

DIE HERREN DER GMBH SIND NICHT DIE GESCHÄFTSFÜHRER

Das Weisungsrecht der Kommunen
unter besonderer Berücksichtigung des Beteiligungs-Controllings

von Rudolf X. Ruter

Stand 11. Januar 1995

Kommunale Beteiligungsunternehmen haben in der Vergangenheit bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben eine erhebliche Bedeutung erhalten. Fast nahezu alle Stadtverwaltungen haben in der Vergangenheit städtische Gesellschaften, meist in der Rechtsform einer GmbH, ins Leben gerufen. Der Anteil dieser Beteiligungen gemessen an der Zahl der kommunalen Bediensteten dieser Städte am Gesamtausgabevolumen und am Gesamtinvestitionsvolumen ist meist nicht unbedeutend und stetig steigend. Vor diesem Hintergrund, und der immer noch ungebremsen Gründung neuer kommunaler Gesellschaften, stellt sich die Frage nach den grundsätzlichen Möglichkeiten der Weisungsbefugnis und insbesondere der Weisungstiefe der Kommunen gegenüber den Vertretern dieser "ausgegliederten GmbH's", den Geschäftsführern. Sehr oft ist nämlich eine natürliche Diskrepanz zwischen den öffentlichen Interessen der Gemeinden und dem eigenwirtschaftlichen Interesse der GmbH zu beobachten.

Denn so frei, wie Außenstehende, häufig aber auch die eigenen Mitarbeiter denken, ist der GmbH-Geschäftsführer nicht. Im Gegensatz zu den Vorständen einer Aktiengesellschaft gilt für den GmbH-Geschäftsführer nicht, daß er "unter eigener Verantwortung" (gemäß § 76 AktG) tätig ist. Er agiert vielmehr im Innenverhältnis immer **weisungsgebunden**. Da sind einmal die Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages - notariell beurkundet - die den Grundrahmen abstecken, in dem sich die Geschäftsführer faktisch bewegen müssen. Oftmals wird in den Anstellungsverträgen der Geschäftsführer ebenfalls auf Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages verwiesen. Da ist vor allem aber die Gesellschafterversammlung, deren Beschlüsse die Geschäftsführer vollständig ausführen müssen. Dieses Weisungsrecht gilt zu jeder Zeit, für jeden Sachverhalt, gilt sogar über die Person des Geschäftsführers hinaus indirekt an jeden Mitarbeiter - und dies alles ohne jeden Begründungszwang seitens der Gesellschafter. Eventuell ist er noch weisungsgebunden gemäß Sonderrechten von fakultativen Aufsichtsräten, Beiräten etc. Die Gemeinde kann ihren Vertretern im Aufsichtsrat keine Weisungen, insbesondere hinsichtlich eines bestimmten Abstimmungsverhaltens, erteilen. Allerdings können Beschlüsse des Aufsichtsrates jederzeit von der Gesellschafterversammlung durch einen gegenläufigen Beschluß aufgehoben werden.

Dies heißt schlicht: Die Herren der kommunalen GmbH sind stets die Gesellschafter. Sie treffen vor allem die Grundlagenentscheidungen, etwa hinsichtlich der Unternehmenspolitik, der Zielsetzung und Ausrichtung des Unternehmens nach innen und außen oder der Organisationsstruktur, grundsätzlich allein.

Diese Entscheidungen treffen die Gesellschafter ausschließlich in der Gesellschafterversammlung bzw. in der Aufsichtsratssitzung. Darüber hinaus bestehen gesellschaftsrechtlich keine weiteren Organe oder Gremien. Gemeinderatssitzung bzw. Verwaltungsausschusssitzung sind keine gesellschaftsrechtlich relevanten Gremien.

