

14. Kommunale Einflussssicherung in Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Erfüllt eine Kommune öffentliche Aufgaben in der Rechtsform des privaten Rechts, so hat sie sich ausreichende Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechte zu sichern. Die Verankerung dieser Rechte hat durch eindeutige Festlegungen im Gesellschaftsvertrag zu erfolgen.

Das Gesellschaftsorgan, durch das der kommunale Einfluss unmittelbar geltend gemacht werden kann, ist die Gesellschafterversammlung, die deshalb die Entscheidungsbefugnis in allen wichtigen Angelegenheiten haben sollte. Der Aufsichtsrat sollte vorrangig als Kontroll- und Beratungsorgan und weniger als Entscheidungsorgan der Gesellschaft ausgestaltet werden. Der Hauptverwaltungsbeamte oder ein von ihm benannter leitender Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwaltung sollte Mitglied in den Aufsichtsräten kommunaler Gesellschaften sein.

Um die Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechte faktisch auch zur Geltung bringen zu können, ist die Kommunikation zwischen der Gesellschaft und der kommunalen Körperschaft als Gesellschafterin klar zu regeln.

Bei der kommunalen Körperschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts ist eindeutig festzulegen, welches kommunale Organ bzw. Gremium im Innenverhältnis die Zuständigkeit hinsichtlich der Angelegenheiten der kommunalen (Beteiligungs-) Gesellschaften hat und insofern für die Gesellschafterin Kommune entscheidungsbefugt ist.

14.1 Einleitung

In den vergangenen 10 bis 15 Jahren haben die Kommunen verstärkt die öffentlichen Aufgaben aus den Haushalten ausgegliedert und dabei neben öffentlich-rechtlichen Organisationsformen insbesondere auch die private Rechtsform genutzt (§ 102 GO). Dabei haben sie vor allem die Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gewählt.

Diese Entwicklung hat zu einer Diskussion darüber geführt, wie trotz der Einschaltung unterschiedlicher Organisations- und Rechtsformen in die Aufgabendurchführung die Einheit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden kann. Als Ergebnis der Erörterungen hat sich das Erfordernis der Einrichtung eines Beteiligungsmanagements seitens

der jeweiligen kommunalen Körperschaft als originäre Aufgabenträgerin herauskristallisiert, deren Aufgabe es im Wesentlichen ist, die Steuerung der einzelnen Beteiligungen i. S. der kommunalen Ziele zu gewährleisten.¹

Damit das Beteiligungsmanagement seinen Aufgaben auch nachkommen kann, müssen Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechte der Kommune bei „ihren“ Gesellschaften sichergestellt werden. Bei der Verankerung von Einflussnahmemöglichkeiten sind allerdings in der Praxis Probleme aufgetreten. Diese resultieren insbesondere aus dem Umstand, dass sich bei der Einschaltung privater Rechtssubjekte in die kommunale Aufgabenerfüllung² voneinander unabhängige, d. h. rechtlich selbstständige Rechtspersönlichkeiten gegenüberstehen, die zudem auch noch unterschiedlichen Rechtsgrundlagen unterworfen sind; einerseits vor allem dem - landesrechtlich geregelten - kommunalen Verfassungsrecht und andererseits dem - bundesrechtlichen - Gesellschaftsrecht. Bei der konkreten organisatorischen und vertraglichen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Kommune und „ihrer“ Gesellschaft sind insofern die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten.

Im Hinblick auf das Thema „Kommunale Einflussssicherung“ geht es hierbei um eine Harmonisierung von Kommunal- und Gesellschaftsrecht i. S. einer „Kommunalverträglichkeit“.

