



Gutachten

zur

Organisationsuntersuchung
des Amtes für Wirtschafts-
förderung der Stadt Köln

Düsseldorf, 30. November 2017



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Auftragsgegenstand	4
2	Zusammenfassung der Ergebnisse	6
3	Vorgehensweise der Untersuchung	10
4	IST-Erhebung	12
4.1	Struktur und Kernaufgaben der Wirtschaftsförderung	12
4.2	Unternehmensservice	15
4.3	Standortmarketing	18
4.4	Kommunale Arbeitsmarktförderung	19
4.5	Stabsstellen	21
5	IST-Analyse	22
5.1	Flächenversorgung für gewerbliche Zwecke	22
5.2	Finanzielle Ausstattung der Wirtschaftsförderung	22
5.3	Analyse der Schnittstellen	23
5.4	Ergebnisse der Unternehmensbesuche	26
6	Herleitung der Organisationsempfehlung	28
6.1	Kriterienkatalog zur Auswahl der optimalen Organisationsform	28
6.2	Vergleich der Organisationsformen	31
6.3	Rechtliche Erwägungen für die Rechtsformwahl	39
6.4	Steuerliche Aspekte der Rechtsformwahl	42
7	Organisationsempfehlung	43
8	Anhang.....	46
8.1	Übersicht der durchgeführten Interviews	46
8.2	Übersicht der durchgeführten Unternehmensbesuche	50
8.3	Rechtliche Rahmenbedingungen für die Rechtsformwahl	53
8.4	Steuerliche Rahmenbedingungen für die Rechtsformwahl	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Mögliche Neugestaltung der Wirtschaftsförderung.....	8
Abbildung 2: Organigramm der Wirtschaftsförderung.....	12
Abbildung 3: Mögliche Neugestaltung der Wirtschaftsförderung.....	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vor- und Nachteile der möglichen Organisationsformen nach Benchmarkanalyse BCG.....	5
Tabelle 2: Haushaltsplan Wirtschaftsförderung in TEUR (2018 – 2021)....	13
Tabelle 3: Jahresabschluss 2014 (1/2).....	14
Tabelle 4: Jahresabschluss 2014 (2/2).....	15
Tabelle 5: Tätigkeitsbeschreibung Unternehmensservice.....	16
Tabelle 6: Liste der Zugriffsmöglichkeiten auf IT-Verfahren.....	17
Tabelle 7: Teilnahme an Arbeitsgruppen und Gremien.....	17
Tabelle 8: Bewertung der Organisationsformen „Amt innerhalb des OB Dezernats“ und „Amt außerhalb des OB Dezernats“.....	32
Tabelle 10: Bewertung der Organisationsform „Eigenbetrieb“	34
Tabelle 11: Bewertung der Organisationsform „GmbH ohne Partner“	35
Tabelle 12: Bewertung der Organisationsform „GmbH mit externen Partnern“	37
Tabelle 13: Vergleich der Organisationsformen	38

1 Einleitung und Auftragsgegenstand

Am 20. Dezember 2016 hat der Rat der Stadt Köln die Optimierung und Stärkung der städtischen Wirtschaftsförderung beschlossen. Der Rat beauftragte daher die Verwaltung, eine vergleichende Analyse von Organisation, Prozessen und Arbeitsweise der kommunalen Wirtschaftsförderungen in den zehn größten Städten Deutschlands – einschließlich der Stadtstaaten – mit externer Unterstützung durchzuführen. Die Ergebnisse wurden den zuständigen Ratsgremien Mai 2017 vorgelegt. Mit der Studie war die Boston Consulting Group (BCG) beauftragt. Der Vergleich der Wirtschaftsförderungen in deutschen Großstädten sollte zu Best Practice Anregungen für die Stadt Köln führen.