Auch hat der Gemeinderat keinerlei beratende Funktion. Lediglich der Geschäftsführer hat seine Gesellschafterversammlung bzw. sein Kontrollorgan "Aufsichtsrat" zu beraten bzw. Vorschläge und Beschlußvorlagen zu erarbeiten. Danach fällt ausschließlich die Gesellschafterversammlung bzw. der Aufsichtsrat Grundlagenscheidungen, in deren Rahmen der Geschäftsführer Detailentscheidungen fällt. Diese Unterscheidung zwischen **Grundlagenscheidungen**, die nur die Gesellschafter treffen können, und **Tagesentscheidungen** des Geschäftsführers, mit dem er die Weisungen der Gesellschafterversammlung umsetzt, ist vielfach Hauptursache für die gelegentliche Unsicherheit, die bei einigen GmbH-Geschäftsführern über ihre persönlichen Entscheidungsbefugnisse zutage tritt. Abhilfe können sie nur schaffen, indem sie darauf bestehen, daß die Aufgabenverteilung explizit und ausführlich in der Satzung beziehungsweise einer Geschäftsordnung geregelt wird und daß darüber hinaus auch für die Geschäftsführer umfangreiche Stellenbeschreibungen angelegt werden.

Die Pflichten, die Geschäftsführer von kommunaler GmbH übernehmen, sind größer als ihre Rechte. Sie handeln stets weisungsgebunden. Das Sagen haben allein die Gesellschafter, die Kommunen (nur in Form des gewählten Aufsichtsrats), die ihre Weisungen und Entscheidungen jedoch in einem Gesellschafterbeschuß zwingend dokumentieren müssen. Der Geschäftsführer ist dadurch stets an die kurze Leine genommen und unterliegt einem umfassenden Haftungsrisiko.

Fehlt dies alles beim Stellenantritt, der neue Geschäftsführer drängt nicht auf exakte Regelungen im Gesellschaftsvertrag, Stellenbeschreibung und Geschäftsordnung, sondern akzeptiert dieses Manko stillschweigend als bewußte Entscheidung der Gesellschafter und erlebt nach einiger Zeit mit dieser schwer zu steuernden "Unternehmung der öffentlichen Hand" eine Bruchlandung, dann haftet er der Gesellschaft persönlich mit seiner privaten Hand (=Privatvermögen) für das sogenannte "Organisationsverschulden", weil er als vor- und umsichtiger Unternehmer mit einer erhöhten Sorgfaltspflicht seine Gesellschafter darauf hinweisen und sie dazu bewegen müßte, dieses zu ändern (hat er dies aber getan und die Gesellschafter haben nicht reagiert, so werden diese für das Organisationsverschulden in die Haftung genommen).

Der Geschäftsführer einer kommunalen GmbH ist also nur begrenzt Herr im eigenen Haus. Es sind die Vertreter der Gesellschafter, die es jedoch - wenn überhaupt - nur selten betreten dürfen. Selbstverständlich ist die Zahl der Anlässe, zu denen sich GmbH-Gesellschafter und ihre Geschäftsführer inoffiziell und informell begegnen, ganz unterschiedlich (es kommt vor, daß Bürgermeister bzw. Gemeinderäte tagtäglich "nach dem rechten sehen wollen"); offiziell und wirksam in dem Sinne, daß der Geschäftsführer Weisungen empfängt, treffen sie sich lediglich in der Gesellschafterversammlung bzw. Aufsichtsratssitzung. Auch wenn sie mindestens einmal im Jahr einberufen werden muß, fallen hier nur die grundlegenden unternehmerischen Entscheidungen, die die Geschäftsführer auszuführen haben.

Freilich haben diese Beschränkungen selbst keine Außenwirkung gegenüber dem Rechtsverkehr. Vielmehr erzeugen diese Restriktionen lediglich eine Bindung innerhalb der GmbH. Ungeachtet dessen macht sich der Geschäftsführer schadenersatzpflichtig, setzt er sich sehenden Auges über seine Beschränkungen hinweg. Insbesondere die in der Praxis häufig zu beobachtende Befristung des Anstellungsvertrages des Geschäftsführers, der fehlende Kündigungsschutz und die Befugnis der Gesellschafterversammlung den Geschäftsführer jederzeit abberufen zu können, tun ihr übriges.