Der LRH hat im Rahmen seiner überörtlichen Kommunalprüfungen Erfahrungen dazu gesammelt, wie schwierig sich z. T. das Zusammenspiel zwischen den kommunalen Gesellschaftern und ihren Gesellschaften gestaltet, und hierzu in den jeweiligen Prüfungsmitteilungen entsprechende Feststellungen getroffen. Verbesserungswürdig waren vor allem die Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den Organen und Gremien der jeweiligen Kommune, aber auch zwischen den Organen der Gesellschaften. Ebenfalls war häufig die Gestaltung des Informationsflusses zwischen den Gesellschaften und ihren kommunalen Gesellschafterinnen optimierungsfähig. Darüber hinaus hat die Auswertung von Gesellschaftsverträgen im Rahmen einer Querschnittsprüfung deutlich werden lassen, dass die erforderliche Sicherstellung von Einflussnahmerechten weitgehend vernachlässigt worden ist. Nachfolgend stellt der LRH deshalb dar, in welcher Art und Weise auf Basis der relevanten gesellschaftsrechtlichen wie auch kommunalverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommunen auf ihre Gesellschaften sichergestellt werden können.

¹ Zu den Aufgaben und der organisatorischen Ausgestaltung eines Beteiligungsmanagements vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 13.

14.2 Sicherstellung von Einflussnahmerechten

Ausgangspunkt der folgenden Erörterungen und Überlegungen bildet die Annahme, dass eine Kommune bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Rechtsform der GmbH Allein- bzw. zumindest Mehrheitsgesellschafterin ist. Eine Analyse und Bewertung des GmbH-Rechts lässt die starke Stellung der Kapitaleigner erkennen, die ihren Einfluss in der Gesellschafterversammlung als oberstem Organ der Gesellschaft geltend machen können. U. a. ist die **Geschäftsführung** - mit einigen wenigen Ausnahmen - **an die Weisungen der Gesellschafterversammlung gebunden**. Darüber hinaus ist das GmbH-Recht hinsichtlich der organisationsrechtlichen Gestaltung der Gesellschaft weitgehend disponibel. Dies bedeutet u. a., dass der kommunale Gesellschafter als Satzungsgeber bei der Errichtung der GmbH vor allem auch die Zuständigkeitsabgrenzung der Gesellschaftsorgane weitgehend frei gestalten kann. Die Kommune ist damit aus ihrer Gesellschafterposition heraus in der Lage, die erforderlichen Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechte im Gesellschaftsvertrag zu verankern.

Da die konkrete Einflussnahme der Gesellschafterin Kommune auf die in die öffentliche Aufgabenerfüllung eingeschaltete GmbH demnach insbesondere über die Gesellschafterversammlung möglich ist, empfiehlt der LRH, im Gesellschaftsvertrag alle als wesentlich erachteten Entscheidungen der Gesellschafterversammlung vorzubehalten. Hierbei handelt es sich vor allem um Entscheidungen zur strategischen Ausrichtung der Gesellschaft (Änderung des Gesellschaftszwecks, Übernahme neuer Aufgaben von wesentlicher Bedeutung, Gründung von bzw. Beteiligung an Unternehmen etc.), um Entscheidungen in wesentlichen Finanzangelegenheiten (Feststellung des Jahresabschlusses und Ergebnisverwendung, Beschluss über den Wirtschaftsplan etc.) und um steuerungsrelevante Entscheidungen von übergeordneter Bedeutung (u. a. Bestellung des Aufsichtsrats, Stimmabgabe in Gesellschaftsversammlungen von Beteiligungsgesellschaften, Beschluss über das Berichtswesen).

Der Entscheidungsprozess hinsichtlich der wesentlichen Angelegenheiten bei der Gesellschaft sieht dann wie folgt aus:

- Die Geschäftsführung wird in einer Geschäftsanweisung verpflichtet, der Gesellschafterin Kommune alle in die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlung fallenden und in ihrer nächsten Sitzung zu beratenden und/oder zu entscheidenden Themen - ggf. nach Vorbereitung durch den Aufsichtsrat - so rechtzeitig zu benennen und die entsprechenden Vorlagen zur Verfügung zu stellen, dass eine Beschlussfassung der innerhalb der Kommune zuständigen kommunalen Organe bzw. Gremien (vgl. hierzu Tz. 14.3) zeitgerecht möglich ist.

