleitlinie zurück, weil aufgrund der Kritik kein breiter Konsens realistisch erschien.

Sachgerechte Grundsätze zur städtischen Beteiligungssteuerung blieben aber auch danach ein Thema und wurden in der Folgezeit immer wieder diskutiert. Mit FA-Beschluss vom 31.03.2004 wurde die Verwaltung beauftragt, einen Public Corporate Governance Kodex zu erarbeiten und dem StR bis zur Sommerpause zur Beschlussfassung oder zunächst als Zwischenbericht vorzulegen. Durch die damalige, praktisch vollumfängliche Involvierung der Beteiligungsverwaltung als Projektleitung für die Doppik-Einführung zum 01.01.2005 in GWF und Stadtentwässerung kam es hierzu aber nicht.

Neuerliche und deutliche Hinweise/Forderungen zur Intensivierung des städtischen Beteiligungsmanagements erfolgten in jüngster Zeit schließlich seitens der Rechnungsprüfung. Sowohl der BKPV (dort im Rahmen seines Berichts über die überörtliche Prüfung der Jahresrechnungen 2004 bis 2008 der Stadt Fürth) als auch das RpA, das hierzu mit Datum vom 19.02.2010 einen ausführlichen Bericht zur sog. Betätigungsprüfung erstellte, gelangten zu dem Ergebnis, dass das Beteiligungsmanagement ausgebaut und dabei institutionalisiert werden müsse.

**2. Methodisch neu-orientierte Herangehensweise ab dem Jahr 2010**

Ein grundsätzliches Problem vieler typischer Beteiligungsrichtlinien oder -leitlinien ist der starke Akzent detailbezogener Bestimmungen zu den „Bringschulden“ der städtischen Unternehmen hinsichtlich der von ihnen bereitzustellenden Daten und Informationen und des Umgangs damit durch das Beteiligungsmanagement. Nicht selten verwischen derartige Richtlinien/Leitlinien ungewollt auch die eigentlichen Organstrukturen und die den jeweiligen Unernehmensorganen originär zugewiesenen Aufgaben, Rechte und Pflichten. Es kann zu faktischen Verlagerungen von Funktionen des Kontrollorgans (Aufsichts-/Verwaltungsrat) in das Beteiligungsmanagement kommen. Und selbst die Befürchtung, dass das Beteiligungsmanagement in die laufende,

operative Geschäftsführung eingreife, wird durch manche Beteiligungsleitlinie unbeabsichtigt gefördert.

Unter besonderer Beachtung dieser Problematik hat Rf. II seit Mitte 2010 die von RpA und BKPV getroffenen Feststellungen aufgegriffen, verbunden mit dem Ziel, ausdrücklich keine „neue“ Beteiligungsleitlinie oder -richtlinie vorzulegen. Vielmehr wurde mit den im Jahr 2011 entwickelten PCG-FÜ (Anlage 1) der Entwurf zu einem Grundbeschluss erarbeitet, der die notwendige Balance zwischen den Unternehmensorganen nicht verschiebt, sondern diese Balance anerkennt und stärkt.

Methodisch wurden hierbei die national wie auch international anerkannten Grundsätze guter Unternehmensführung verwendet, die seit dem Jahr 2002 als „Corporate Governance“ in das deutsche Aktienrecht (dort § 161 AktG) Einzug gefunden haben und von börsennotierten Gesellschaften zu beachten sind.

Nach den OECD-Grundsätzen aus dem Jahr 2004 betrifft die Corporate Governance

*„das ganze Geflecht der Beziehungen zwischen dem Management eines Unternehmens, dem Aufsichtsorgan, den Aktionären und anderen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder). Die Corporate Governance liefert auch den strukturellen Rahmen für die Festlegung der Unternehmensziele, die Identifizierung der Mittel und Wege zu ihrer Umsetzung und die Modalitäten der Erfolgskontrolle. Ein gutes Corporate-Governance-System sollte dem Aufsichtsorgan und der Unternehmensleitung die richtigen Anreize zur Verfolgung der im Interesse des Unternehmens und seiner Aktionäre liegenden Ziele geben und eine wirkungsvolle Überwachung erleichtern.“*