Auch wenn sich dies für den Außenstehenden ganz anders darstellt, die Gesellschafter können ihre eigenen Entscheidungen in keinem Fall selbst ausführen. Gesetzlicher Vertreter der GmbH nach außen ist in jedem Fall ganz allein der Geschäftsführer. Dieses Recht gilt uneingeschränkt, vollständig, unabdingbar und ist auch nicht auf Gesellschafter, Aufsichtsrat- oder Beiratsmitglieder übertragbar.

In Anbetracht dessen, daß die Kommunen als Gesellschafter und damit als die eigentlichen Herren der Beteiligungs-GmbH das Sagen haben, stellt sich die Frage nach der Handhabung der praktischen Kontrolle des Unternehmens. Sehr oft ist der gewählte Aufsichtsrat, der die Rechte und Pflichten der Gesellschafter vertreten und wahrnehmen soll, aufgrund seiner persönlichen und fachlichen Herkunft, zumindestens gelegentlich stark überfordert. Darüber hinaus ist gerade bei kommunalen GmbH's sehr oft zu beobachten, daß die Anzahl der Aufsichtsräte viel zu hoch (bis zu mehr als 15 Personen zur Widerspiegelung aller politischen Strömungen im Gemeinderat bzw. vermeintlich wichtigen Gruppierungen) und ein ausreichendes Aufsichtsratsinformationssystem nicht vorhanden ist.

Die Lösung dieser Probleme kann nur in einem effizient durchgeführten Beteiligungs-Controlling liegen. Beteiligungs-Controlling im Sinne einer Dienstleistungsfunktion zur Unterstützung des Organs "Aufsichtsrat" und Ausgleich vorhandener persönlicher (z.B. zeitlicher) und fachlicher (z.B. unternehmerischer) Defizite der betroffenen Mitglieder des Aufsichtsrats. Für nicht wenige Kommunen stellt dieser Begriff bzw. diese Funktion leider immer noch ein Fremdwort dar und wird, wenn überhaupt, dem Führungsinstrumentarium der großen Konzerne zugeordnet. Freilich ist das ein Irrtum. Vor dem Hintergrund einer notwendigen - oft auch langfristigen Planung - der gesellschaftlichen Ausrichtung (Absenkung Zuschußbedarf), wie auch einer effizient mitlaufenden präventiven Kontrolle der Gesellschaft, ist das Beteiligungs-Controlling heute ein Muß für jede Kommune. Dies gilt um so mehr, als die Zeiten des "unbegrenzten Wachstums" der Vergangenheit angehören. In Zeiten leerer Kassen sind die Kommunen in gesteigertem Maße darauf angewiesen, durch vorausschauende Planung sowie durch verstärkte Kontrolle der geschäftsführenden Organe ihre Beteiligungs-GmbH's vor unerwarteten Risiken zu schützen. Selbst das häufig in die Diskussion geworfene Argument "im schlimmsten Fall wird die GmbH liquidiert bzw. in Konkurs geschickt" hilft da nicht weiter. Neben den enormen politischen Breitenwirkungen einer solchen Entscheidung werden auch rechtliche Bedenken erhoben. So wird im Schrifttum durchaus die Auffassung vertreten, daß eine Kommune alles Erforderliche zu unternehmen hat, um im Krisenfall die Gesellschaft nach kommunalpolitischen Gesichtspunkten zu sanieren.