- Die Gesellschafterin Kommune als Körperschaft des öffentlichen Rechts führt die entsprechenden Beratungen und Beschlussfassungen in dem zuständigen Organ bzw. Gremium durch und beschließt inhaltlich über das Stimmverhalten des Vertreters der Kommune in der Gesellschafterversammlung der GmbH.
- In der Gesellschafterversammlung der GmbH wird die Kommune von einem zuvor vom zuständigen kommunalen Organ bzw. Gremium bestellten Beauftragten vertreten (§ 28 Nr. 20 GO). Dieser gibt entsprechend der vorherigen Beschlussfassung der Kommune seine Stimme in der Gesellschafterversammlung ab. Bei diesem in die Gesellschafterversammlung zu entsendenden Beauftragten der Kommune sollte es sich um einen Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwaltung handeln, der weisungsgebunden ist.

Im Ergebnis werden demnach die in der Gesellschafterversammlung der GmbH erforderlichen Beschlüsse zunächst von dem zuständigen kommunalen Organ bzw. Gremium - handelnd für den Gesellschafter Kommune - gefasst. Über Weisungsrechte bzw. Handlungsverpflichtungen nach dem Kommunalverfassungs- sowie Beamten- bzw. Dienstrecht werden sie dann durch einen Beauftragten der Kommune - im Außenverhältnis handelnd als Vertreter des Gesellschafters Kommune - in die Gesellschafterversammlung transferiert. Auf diese Weise können die berechtigten Interessen der Kommune bei der in die öffentliche Aufgabenerfüllung eingeschalteten Eigengesellschaft weitgehend gewährleistet werden.

14.3 Die Kommune als Gesellschafterin

Im Zusammenhang mit der Entscheidungsfindung in Beteiligungsangelegenheiten bei der Gesellschafterin Kommune ist eine kommunalinterne Festlegung erforderlich, welches kommunale Organ bzw. Gremium im Innenverhältnis die Zuständigkeit für einzelne oder sämtliche Beteiligungsangelegenheiten hat.

Bei den im Gesellschaftsvertrag der Gesellschafterversammlung zugewiesenen Aufgaben handelt es sich um Angelegenheiten von wesentlicher Bedeutung für die Gesellschaft. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese in der Gemeindevertretung als wichtige Entscheidung behandelt werden müssen. Denn zum einen hat die Vertretung die Möglichkeit, Entscheidungen zu delegieren. Zum anderen ist durch die im Rahmen der letzten Kommunalverfassungsänderung neu eingefügte Vorschrift des § 45 b Abs. 4 GO dem Hauptausschuss *„die Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligungen der Gemeinde im Rahmen des Berichtswesens [...] und nach näherer Regelung durch die Hauptsatzung“* zugewiesen. Hieraus sowie aus der Möglichkeit, bestimmte der Gemeindevertretung an sich vorbehaltene Aufgaben in Angelegenheiten der priva-

ten Gesellschaften auf den Hauptausschuss zu übertragen (vgl. § 28 Nr. 18, 20 GO) wird Folgendes deutlich: Der Gesetzgeber sieht den Hauptausschuss als dasjenige Gremium an, dem im Innenverhältnis die Hauptzuständigkeit für die Angelegenheiten und insbesondere die Steuerung der Beteiligungsgesellschaften zufallen soll.

Zwar ist der Hauptverwaltungsbeamte und damit die hauptamtliche Verwaltung bei Nutzung der privaten Rechtsform für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr für die operative Aufgabendurchführung zuständig. Gleichwohl kann der Hauptverwaltungsbeamte im Außenverhältnis der Kommune zu ihrer Gesellschaft als gesetzlicher Vertreter die Gesellschafterrechte insbesondere zur Wahrung der Einheitlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung und in Wahrnehmung seiner Beratungs- und Unterstützungspflicht gegenüber den kommunalen Organen und Gremien bzw. deren Mitgliedern ausüben. Aus diesem Grund spielen sowohl der Hauptverwaltungsbeamte in Person - insbesondere als Mitglied des Aufsichtsrats (vgl. Tz. 14.4) - als auch die vorzuhaltende Beteiligungsverwaltung eine wesentliche Rolle bei der effektiven Steuerung der in die kommunale Aufgabenerfüllung eingeschalteten Gesellschaften. Das Recht des Hauptverwaltungsbeamten als gesetzlichem Vertreter der Kommune geht sogar so weit, dass er bei Vorliegen der Voraussetzungen auf Basis seines Eilentscheidungsrechts erforderlichenfalls jederzeit für die Gesellschafterin Kommune handeln und damit der Geschäftsführung einer GmbH auch Weisungen erteilen kann.