In einer weiteren Untersuchung sollten konkrete Empfehlungen für die Neuorganisation der Wirtschaftsförderung erarbeitet werden. Mit dieser weiterführenden Untersuchung wurde KPMG am 14. Juli 2017 beauftragt. Gegenstand der Untersuchung waren die Bestandspflege vorhandener Unternehmen, die Verfahren der Unternehmensakquise und -ansiedlung sowie die Optimierung des Standortmarketings. Zudem war das Zusammenwirken der Wirtschaftsförderung mit anderen Verwaltungsbereichen, vor allem der Stadtplanung, zu untersuchen.

Derzeit ist die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln ein städtisches Amt, das dem Dezernat der Oberbürgermeisterin zugeordnet ist. Die Wirtschaftsförderung besteht aus den drei Abteilungen **Standortmarketing**, **Unternehmensservice** und **Arbeitsmarktförderung**. Daneben gibt es die Verwaltung und zwei Stabstellen „Fördermittelberatung“ und „Wissenschaft & Innovation“.

Ergebnis der Benchmarkstudie von BCG waren fünf mögliche Organisationsformen für eine städtische Wirtschaftsförderung, die alle im Kreis der einbezogenen Großstädte vorzufinden sind. Die Benchmarkanalyse enthält erste Einschätzungen zu Vor- und Nachteilen der einzelnen Organisationsformen durch BCG:

Organisationsform	Vorteile	Herausforderungen
1. Auf Wirtschaftsförderung fokussiertes Dezernat	<ul style="list-style-type: none"> – Teil der Verwaltung – Kommunikation auf Augenhöhe – Repräsentanz der Stadt 	<ul style="list-style-type: none"> – Wenig Personalflexibilität – Keine Rücklagen
2. Amt innerhalb des OB Dezernats	<ul style="list-style-type: none"> – Teil der Verwaltung – Kommunikation auf Augenhöhe – Repräsentanz durch OB – Erhöhte Durchsetzungskraft durch OB 	<ul style="list-style-type: none"> – Wenig Personalflexibilität – Keine Rücklagen
3. Eigenbetrieb	<ul style="list-style-type: none"> – Noch Teil der Verwaltung – Rücklagenbildung – Flexibilität beim Personal 	<ul style="list-style-type: none"> – Erschwerte Kommunikation – Inflexibilität bei Prozessen
4. GmbH ohne Partner	<ul style="list-style-type: none"> – Flexibilität, da nicht durch Verwaltungsvorschriften eingeschränkt – Rücklagenbildung 	<ul style="list-style-type: none"> – Abgekoppelt von Verwaltung – Fehlende OB-Autorität
5. GmbH mit nicht städtischen Partnern	<ul style="list-style-type: none"> – Flexibilität, da nicht durch Verwaltungsvorschriften eingeschränkt – Rücklagenbildung – Einbindung der Partner 	<ul style="list-style-type: none"> – Abgekoppelt von Verwaltung – Fehlende OB-Autorität

Tabelle 1: Vor- und Nachteile der möglichen Organisationsformen nach Benchmarkanalyse BCG

Im Rahmen der Untersuchung wurden die Prozesse und Strukturen der städtischen Wirtschaftsförderung, insbesondere die Schnittstellen innerhalb der Stadtverwaltung, untersucht.

2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Auftragsumfang

KPMG wurde am 14. Juli 2017 mit der Erarbeitung einer Empfehlung für die Neuorganisation der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln beauftragt. Im Rahmen der Untersuchung wurden die Prozesse und Strukturen der städtischen Wirtschaftsförderung, insbesondere die Schnittstellen innerhalb der Stadtverwaltung, untersucht.

