

Timm Fuchs
Beigeordneter

Herrn Professor Dr. Ulf Papenfuß
Wissenschaftlicher Vorsitzender
D-PCGM
Lehrstuhl für Public Management &
Public Policy (puma.zu.de)
Zeppelin Universität
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-206
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: timm.fuchs@dstgb.de

Per E-Mail: ulf.papenfuss@zu.de

Datum
30.03.2020

Aktenzeichen
VI/3 902-06

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail
Finn Brüning / -242
finn-christopher.bruening@dstgb.de

Stellungnahme zu dem am 07. Januar 2020 beschlossenen Entwurf „Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex“ (D-PCGM)

Sehr geehrter Herr Professor Papenfuß,
sehr geehrte Mitglieder der Expertenkommission,

der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) hat die Aktivitäten Ihrer Arbeit im Rahmen der Kommission verfolgt und den Entwurf eines Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) vom 07. Januar 2020 an seine Mitglieder weitergeleitet. Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu dem Entwurf wie folgt Stellung:

Der D-PCGM ist eine sinnvolle Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen und damit eine Hilfestellung für Städte und Gemeinden und ihre Unternehmen, sich Regeln für „Good Governance“ zu geben. Auch wenn kommunale Unternehmen bereits heute ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung genießen und in den meisten kommunalen Unternehmen ein hohes Maß an Transparenz besteht, ist der Musterkodex geeignet, dieses zu verfestigen oder sogar noch auszubauen. Insofern ist D-PCGM eine hilfreiche Grundlage, um betroffene Unternehmen formal und solide aufzustellen sowie diese präventiv vor Kritik der Vettern- oder Misswirtschaft zu schützen. Dies kann insbesondere durch die Schaffung von Transparenz bei Handlungen erfolgen, die wirtschaftliche Auswirkungen haben.

Gerade die Zeit der sog. Corona-Krise macht aber auch deutlich, dass Vorgaben stets schnell und unbürokratisch vor Ort umsetzbar sein müssen. Andernfalls droht eine Verschlechterung der Lebensbedingungen der Menschen. Dies gilt gerade für Maßnahmen kommunaler Unternehmen, die Aufgabe im Bereich kritischer Infrastrukturen wahrnehmen.

Der vorliegende Entwurf eines D-PCGM versteht sich als „Muster“ im Sinne einer Leitlinie bzw. Vorlage oder auch als Handreichung und „Instrumentenkasten“. Dies und auch der Umstand, dass der D-PCGM selbst nicht verpflichtend ist, sollte im Rahmen seiner Kommunikation besonders hervorgehoben werden.

Der D-PCGM macht zu den für einen Kodex relevanten Bereichen Ausführungen, so zu den Aufgaben und Rollen von Gesellschaftern, dem Beteiligungsmanagement in der Gemeinde, den einzelnen Organen der Gesellschaft, zum Risikomanagement, zum Jahresabschluss und dessen Prüfung sowie zur Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

Wichtig ist, dass der DPCGM sich als Angebot versteht, der entsprechend der Größe der Gemeinde und den Bedürfnissen vor Ort angepasst werden kann. Mit Blick auf die kleinen und mittleren Kommunen und der unterschiedlichen Größe von Unternehmen dürften die vorgeschlagenen Regelungen in der Praxis nicht selten zu zeit- und personalaufwendig sein, so dass in aller Regel Anpassungsbedarf gegeben sein wird.

Stets ist sicherzustellen, dass ein agiles Wirtschaftsverhalten kommunaler Unternehmen gewahrt bleibt. Häufig werden gerade kommunale Unternehmen gegründet, um Umsetzungsprozesse zu beschleunigen.

Aus Sicht des DStGB ist der Musterkodex allerdings noch unter folgenden Aspekten zu überarbeiten, um seine Handhabbarkeit für die Praxis zu gewährleisten:

1. Der Musterkodex stellt eine freiwillige Selbstverpflichtung der Kommunen und ihrer Unternehmen dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele Entscheidungen häufig politisch gesteuert sind. Daher ist es wichtig, dass die Politik bei Verabschiedung des Kodex immer eingebunden wird. Es sollte geklärt werden, welche Rechtswirkung ein vom Stadtrat und dem kommunalen Unternehmen beschlossener Public Corporate Governance Kodex entfaltet, insbesondere auch bei Nichtbeachtung.
2. Es sollte im Text eine deutlichere Differenzierung vorgenommen werden, welche Ausführungen als Mustertext und welche als Anwendungshinweise zu verstehen sind. Dies ist in der vorliegenden Textfassung unklar. Die Erklärungen unter Ziffer 1.2. sind insoweit nicht ausreichend. Es sollte im Text (auch optisch) klar unterschieden werden zwischen Mustertext und Erläuterungen/Hinweisen.
3. Der D-PCGM darf keine Wirkung auf Finanzinstitute entfalten, da hier bereits die bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen greifen. Zudem muss hier zwischen Träger- und Eigentümerschaft unterschieden werden.
4. Zudem sollte im Text deutlich gemacht werden, welche Ausführungen auf gesetzlichen Vorgaben beruhen und wo freiwillige Standards gesetzt werden. Dabei sollten die einschlägigen Vorschriften ebenso wie die strafrechtlichen Grenzen benannt werden. Hinzu kommt, dass bereits heute viele Verhaltensregeln arbeitsrechtlich normiert sind oder bestimmte Verhaltensweisen für einen guten Kaufmann selbstverständlich sind. Auch sind viele Pflichten heute bereits häufig durch individuelle Vereinbarungen wie z. B. in Geschäftsführerverträgen bestimmt.