14.4 Die Rolle des Aufsichtsrats

Die bereits aus grundsätzlichen Erwägungen abzuleitende Pflicht zur Sicherung von Einflussnahmemöglichkeiten bei privatrechtlichen Gesellschaften ergibt sich aus § 102 Abs. 1 Nr. 3 GO. Als eine der Zulassungsvoraussetzungen für die Gründung von bzw. die Beteiligung an einer Gesellschaft schreibt diese Vorschrift u. a. vor, dass *„die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält“*. Diese gesetzliche Regelung dürfte der Grund dafür sein, dass sich der Blick hinsichtlich der Einräumung von Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechten in der Vergangenheit vor allem auf dieses - i. d. R. fakultative - Gesellschaftsorgan gerichtet hat.

Mit Blick auf das Gesellschaftsrecht ist bei der konkreten Ausgestaltung des Einflussungsinstrumentariums bezüglich des Aufsichtsrats einer GmbH allerdings eine Reihe von Problembereichen erkennbar geworden, wie sie sich beispielsweise in den Fragestellungen „Weisungsrechte gegenüber Aufsichtsratsmitgliedern“ oder auch „Verschwiegenheitspflicht von Aufsichtsratsmitgliedern gegenüber der Kommune“ widerspiegeln.

Der Aufsichtsrat ist insoweit nicht das Gesellschaftsorgan, über das die Gesellschafterin Kommune einen unmittelbaren Einfluss ausüben kann.

Gleichwohl stellt er die entscheidende Schnittstelle zwischen der Gesellschafterin Kommune und der innerhalb der GmbH für die operative Aufgabenerfüllung zuständigen und verantwortlichen Geschäftsführung dar. In Wahrnehmung seiner Kernfunktionen Beratung und Überwachung der Geschäftsführung sowie Beschlussvorbereitung der Gesellschafterversammlung steuert der Aufsichtsrat mittelbar, und zwar insbesondere über die fachliche Kompetenz seiner Mitglieder. So hat er erforderlichenfalls in eigener Verantwortung die Initiative zu ergreifen, indem er nach Feststellung einer kritischen Situation die Gesellschafterin Kommune unterrichtet und die Anwendung der verankerten Einflussnahmerechte empfiehlt. Mit der Ausübung seiner Beratungs- und Überwachungstätigkeit stellt der Aufsichtsrat insoweit eine notwendige Bedingung dafür dar, dass die kommunale Einflussnahme erforderlichenfalls in der Praxis überhaupt funktioniert.

Die Einflussssicherung einer Kommune gegenüber „ihrer“ GmbH über das Gesellschaftsorgan Aufsichtsrat beginnt deshalb bei der Auswahl der Mitglieder desselben. Aufgrund der Aufgabenstellung des Aufsichtsrats empfiehlt es sich, diesen zunächst mit dem Hauptverwaltungsbeamten bzw. dem für die entsprechende Aufgabenerfüllung zuständigen leitenden Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwaltung zu besetzen, und zwar nach Auffassung des LRH als geborenes Mitglied und möglichst auch als Vorsitzenden des Aufsichtsrats. Hintergrund dieser Empfehlung ist u. a. die Tatsache, dass die genannten Vertreter der hauptamtlichen Verwaltung in der Lage sind, bei Bedarf das gesamte relevante Wissen der Verwaltung zusammenzutragen und für die Diskussion im Aufsichtsrat nutzbar zu machen.

Neben dem Vertreter bzw. den Vertretern der hauptamtlichen Verwaltung sind in Abhängigkeit von der Aufgabenstellung der GmbH fachlich versierte Mitglieder der in der Vertretungskörperschaft vertretenen Fraktionen als Mitglieder im Aufsichtsrat zu benennen. Schließlich sollte der Aufsichtsrat ggf. durch zusätzliche externe Fachleute mit entsprechendem aufgabenspezifischen Sachverstand ergänzt werden.