Rahmendaten

Das Amt für Wirtschaftsförderung besteht aus insgesamt 61 Mitarbeitern (1 Amtsleiter, 56 städtische Mitarbeiter und 4 Mitarbeiter anderer Kommunen im Bereich der Arbeitsmarktförderung). Die Gruppe der städtischen Mitarbeiter besteht aus 32 Beamten und 24 Angestellten. Unterteilt ist die Wirtschaftsförderung in die drei Bereiche **Unternehmensservice** mit 14 Mitarbeitern, **Standortmarketing** mit 12 Mitarbeitern und **Arbeitsmarktförderung** mit 26 Mitarbeitern. Zudem gibt es eine Verwaltungsabteilung, bestehend aus 5 Mitarbeitern, und zwei Stabstellen „Wissenschaft & Innovation“ (2 Mitarbeiter) und „Fördermittelberatung“ (1 Mitarbeiter).¹

Es bestehen zahlreiche **Schnittstellen** der Wirtschaftsförderung mit anderen Ämtern der Stadt sowie außerstädtischen Partnern. Besonders ausgeprägt sind die Schnittstellen zum Amt für Stadtentwicklung und Statistik (15), dem Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster (23), dem Stadtplanungsamt (61), dem Bauaufsichtsamt (63), der Stabsstelle für Medien- und Internetwirtschaft (OB/8), der KölnTourismus GmbH, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und der Kreishandwerkerschaft.²

¹ Quelle: Interviews mit verschiedenen Mitarbeitern der Wirtschaftsförderung, Amtsleitung und Stellvertretung, (Stand August 2017)

² In Klammern stehen die jeweiligen Angaben zu den Referaten.

Untersuchte Organisationsformen

Im Rahmen der Untersuchung wurden schwerpunktmäßig folgende, im Rahmen der Voruntersuchung bereits ermittelte Organisationsformen gegenüber gestellt:

- Wirtschaftsförderung als Amt
- Amt im Dezernat der Oberbürgermeisterin
- Eigenbetrieb
- GmbH ohne Partner
- GmbH mit Partner

Die Bewertung der möglichen Organisationsformen erfolgt anhand folgender Kriterien:

- Angemessene Flächenversorgung
- Reibungslose Schnittstellen
- Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung
- Finanzielle Ausstattung
- Akquisition von Unternehmen / Kundenorientierung
- Einbindung externen Know-hows
- Personalgewinnung
- Steuerung: Erfolgsmessung und Zielvereinbarung
- Repräsentanz der Stadt

Die Auswertung hat ergeben, dass die GmbH mit Partnern die größte Vorteilhaftigkeit ausweist.

Es ist kommunalrechtlich und gesellschaftsrechtlich möglich, die **Wirtschaftsförderung in einer eigenen Rechtsform** zu betreiben. Die **GmbH** ermöglicht eine hohe Flexibilität, weil sie die Beteiligung von externen Partner ermöglicht. Die Frage, in welchem Umfang die Gesellschafter Leistungspflichten übernehmen, kann im Rahmen einer GmbH grundsätzlich flexibel gestaltet werden. Neben der Einbindung der externen Partner und dem damit verbundenen Know-how und der erhöhten finanziellen Ausstattung, bietet die GmbH-Lösung Personalflexibilität und verbesserte Steuerungsmöglichkeiten über Zielvereinbarungen und Erfolgsmessung. Gleichwohl ist zu bedenken, dass die Governance-Struktur der GmbH und die Schnittstellen zur Stadtverwaltung so ausgestaltet werden müssen, dass etwaigen Kommunikationsproblemen entgegengewirkt werden kann. In diesem Rahmen sind Spiegelreferenten innerhalb der Stadtverwaltung und ein Planungsbeirat zum Amt der Stadtentwicklung zu empfehlen.

Die Frage, welche rechtlichen Schritte erforderlich bzw. zweckmäßig sind, um die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in eine eigene GmbH „auszugliedern“, hängt davon ab, in welchem Umfang der relevante Bereich übertragen werden soll. Hier ist gesellschaftsrechtlich insbesondere eine Ausgliederung nach dem Umwandlungsgesetz (UmwG) in Erwä-

gung zu ziehen, sobald die Strukturierungsüberlegungen abgeschlossen sind. Einzelheiten sollten nach Fassung der grundsätzlichen Entscheidung untersucht werden.

