

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Einleitung	23
1. Kapitel: Grundlagen der Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen	28
A. Ingerenzpflicht der Kommunen	28
I. Begriffsbestimmung	29
II. Rechtliche Grundlagen der kommunalen Ingerenzpflicht	30
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Steuerung kommunaler Unternehmen	31
a. Demokratieprinzip	31
b. Rechtsstaatsprinzip	35
c. Sozialstaatsprinzip	40
d. Selbstverwaltungsrecht und Selbstverwaltungspflicht	42
2. Kommunalrechtliche Vorgaben zur Steuerung kommunaler Unternehmen	43
a. Angemessener Einfluss	44
b. Öffentlicher Zweck	45
c. Sozialpflichtigkeit	45
d. Allgemeine Haushaltsgrundsätze	47
3. Europarechtliche Vorgaben zur Steuerung kommunaler Unternehmen	47
4. Zusammenfassung	49
III. Umfang der Ingerenzpflicht	51
1. Einwirkung	52
2. Kontrolle	54
3. Zwischenfazit	56
B. Kommunale Unternehmen und ihre Organisationsformen	57
I. Begriffsbestimmung	57
1. Unternehmensträgerschaft	58
2. Unternehmenseigenschaft	59
3. Bedeutung der Begriffsbestimmung für die Public Corporate Governance	60

II. Systematisierung kommunaler Unternehmen	60
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen kommunaler Unternehmen	61
a. Rechtlich unselbstständige Unternehmen	62
b. Rechtlich verselbstständigte Unternehmen	65
2. Privatrechtliche Organisationsformen	68
a. Die GmbH	69
b. Die Aktiengesellschaft	70
3. Zusammenfassung	71
C. Die Ausgestaltung der kommunalen Ingerenzrechte unter Berücksichtigung der jeweiligen Organisationsform	72
I. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen kommunaler Unternehmen	72
1. Eigenbetrieb	73
2. Selbstständige Kommunalanstalt	74
3. Zusammenfassung	76
II. Privatrechtliche Organisationsformen kommunaler Unternehmen	77
III. Rechtsformübergreifende Gestaltungsmöglichkeiten und kommunale Gesamtstrategie	82
IV. Zusammenfassung	84
D. Hemmnisse bei der Erfüllung der Steuerungs- und Kontrollpflicht	85
I. Das Principal-Agent Problem	85
II. Doppelte Zielstellung und fehlende Korrekturmechanismen	88
III. Effektive Unternehmenssteuerung und differierende Normebenen	92
IV. Zwischenfazit	94
2. Kapitel: Public Corporate Governance als Lösungsansatz kommunaler Steuerungs- und Kontrolldefizite	96
A. Grundlagen der Public Corporate Governance im Anwendungsbereich kommunaler Unternehmen	96
I. Die Reformansätze der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“	96
1. New Public Management und Neues Steuerungsmodell	98
2. Die Entwicklung zur Public Corporate Governance	101
a. Begriff und Konzept der Governance	102

b. Von der Governance zur Public Corporate Governance	105
c. Public Corporate Governance in kommunalen Unternehmen	107
II. Anwendungsbereich, Ziele und Inhalt der kommunalen Public Corporate Governance	108
1. Anwendungsbereich	108
2. Ziele	111
3. Inhalt	112
III. Abgrenzung zum Beteiligungsmanagement	113
IV. Die Bedeutung der Public Corporate Governance für kommunale Unternehmen	115
V. Zwischenfazit	117
B. Der Public Corporate Governance Kodex als „neues“ Steuerungsinstrument	118
I. Historische Entwicklung der Public Corporate Governance Kodizes	119
II. Erlasskompetenz und Rechtsqualität eines kommunalen Public Corporate Governance Kodex	121
III. Funktionen eines Public Corporate Governance Kodex	123
1. Ordnungsfunktion	124
2. Kommunikationsfunktion	125
3. Transparenzfunktion	127
4. Scharnierfunktion	129
C. Regelungs- und Wirkmechanismen eines Public Corporate Governance Kodex	130
I. Transparenz als Leitmaxime der Public Corporate Governance und deren Bedeutung für das Handeln der Kommunalverwaltung	130
1. Transparenz gegenüber dem Kommunalparlament	131
2. Transparenz gegenüber den Gemeindebürgerinnen und -bürgern	132
3. Umfang und Grenzen der Transparenz	134
4. Ausgestaltung der Transparenz im Public Corporate Governance Kodex	136
II. Corporate Governance-Bericht und Entsprechenserklärung	137
1. Das System der Empfehlungen und Anregungen	137
2. Die Entsprechenserklärung und der Comply-or-Explain-Mechanismus	138