14.5 **Organisation der Kommunikation zwischen Gesellschaft und Kommune**

Eine im Zusammenhang mit der Nutzung der privaten Rechtsform für die öffentliche Aufgabenerfüllung häufig diskutierte Frage ist die der Verschwiegenheit der Gesellschaftsorgane bzw. deren Mitglieder gegenüber der Kommune und damit die Frage der gesellschaftsrechtlich zulässigen Kommunikation zwischen der Gesellschaft und der kommunalen Körper-

schaft. Hierbei wird u. a. die Auffassung vertreten, dass ein Informationsfluss von Mitgliedern einzelner Gesellschaftsorgane zur Kommune grundsätzlich problematisch sei und in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass den Organmitgliedern bei Verletzung der Vertraulichkeit Schadenersatzrisiken drohen.

Zur Vermeidung von Komplikationen und Meinungsverschiedenheiten bedarf es in diesem Zusammenhang klarer organisatorischer Regelungen hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen seitens der Gesellschaft sowie der Entgegennahme und Weiterleitung der Informationen innerhalb der Kommune.

14.5.1 Informationsrecht des Gesellschafters

Nach dem Gesellschaftsrecht ist jedem Gesellschafter unabhängig von der Höhe seiner Beteiligung ein umfassendes Informationsrecht gegenüber der Gesellschaft eingeräumt (§ 51 a GmbHG¹). Die Geschäftsführer haben dem Gesellschafter auf sein Verlangen hin unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und Einsicht in die Geschäftsunterlagen zu gestatten. Sowohl der Auskunftsanspruch als auch das Akteneinsichtsrecht sind sachlich und zeitlich grundsätzlich unbegrenzt.

Auf Basis der Rechtsvorschrift des § 51 a GmbHG ist es der Kommune als Gesellschafterin deshalb grundsätzlich möglich, die für die erforderliche Kontrolle und Steuerung „ihrer“ Gesellschaft in Bezug auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bzw. die zur Erreichung öffentlicher Ziele als relevant angesehenen Informationen zu beschaffen. Dies gilt zunächst vor allem gegenüber dem Geschäftsführer, aber bei entsprechender Gestaltung des Gesellschaftsvertrags auch ohne weiteres gegenüber dem Aufsichtsrat, dessen Hauptaufgabe die Überwachung der Geschäftsführung ist - quasi in Stellvertretung für den Gesellschafter.

Welche Organisationseinheiten bzw. deren handelnde Personen die Kommune als Gesellschafterin gegenüber der Gesellschaft vertreten, regelt sich nach innerorganisatorischen Festlegungen der Kommune, wobei diese durch das Kommunalverfassungsrecht determiniert werden. Das Kommunalverfassungsrecht erfasst seinem Wortlaut nach nur die Vertretung der Kommune in den Organen; es enthält keine gesetzlichen Regelungen über die kommunalinterne Zuständigkeitsverteilung für die Ausübung von Rechten der Kommune als Gesellschafterin gegenüber der Ge-

¹ Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung i. d. F. d. Bekanntmachung vom 20.05.1898, RGBl. S. 369, zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 22.03.2005, BGBl. I S. 837.

sellschaft. Dies bestimmt sich demnach nach allgemeinem Organisationsrecht der Kommune auf der Grundlage des Kommunalverfassungsrechts.

Sofern innerorganisatorisch transparent und rechtlich einwandfrei geregelt ist, wer die Kommune gegenüber der Gesellschaft vertritt, handelt gegenüber der Gesellschaft die juristische Person „Kommune“ als Gesellschafterin. Die durch die autorisierten Personen erhobenen Informationen und erlangten Erkenntnisse über die Tätigkeit der GmbH gelangen demnach **in gesellschaftsrechtlich zulässiger Weise** in den Verantwortungsbereich der Kommune. Im Hinblick auf die Verschwiegenheitsproblematik sollte der Kreis der zu benennenden Personen möglichst eng gehalten werden, ohne dass die Handlungsfähigkeit der Gesellschafterin Kommune etwa durch Ortsabwesenheit, Erkrankung, Urlaub etc. gefährdet ist. Neben der Person des Hauptverwaltungsbeamten und/oder dem fachlich zuständigen Amtsleiter/Fachbereichsleiter sind vor allem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beteiligungscontrollings zu benennen.