Dies lässt sich – dann als Public Corporate Governance (PCG) – auch auf Unternehmen übertragen, die der öffentlichen Hand gehören. Natürlich muss eine PCG an die Erfordernisse des öffentlichen Zwecks städtischer Unternehmen und ihre damit veränderte Zielausrichtung angepasst werden. Die PCG-FÜ haben dies berücksichtigt. Sie orientieren sich am vom Bundesfinanzministerium im Juni 2009 vorgelegten „Public Corporate Governance Kodex des Bundes“ sowie an Empfehlungen zur Ausgestaltung einer vorrangig kommunalen PCG (vgl. S. 17 der PCG-FÜ, dort Anm. 1); dies wurde jedoch nicht unreflektiert übernommen, sondern es wurde mit den PCG-FÜ eine spezifisch auf die Stadt Fürth und ihre Unternehmen zugeschnittene Public Corporate Governance entwickelt.

Die PCG-FÜ sind unter Federführung von Rf. II erstellt worden. Externer Beratung bedurfte es hierfür nicht. Ein erster Entwurf der PCG-FÜ wurde, nachdem seine Erarbeitung bereits im Vorfeld kommuniziert worden war, der infra-Gruppe, WBG-Gruppe, VHS, Elan sowie Kli im vergangenen Oktober als Diskussionsgrundlage übermittelt. Im weiteren Verlauf wurden auch die Sparkasse Fürth (als Mitgesellschafterin der WBG) sowie die E.ON Bayern AG (mit 19,9 % an der infra fürth gmbh beteiligt) in den Abstimmungsprozess einbezogen. Parallel war RA eingebunden worden.

Die Verständigungen mit den Unternehmen und Mitgesellschaftern zu konsensfähigen PCG-FÜ konnten in einem außerordentlich kurzen Zeitraum abgeschlossen werden. Die finale Besprechung zu den PCG-FÜ zwischen städtischen Geschäftsführungen, Kli-Vorstand und Rf. II fand am 13.01.2012 statt.

Dem FA und StR kann nun die Beschlussfassung zu den PCG-FÜ vorgeschlagen werden. Auf Ziffer 1. des Beschlussvorschlags wird verwiesen.

Der Deutsche Städtetag weist zunehmend auf die Bedeutung und Notwendigkeit der Verabschiedung von Grundsätzen guter Unternehmensführung und Steuerung städtischer Beteiligungen hin. Eine wachsende Zahl deutscher Großstädte steht der PCG aufgeschlossen gegenüber. Zusammen mit den Großstädten, die bereits Beschlüsse hierzu gefasst haben, nimmt die Stadt Fürth nun eine Vorreiterrolle ein. Eine Vorreiterrolle insoweit, als die Public Corporate Governance ihr Augenmerk nicht auf kleinteilige Regelungen des Tagesgeschäfts richtet, sondern das zielgerichtete Zusammenwirken aller Akteure und ihre Ausgewogenheit zueinander im Vordergrund steht.

### 3. Grundintention der PCG-FÜ

Ein zentraler Anspruch der PCG-FÜ liegt deshalb darin, das in der OECD-Definition zum Ausdruck kommende, gesamte Beziehungsgeflecht aller Beteiligten abzubilden. Und so wird neben dem Stadtrat/der Verwaltung bzw. der Gesellschafterversammlung in den PCG-FÜ insbesondere die Bedeutung des satzungsmäßigen Kontrollorgans (Aufsichts-/Verwaltungsrat) sowie der Geschäftsführung (Geschäftsführer/Vorstand) herausgestellt und diesen beiden Organen die gebotene Wertschätzung gegeben. Dies zeigt sich in den PCG-FÜ in den ausführlichen Kapiteln 3 bis 5.