Organisationsempfehlung

Aufgrund der Aufgabennähe und somit der möglichen Hebung von Synergien ist die Integration der KölnTourismus GmbH und der Stabsstelle für Medien- und Internetwirtschaft empfehlenswert. Bei der Integration der KölnTourismus GmbH ist zu beachten, dass mindestens 5,1% der Anteile in der Hand der Stadt zurückbehalten werden sollten, um eine Belastung mit Grunderwerbsteuer zu verhindern. Der Bereich Arbeitsförderung des Amtes für Wirtschaftsförderung stellt eine originär kommunale Aufgabe dar und sollte in der Stadtverwaltung verbleiben. Die Stabsstellen „Fördermittelberatung“ und „Wissenschaft & Innovation“ sind dagegen aufgrund der Aufgabennähe zu den Kernaufgaben der Wirtschaftsförderung wichtige Bestandteile in einer möglichen Wirtschaftsförderungs GmbH.

Das Organisationsmodell sollte so offen gestaltet sein, dass die Beteiligung von externen Partnern flexibel gestaltet werden kann. Die Bereitschaft zu einem gesellschaftsrechtlichen Engagement wird durch eine klare Strategie und einen aussagekräftigen Businessplan gefördert. Die nachstehende Grafik zeigt die Organisationsempfehlung im Überblick.

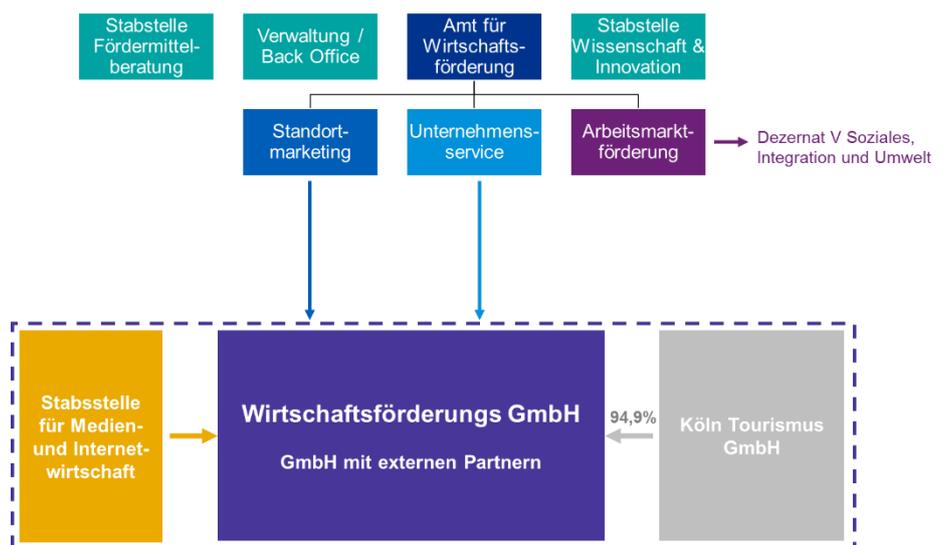


Abbildung 1: Mögliche Neugestaltung der Wirtschaftsförderung

Bei der Ausgestaltung der Wirtschaftsförderungs GmbH sind folgende Aspekte bedeutsam:

- **Anteilsverteilung** zwischen Stadt und Dritten (wobei dies keine rechtliche Fragestellung ist),
- **Einrichtung eines (fakultativen) Aufsichtsrats und ggf. eines – beratenden – Beirates,**
- **Implementierung einer klaren Aufgabenverteilung (Geschäftsverteilungsplan)** zwischen mehreren Geschäftsführern (sofern vorhanden),
- **Einrichtung einer klaren Governance-Struktur** mit der Verteilung von Zuständigkeiten, Rechten und Pflichten für die verschiedenen Gremien,
- **Implementierung von Berichtspflichten,** um eine volle Transparenz zu schaffen.