14.5.2 **Weiterverarbeitung von Gesellschaftsinformationen innerhalb der Kommune**

Unabhängig von der Kernfrage der Einflussssicherung sei ergänzend auf das Problem der Weiterverarbeitung der unter Inanspruchnahme der eingeräumten Auskunfts- und Akteneinsichtnahmerechte erlangten Informationen hingewiesen, die ggf. auch Geschäftsgeheimnisse der Gesellschaft umfassen. Hierbei geht es um die Frage, welche Personen und Gremien innerhalb der jeweiligen Kommune Kenntnis von den entsprechenden Informationen im Rahmen von Mitteilungen und Vorlagen erhalten dürfen.

Der Informationsfluss und die Entscheidungszuständigkeiten innerhalb der juristischen Person „Kommune“ richten sich ausschließlich nach dem Recht, das für diese juristische Person gilt, sowie nach den auf Basis dieser Rechtsvorschriften getroffenen innerorganisatorischen Zuständigkeitsfestlegungen. Das Gesellschaftsrecht hat in diesem Zusammenhang das kommunale Organisationsrecht zu respektieren. Die Kommune hat dabei durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die erhobenen Informationen jeweils nur den nach den innerorganisatorischen Regelungen zuständigen Entscheidungsträgern bzw. -organen zur Verfügung gestellt werden, wobei die unzweifelhaft vorhandene grundsätzliche Vertraulichkeit der Gesellschaftsdaten sicherzustellen ist. Das rechtliche und organisatorische Instrumentarium hierzu ist gegeben. So unterliegen sowohl die hauptamtlichen Mitarbeiter einer Kommune als auch die Mitglieder kommunaler Gremien der Verschwiegenheitspflicht. Soweit erforderlich, kann die Öffentlichkeit bei Sitzungen der kommunalen (Entscheidungs-)Gremien ausgeschlossen werden (§§ 35 Abs. 1 und 46 Abs. 7 GO).

14.6 **Schlussbetrachtung**

Die Kommunen haben das ihnen durch die verfassungsrechtlich verankerte Organisationshoheit eingeräumte Recht, sich bei der Aufgabenerfüllung auch der privaten Rechtsform zu bedienen, in den vergangenen Jahren zunehmend genutzt. Dabei bleiben sie allerdings als originäre Aufgabenträger in der Verantwortung, weil auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in privater Rechtsform der demokratischen Legitimation bedarf. Dementsprechend haben sie sich ausreichende Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmemöglichkeiten gegenüber „ihren“ Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zu sichern.

Die konkrete Umsetzung dieser Pflicht wird dabei maßgeblich davon bestimmt, dass sich mit der kommunalen Körperschaft und der privaten Gesellschaft 2 selbstständige Rechtssubjekte gegenüberstehen, die zudem unterschiedlichen Rechtskreisen unterworfen sind. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass für die GmbH ausschließlich die Gesellschaftsorgane entscheidungsbefugt sind und für die Gesellschaft bindende Beschlüsse fassen können. Eine unmittelbare Einflussnahme kommunaler Organe bzw. Gremien auf die Gesellschaft ist demnach nicht gegeben. Das Gesellschaftsrecht bietet allerdings ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten, um das Spannungsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlicher Bindung der Kommune einerseits und der Privatautonomie der in die Aufgabenerfüllung eingeschalteten Gesellschaft andererseits hinreichend aufzulösen.