Genau in dieser umfassenden, aber gleichfalls auf das Wesentliche fokussierten Sichtweise unterscheiden sich die PCG-FÜ von typischen Beteiligungsleitlinien. Letztere sind oft „verwaltungslastig“, formulieren akribisch Verfahrensabläufe und Details, würdigen aber nicht das so wichtige Innenverhältnis der Unternehmen (insbesondere das Zusammenwirken von Geschäftsführung und Kontrollorgan). Die PCG-FÜ vermeiden die Überbetonung von Verfahrensabläufen und Details (etwa, was Gegenstand/Inhalt der Aktenarchivierung sein soll). Die papiermäßige Beteiligungsverwaltung (Bestimmungen hierzu finden sich in vielen Beteiligungsleitlinien) ist natürlich wichtig, aber die Handhabung derartiger Arbeitsmittel bedarf keiner Grundsatzbeschlüsse. Die PCG-FÜ als Grundsatzbeschluss priorisieren vielmehr die (globalen) Entscheidungs- und Steuerungsinstrumente des jeweiligen Unternehmensorgans.

Bestandteil der PCG-FÜ ist damit natürlich auch die aktive Rolle der Stadt als Gesellschafterin (vgl. 1.1 PCG-FÜ). Diese Funktion findet eine Grenzziehung aber dort, wo die alltäglichen, operativen Belange der städtischen Unternehmen tangiert sind. Mit anderen Worten: Die gesellschafterbezogene Steuerung muss die strategische Ausrichtung der Unternehmen sowie andere wichtige Entscheidungen zum Gegenstand haben (vgl. 2.2.2 PCG-FÜ). Auch die in 2.4 PCG-FÜ verankerten Zielvereinbarungen legen daher – und ganz bewusst – das „Wie“ der Zielerreichung in die Entscheidungsautonomie der GeschäftsführerInnen und Vorstände (unter Berücksichtigung der notwendigen Zustimmungsvorbehalte des Aufsichts-/Verwaltungsrats).

Des Weiteren erlaubt das generelle „Corporate-Governance-Konstruktionsprinzip“ allen Beteiligten ein hohes Maß an Flexibilität: Durch die Bestimmungshierarchie der

1. Regelungen (geltendes Recht bzw. rechtliche Praxis)
2. Empfehlungen („soll“-Formulierungen)
3. Anregungen („sollte/kann“-Formulierungen)

in 1.2 PCG-FÜ sind individuelle Anpassungen an die jeweiligen Unternehmensverhältnisse möglich. Sowohl von den Empfehlungen als auch den Anregungen darf ab-

gewichen werden, jedoch muss dies bei den Empfehlungen begründet werden („comply or explain“). Auch die Verwaltung und dort das Beteiligungsmanagement darf nach den PCG-FÜ diese Bestimmungshierarchie in Anspruch nehmen.

Üblicherweise wird die (Public) Corporate Governance als sog. „Kodex“ verabschiedet. Dies bedeutet, dass zur PCG eine jährliche Entsprechenserklärung (durch Geschäftsführung und Kontrollorgan) abzugeben ist. Auf diese Entsprechenserklärung verzichten die PCG-FÜ aber ausdrücklich. Denn die PCG-FÜ werden in jedem Unternehmen mittels Gesellschafter- oder Verwaltungsratsbeschluss zur Anwendung kommen (vgl. 1.4 PCG-FÜ); auf Ziffer 1. des Beschlussvorschlags wird wiederum verwiesen. Und im Rahmen der – ohnehin nach § 53 HGrG erweiterten – Abschlussprüfung wird die Einhaltung der PCG-FÜ dann quasi automatisch mitgeprüft.

#### **4. Weitere wichtige Inhalte der PCG-FÜ**

Neben den Zielvereinbarungen (2.4 PCG-FÜ) und der Institutionalisierung des Beteiligungsmanagements in 2.5 PCG-FÜ (s. unten sowie insbesondere die Anlage 3) sind als weitere wichtige Passagen der PCG-FÜ u.a. zu nennen:

- Betonung der Eigenverantwortlichkeit der GeschäftsführerInnen und Vorstände trotz Zustimmungserfordernissen bei bestimmten Geschäften (3.1.2 PCG-FÜ)
- Berichtspflichten mit Übermittlung der Unterlagen für die Aufsichtsrats-/Verwaltungsratssitzungen auch an das Beteiligungsmanagement (3.1.3 PCG-FÜ)
- Vertraulichkeit trotz (in Art. 93 GO) kommunalrechtlich festgeschriebener Berichtspflicht und Weisungsbindung der Aufsichtsratsmitglieder (3.2 und 5.5 PCG-FÜ) sowie die „Fraktionsregelung“ hierzu in der Anm. 21 (S. 19 f.)
- Bedeutung der GeschäftsführerInnen und Vorstände sowie daraus auch die vermittelnde Rolle des Beteiligungsmanagements bei etwaigen Konflikten zwischen den Unternehmen und städtischen Dienststellen (4.1 PCG-FÜ)
- Notwendigkeit von Wirtschaftsplan/fünfjähriger Finanzplanung plus Abweichungsanalysen (4.2 PCG-FÜ)
- Bedeutung des Aufsichtsrats (5.1 PCG-FÜ)
- Fortbildung der Aufsichtsratsmitglieder (5.6 PCG-FÜ)

Die Anmerkungen (S. 17 bis 20) dienen der Erläuterung/Konkretisierung einzelner Inhalte der PCG-FÜ, damit sie auch im Sinn eines „Handbuchs“ von den Mandatsträgern verwendet werden können.

#### **5. Beteiligungsmanagement**

Wie oben bereits ausgeführt verzichten die PCG-FÜ auf Bestimmungen zur insbesondere formalen Beteiligungsverwaltung. Die Beteiligungsverwaltung bildet zusammen mit dem Beteiligungscontrolling und – nach Möglichkeit – der Mandatsträgerbetreuung das gesamte Beteiligungsmanagement (Btm). Im Einzelnen wird auf 2.5.2 PCG-FÜ verwiesen.

Für die Beteiligungsverwaltung (aber auch anderer Aufgaben des Btm) bedarf es einheitlicher Standards zur gesamtstädtischen Beteiligungssteuerung. Hierzu gehören bspw. Festlegungen zu den Modalitäten des unterjährigen Reportings oder zum Inhalt

der Wirtschaftspläne. Dazu rechnet außerdem ein GmbH-Mustergesellschaftsvertrag, der bei Neugründungen sowie – falls möglich – bei Anpassung bestehender Gesellschaftsverträge Anwendung zu finden hat.

Die Ziffer 2. des Beschlussvorschlags sieht eine entsprechende Ermächtigung für Rf. II vor, die hierzu notwendigen Arbeitsmittel (in Abstimmung mit den Unternehmen) festzulegen.

Mit den PCG-FÜ wird das Btm einen verbindlichen Schwerpunkt erhalten, nämlich die strategische Steuerung des städtischen Beteiligungsportfolios (derzeit rd. 30 Unternehmen) einschließlich damit verbundener Zielvereinbarungen. Hierin liegt ein sehr ambitioniertes Vorhaben. Dies umso mehr, als das mit – unverändert – 1,0 VKÄ (Stelle 20025) erreicht werden soll und auch die administrativen Aufgaben des Btm wesentliche Personalressourcen binden.

Das Btm der Stadt Fürth ist mit 1,0 VKÄ unter Berücksichtigung seiner Aufgaben knapp ausgestattet. Dies zeigt auch eine von Rf. II im letzten Jahr veranlasste bundesweite Umfrage in Großstädten vergleichbarer Größe (100 bis 150 Tsd. Einwohner). Vor diesem Hintergrund sollen die Zielvereinbarungen für einen Zeitraum von 2 Jahren zunächst auf 3 Unternehmen beschränkt werden: Die infra fürth gmbh, die WBG sowie die Elan. Auf der Basis der dabei gewonnenen Erfahrungen ist vorgesehen, dass die Zielvereinbarungen im Anschluss auf alle Unternehmen ausgeweitet werden, die die PCG-FÜ anwenden.

II. Zur FA/StR-Sitzung am 25.01.2012

Fürth, 16.01.2012  
Rf. II

gez. Dr. Ammon