Planungsbeirat für den Stadtentwicklungsplan Wirtschaft

Die zur Verfügungstellung von ausreichenden Flächen ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für eine schlagkräftige Wirtschaftsförderung. Wir empfehlen daher, bei der Aufstellung des Stadtentwicklungsplans Wirtschaft einen Planungsbeirat aus Vertretern der zukünftigen Gesellschafter zu berufen, um einerseits frühzeitig deren Expertise einfließen zu lassen und andererseits die Verteilung von Gewerbe- und Wohnflächen zu beeinflussen.

3 Vorgehensweise der Untersuchung

Um den konkreten Umfang, die Schwerpunkte und die notwendigen Schritte eng abzustimmen, führte KPMG im Rahmen der Projektplanung Auftaktgespräche mit den verantwortlichen Mitarbeitern. Darüber hinaus wurden alle relevanten Informationen und verfügbaren Dokumente zum Untersuchungsbereich ausgewertet. Dabei handelte es sich neben Aufgabengliederungs-, Organisations- und Stellenplänen insbesondere auch um Leistungsberichte und Aufgabenbeschreibungen der Wirtschaftsförderung bzw. Berichte aus Controlling/ Kostenrechnung. Auch bestehende Konzepte, die weitreichende Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung haben, wurden einbezogen. Daneben wurden die Schnittstellen zu Dritten erhoben.

Allgemeines Vorgehen

Für die Durchführung des Projekts wurden von KPMG sowohl qualitative als auch quantitative Untersuchungsmethoden verwendet, deren Auswahl sich u.a. nach den verfügbaren Informationen richtete. Zu diesen Methoden zählen bspw.:

- Persönliche Interviews mit einzelnen oder mehreren Mitarbeitern der beteiligten Abteilungen bzw. Fachbereiche zur Erarbeitung eines Detailverständnisses der Organisation, der vorhandenen Rollen und der Schnittstellen
- Abgleich von Organisation und Tätigkeiten der Wirtschaftsförderung anhand anderer Gesellschaften oder vergleichbaren Organisationen auf kommunaler Ebene
- Analyse von Verträgen, Dienstanweisungen, Personalüberleitungsverträgen, stadtinternen Dokumenten und Steuerunterlagen der Wirtschaftsförderung
- Persönliche Interviews mit vom Auftraggeber benannten Institutionen
- Begleitung des Unternehmensservice bei Kundenbesuchen

Das Vorgehen im Projekt gliederte sich in folgende Phasen, die sich inhaltlich und zeitlich überschneiden.

Die **IST-Erhebung** erfolgte durch die Sichtung der Dokumente des Auftraggebers. Das Amt für Wirtschaftsförderung wurde sowohl als Ganzes als auch unterteilt in die verschiedenen Abteilungen Unternehmensservice, Standortmarketing und Arbeitsmarktförderung untersucht.

Die **IST-Analyse** erfolgte durch Interviews mit Führungskräften und Mitarbeitern des Amtes und den Amtsleitern und Amtsleiterinnen des Stadtentwicklungsamtes, des Stadtplanungsamtes, des Bauaufsichtsamtes, des Liegenschaftsamtes sowie den Abteilungs- und Sachgebietsleitern der Ausländerbehörde. Zudem wurde der Leiter der Stabsstelle für

Medien- und Internetwirtschaft zu der Schnittstelle mit der Wirtschaftsförderung befragt.

Außerhalb der Stadtverwaltung wurden Interviews mit der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer sowie der Kreishandwerkerschaft geführt. Des Weiteren haben wir Firmenbesuche des Unternehmensservice bei verschiedenen Unternehmen begleitet:

In der nächsten Phase wurden **Kriterien für eine Neuorganisation konkretisiert und abgestimmt**, um eine nachvollziehbare und optimale Organisationsempfehlung zu erlangen, sowie die steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Neuorganisation untersucht und in ihren Grundzügen skizziert.

Die **Phase, welche der Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen zur Aufgabenwahrnehmung und der Empfehlung einer Organisationsform galt**, war gekennzeichnet durch Gespräche mit Führungskräften und Sachbearbeitern, die Handlungsfelder für Verbesserungspotentiale aufgezeigt haben.