Besonders wichtig für das Zusammenwirken der Kommune mit „ihren“ Gesellschaften ist die Festlegung der Rechte und Pflichten sowohl der für die Kommune entscheidenden Organe und Gremien als auch der Gesellschaftsorgane. Kompetenzen und Verantwortlichkeiten müssen eindeutig bestimmt und abgegrenzt sein. Um ihren Einfluss im Bedarfsfall auch tatsächlich geltend machen zu können, müssen die kommunalen Entscheidungsträger über die erforderlichen Informationen verfügen. Hierzu bedarf es eines aussagefähigen Berichtswesens und einer wirksamen Beteiligungsverwaltung. Die entsprechenden Informationsrechte der Gesellschafterin Kommune und Berichtspflichten der Gesellschaft bzw. ihrer Organe sind im Gesellschaftsvertrag zu verankern.

In der Prüfungsmitteilung über die bereits erwähnte Querschnittsprüfung „Einflussssicherung“ hat der LRH Formulierungsvorschläge für diejenigen Paragraphen eines Gesellschaftsvertrags erarbeitet, mit denen die Einflussrechte der Kommune als Gesellschafterin verankert und die erforderliche Kommunikation sichergestellt werden können (u. a. Festlegung der Aufgaben der Gesellschafterversammlung, des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung).

Das **Innenministerium** hat auf seine Stellungnahme zu der dem Kommunalberichtsbeitrag zugrunde liegenden Querschnittsprüfung verwiesen. Hierin hatte es zusammenfassend ausgeführt, dass der Prüfungsbericht wertvolle Hinweise für die Sicherstellung von Einflussnahmerechten bei privaten Gesellschaften enthalte und die Kommunen damit bei der Umsetzung einer effektiven Steuerung ihrer Unternehmen unterstütze. Insbesondere teilt das Innenministerium die Feststellung des LRH, dass auch ausgegliederte Einrichtungen und Gesellschaften der Kommunen grundsätzlich einen öffentlichen Zweck erfüllen, woraus sich nach herrschender Meinung eine Einwirkungspflicht seitens der jeweiligen Kommune ergebe. Auch aus Sicht des Innenministeriums als Aufsichtsbehörde komme der Verankerung entsprechender Einwirkungsrechte erhebliche Bedeutung zu, da die Aufsichtsbehörde keine Möglichkeit habe, auf die Gesellschaften unmittelbar einzuwirken, sondern nur mittelbar über die entsprechenden Rechte der kommunalen Gesellschafterin. Mit Blick auf die Praxis müsse gesehen werden, dass sich die Aufgabenerfüllung in ausgegliederten Gesellschaften im Spannungsfeld von Verwaltungsführung, Gemeindevertretung und Geschäftsführung vollziehe. Für den Abbau möglicher Defizite bei der Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben sei der Aufbau eines Beteiligungscontrollings erforderlich.

Auch der **Städteverband Schleswig-Holstein** hat auf seine Stellungnahme zur Querschnittsprüfung verwiesen. Hierin hat er ausgeführt, dass das Demokratieprinzip im Falle des hoheitlichen Tätigwerdens im Rahmen der Nutzung der privaten Rechtsform durch eine Kommune eine ununterbrochene Legitimationskette erfordere, durch die jede einzelne Ausübung staatlicher Gewalt auf den Willen des Volkes zurückgeführt werden kann. Für die Kommunen bedeute dies, dass sie bei den privatrechtlich geführten Unternehmen, mit deren Hilfe sie hoheitliche Aufgaben mit Entscheidungscharakter erfüllen, geeignete Einflussnahmemöglichkeiten sicherstellen müssten. Dabei biete die Rechtsform der GmbH aufgrund der weitgehenden Dispositionsfreiheit des Gesellschaftsrechts die besten Möglichkeiten, um verfassungsrechtlichen und kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Der LRH zeige einen Weg auf, Handlungsmöglichkeiten, die das Gesellschaftsrecht biete, so zu nutzen, dass öffentlichrechtliche Vorgaben, die insbesondere aus dem Demokratieprinzip resultierten, Beachtung finden könnten. Insgesamt teile der Städteverband Schleswig-Holstein die rechtlichen Ausführungen des LRH und unterstütze den Wunsch, solche Gesellschaftsverträge kommunaler Unternehmen zu überarbeiten, die hinter den kommunalverfassungsrechtlich geforderten Kontroll-, Steuerungs- und Einflussnahmerechten zurückblieben.