Daneben gibt es einige Kodex-Regelungen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen bzw. gegen diese verstoßen oder aufwendige Verfahren erfordern.

Im Einzelnen wirken einzelne Regelungen schwer durchführbar bzw. zu unbestimmt.

Beispiele sind:

- a) **Ziffer 11:** Die Sinnhaftigkeit einer Prüfung der kommunalwirtschaftlichen Vorgaben einmal in jeder Wahlperiode ist zweifelhaft. Dies ohne konkreten Anlass zu fordern bzw. durchzuführen erhöht den bürokratischen Aufwand in den Verwaltungen und Unternehmen. Zudem erklärt sich die zeitliche Vorgabe nicht. Vielmehr sollte dies anlassbezogen wie beispielsweise bei Änderungen des Rechtsrahmens erfolgen.
- b) **Ziffer 13:** Um den Aufwand zur Erstellung eines Zielbildes durch die Gemeinde für das Unternehmen möglichst gering zu halten, sollten die Vorgaben an die Bestimmung der Gesellschafterziele nicht überfrachtet werden und gerade mit Blick auf die vielen kleineren Einheiten z.B. im Bereich der Wasserversorgung in einem angemessenen Verhältnis zu einer effektiven und unbürokratischen Aufgabenwahrnehmung stehen. Wenn beispielsweise das Ziel ist, die Bevölkerung mit Trinkwasser zu versorgen ist, sollte dies als Gesellschafterziel ausreichend sein.
- c) **Ziffer 19:** Die Mitwirkung des Geschäftsführungsorgans in einem Beteiligungsausschuss ist rechtlich nicht ohne weiteres möglich. Hier bedarf es jeweils im Ausschuss eines Hinzuziehungsbeschlusses. Die Festlegung der Höhe des Frauenanteils im Ausschuss ist in manchen Ländern rechtsverbindlich nicht möglich. Die Wahl erfolgt durch die Ratsmitglieder. (vgl. bspw. auch § 12 LGG-NRW).

Die Gründung eines eigenen Beteiligungsausschusses dürfte allenfalls in Großstädten in Betracht kommen. Die Besetzung und die Kompetenzen richten sich nach dem länderspezifischen Kommunalverfassungsrecht. Ebenso ist Gesellschaftsrecht zu beachten, insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind unbedingt zu wahren.

- d) **Ziffer 22:** In einigen Ländern (bspw. NRW) entscheidet grundsätzlich der Rat über die Bestellung der Vertreter in der Gesellschafterversammlung. Nur wenn mindestens zwei Personen entsandt werden, muss ein hauptberuflich Tätiger gewählt werden.
- e) **Ziffer 27 ff.:** Die vorgesehene Handhabung des Beteiligungsmanagements ist aufwendig und insgesamt auf ihre rechtliche Zulässigkeit zu überprüfen. So ist es in einigen Ländern (bspw. NRW) nicht ohne weiteres möglich, ständige Gäste in den Unternehmensgremien zuzulassen. Auch die generelle Herausgabe von Unterlagen und die umfassende Information des Beteiligungsmanagements sind rechtlich problematisch. Hierbei ist insbesondere das Kommunalverfassungsrecht der Länder zu beachten.
- f) **Ziffer 32:** Unklar ist, wie die vorgesehene Informationspflicht des Aufsichtsorgans garantiert/kontrolliert werden soll.

- g) **Ziffer 42:** Bei der Besetzung der Aufsichtsorgane ist Kommunalverfassungsrecht zu beachten, insbesondere das freie Mandat der Ratsmitglieder darf nicht beeinträchtigt werden. Rechtsverbindliche Vorgaben zum Kompetenzprofil sind problematisch, ebenso zu externen Mitgliedern. Beim Frauenanteil sind die Landesgleichstellungsgesetze zu beachten (bspw. § 12 LGG-NRW).
- h) **Ziffer 58:** Die Bildung von Ausschüssen dürfte nur im Ausnahmefall in Betracht kommen.
- i) **Ziffer 69:** Die Zulässigkeit von Stimmboten ist fraglich.
- j) **Ziffer 85:** Die Grenzen der Informationen des Beteiligungsmanagements sind auszuloten, insbesondere bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Die Rolle des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin ist zu berücksichtigen.
- k) **Ziffer 132:** Die Etablierung einer separaten Stelle, die mit Compliance Aufgaben betraut ist, ist in Zeiten des Fachkräftemangels schwierig und der falsche Ansatz. Zwar soll die Errichtung abhängig von der Unternehmensgröße sein. Allerdings sollte die Prüfung des D-PCGM in allen relevanten Stellen angesiedelt werden und durch eine breitere Aufteilung dieser umfassenden Aufgabe umgesetzt werden. Andernfalls droht der D-PCGM in der Mitarbeiterschaft unterzugehen.

Für Rückfragen stehen Ihnen, bzw. den Mitarbeitern Ihres Lehrstuhls Herr Finn Brüning (Telefon 030 / 77307-242, E-Mail finn-christopher.bruening@dstgb.de) und ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