Die Kommunal-Beteiligungsunternehmen arbeiten insbesondere dann optimal, wenn eine nachhaltige Einbindung in die vom Gemeinderat erfolgten kommunalpolitischen Ziele gewährleistet ist. Auffällig ist, daß den Gesellschaften zwar ein Budget in Gestalt eines Wirtschaftsplanes vorgegeben wird, jedoch nicht selten ein - über den Gesellschaftsvertrag hinausgehender - präziser Leistungsauftrag fehlt. Hinzu kommt, daß die meisten Beteiligungsgesellschaften nur sehr begrenzt unter Wettbewerbsbedingungen arbeiten. Aus diesen Gründen hängt das wirtschaftliche Ergebnis und damit der Erfolg der Beteiligungs-GmbH von der Qualität der Steuerung und der Kontrolle durch ihren Gesellschafter ab.

Was ist nun unter Beteiligungs-Controlling zu verstehen? Der Grundgedanke des Controlling erschöpft sich nicht mit der wörtlichen Übersetzung von Kontrolle im deutschen Sprachgebrauch. Vielmehr bedeutet das englische Verb "to control": steuern, betätigen, regeln, regulieren. Als anschauliches Beispiel des Controlling-Gedankens wird sehr häufig das Beispiel des Fluglotsen herangezogen:

Er überwacht den Kurs des Flugzeuges, meldet eingetretene Kursabweichungen, gibt notwendige Kurskorrekturen zur Vermeidung von Kollisionen und ähnlichem an; er unterstützt den Flugzeugführer, ohne an dessen Stelle zu treten.

Oberstes Ziel des Beteiligungs-Controllings muß es sein, daß das Interesse und die Aufmerksamkeit des Beteiligungsunternehmens primär auf dessen Leistungsergebnisse zu richten sind. Dazu brauchen die Beteiligungsunternehmen ausreichende Handlungsspielräume. Auf gar keinen Fall dürfen sie an der sprichwörtlich kurzen Leine gehalten werden. Ansonsten wird jedes Engagement sowie jede Innovationsbereitschaft der verantwortlichen Geschäftsführer im Keim erstickt.

Es ist daher unabdingbar die vom Beteiligungsunternehmen angebotenen Produkte bzw. Leistungen klar zu definieren, wobei es den Unternehmen überlassen bleiben sollte, wie sie ihren Leistungsauftrag im einzelnen erfüllen und wie der Einsatz ihrer Ressourcen stattdes zu finden hat. So werden die Voraussetzungen geschaffen, die es dem Unternehmen ermöglicht, die notwendige Kunden- und Marktverantwortung zu entwickeln. Demgegenüber müssen die Kommunen von Zeit zu Zeit, etwa am Ende eines jeden Quartals, durch spezifizierte Beteiligungsberichte über die konkrete Umsetzung des Leistungsauftrages unterrichtet werden. Auf Seiten der Kommunen empfiehlt sich, insbesondere wenn mehrere Beteiligungsunternehmen existieren, die Schaffung einer spezifischen Organisationseinheit, deren Aufgabe es sein muß, die Steuerungs- und Controllingaufgaben zu übernehmen. Die Koordinationsfunktion dieses Beteiligungs-Managements sollte die folgenden Kernaufgaben erfüllen:

- strategische Planung
- Koordination der Fachplanungen der einzelnen Beteiligungsunternehmen
- Analyse und Überprüfung der Leistungen der Beteiligungsunternehmen.

Die Schaffung eines effektiven Beteiligungs-Controllings kann ein entscheidender Faktor dafür sein, daß aus den Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand zunehmend selbstständige Leistungseinheiten innerhalb der bestehenden Verwaltungsorganisation werden. Das Beteiligungs-Controlling ist geeignet, selbstständige und flexible Strukturen zu schaffen, die von der Verwaltung der jeweiligen Kommune gesteuert werden. Die Kommunalverwaltung wächst auf diese Weise in eine Struktur im Sinne eines "Unternehmens Stadt" hinein.

* * *

Der Autor ist Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und geschäftsführender Gesellschafter bei Arthur Andersen & Co. GmbH, Stuttgart, und führt Seminare über Rechte und Pflichten von GmbH-Geschäftsführern und Aufsichtsräten durch.