3. Die Verankerung der Entsprechenserklärung bei kommunalen Unternehmen	140
a. Notwendigkeit der Verankerung	141
b. Die Verankerung in der Aktiengesellschaft	142
aa. Satzungsrechtliche Verankerung	142
bb. Weitere Verankerungsmöglichkeiten der Entsprechenserklärung	147
cc. Freiwillige Abgabe einer Entsprechenserklärung	148
dd. Zwischenergebnis	149
c. Die Verankerung in der GmbH	149
d. Die Verankerung im Eigenbetrieb	151
e. Die Verankerung in der selbstständigen Kommunalanstalt	151
f. Zusammenfassung	153
4. Der Public Corporate Governance-Bericht	154
5. Fazit	155
III. Sanktionsmechanismen	156
1. Verankerung im Kodex, der Unternehmenssatzung oder im Anstellungsvertrag	157
2. Faktische Sanktionsmöglichkeiten der Kommunen	159
3. Abberufung der Mitglieder der Leitungs- und Überwachungsorgane	159
4. Zusammenfassung und Bewertung	160
D. Inhalt und Aufbau von Public Corporate Governance Kodizes	161
I. Präambel und Geltungsbereich	162
II. Gesellschafter	164
III. Aufsichtsrat	166
IV. Geschäftsführung	168
V. Weitere Themen in Public Corporate Governance Kodizes	169
VI. Zusammenfassung und Bewertung	171
3. Kapitel: Ein Musterkodex für kommunale Unternehmen	174
A. Grundlagen zur Entwicklung eines Musterkodex	174
I. Sinn und Zweck eines Musterkodex	174
II. Notwendigkeit der Entwicklung eines eigenen Musterkodex	176
1. Der Deutsche Corporate Governance Kodex	176
2. Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes	178
3. Bestehende Musterkodizes	180
4. Zwischenergebnis	182

III. Kriterien zur Entwicklung eines Musterkodex	182
1. Zielstellung und Funktionen der Public Corporate Governance	183
2. Anforderungen an die Ausformulierung der Kodexregelungen	186
3. Orientierung an Vorbildern unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen	187
4. Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten	191
IV. Notwendiger Umfang eines Musterkodex	193
B. Genese eines Musterkodex für die Kommunen in Baden-Württemberg	195
I. Präambel	195
II. Die Kommune als Trägerin bzw. Gesellschafterin des kommunalen Unternehmens	216
III. Aufsichtsgremium	234
IV. Unternehmensführung	275
C. Die Aufnahme weiterer Regelungen in einen kommunalen Public Corporate Governance Kodex	299
I. Mögliche Kodexergänzungen	300
II. Grenzen der Kodexerweiterung	301
III. Zusammenfassung	302
4. Kapitel: Notwendige Begleitmaßnahmen und Reformvorschläge	304
A. Anpassungsbedürfnis	304
I. Anpassungen in den kommunalen Unternehmen	304
II. Anpassungen in der Kommune	305
III. Anpassungen des Public Corporate Governance Kodex	307
IV. Zusammenfassung und Bewertung	309
B. Reformvorschläge zur Unterstützung der kommunalen Public Corporate Governance	310
I. Gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe einer Entsprechenserklärung	310
1. Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten	311
2. Bewertung und Ausgestaltung	312
II. Haftung der Organmitglieder	317
III. Gesetzliche Regelung als Alternative zum Public Corporate Governance Kodex	319

Schlussbetrachtung	321
A. Ergebnisse	321
I. Grundlagen der kommunalen Public Corporate Governance	321
II. Hemmnisse der kommunalen Public Corporate Governance	324
III. Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Public Corporate Governance	325
B. Bewertung	327
I. Ungelöste Konflikte	328
II. Ein Public Corporate Governance Kodex als Instrument kommunaler Public Corporate Governance	332
III. Ausgleich zwischen öffentlicher Zweckverfolgung und unternehmerischer Flexibilität	333
IV. Public Corporate Governance als Beitrag zu einer effektiven Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen	336
C. Fazit und Ausblick	339
Anhang: Regelungstext des Public Corporate Governance Musterkodex für die Kommunen in Baden-Württemberg	342
Literaturverzeichnis	355