In der **Abstimmungsphase** wurden Termine, Vor- und Nachbereitung, die inhaltliche Gestaltung sowie die Protokollierung der Sitzungen koordiniert. Dies mündete anschließend in der Erstellung des Abschlussberichts.

In der Querschnittsaufgabe des phasenübergreifenden **Projektmanagements** fanden eine Projektvorbereitung und ein laufendes Projektmanagement zur Sicherung eines reibungslosen Projektauftritts sowie einer effizienten und operativen Projektdurchführung statt.

4 IST-Erhebung

4.1 Struktur und Kernaufgaben der Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln wurde 2017 dem Dezernat der Oberbürgermeisterin zugeordnet. Am 20. Dezember 2016 ist beschlossen worden, die Prozesse und Strukturen der städtischen Wirtschaftsförderung untersuchen zu lassen und somit Empfehlungen zu ihrer Optimierung und Neustrukturierung zu erhalten.

Das Amt für Wirtschaftsförderung besteht aus insgesamt 61 Mitarbeitern (1 Amtsleiter, 56 städtische Mitarbeiter und 4 Mitarbeiter anderer Kommunen im Bereich der Arbeitsmarktförderung). Die Gruppe der städtischen Mitarbeiter besteht aus 32 Beamten und 24 Angestellten. Dies ist bei einer möglichen Veränderung der Organisationsform zu berücksichtigen. Unterteilt ist die Wirtschaftsförderung in die drei Bereiche **Unternehmensservice** mit 14 Mitarbeitern, **Standortmarketing** mit 12 Mitarbeitern und **Arbeitsmarktförderung** mit 26 Mitarbeitern. Zudem gibt es eine Verwaltung, bestehend aus 5 Mitarbeitern und den beiden Stabstellen „Wissenschafts- und Innovationsförderung“ (2 Mitarbeiter) und „Fördermittelberatung“ (1 Mitarbeiter).³

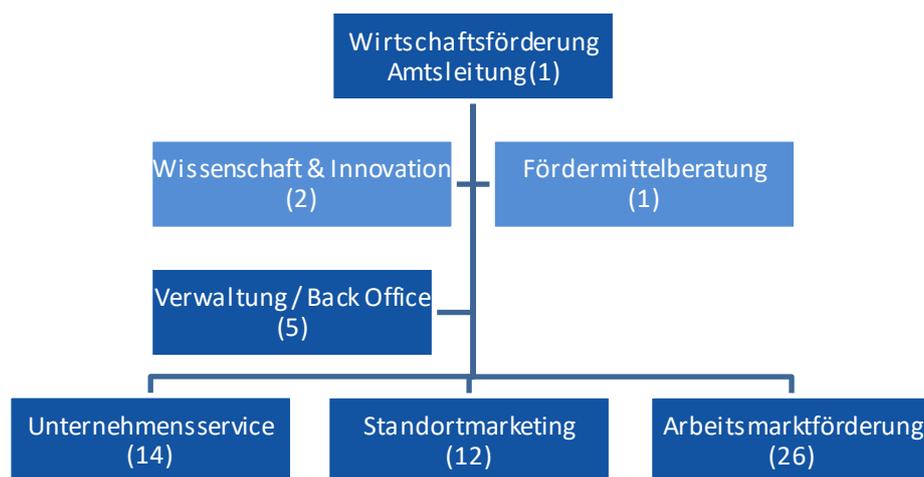


Abbildung 2: Organigramm der Wirtschaftsförderung

³ Quelle: Interviews mit verschiedenen Mitarbeitern der Wirtschaftsförderung, Amtsleitung und Stellvertretung, (Stand August 2017)

Die finanzielle Ausstattung der Wirtschaftsförderung und die Aufgaben der drei Bereiche werden nachfolgend dargestellt.

Finanzielle Ausstattung

Die Wirtschaftsförderung wird im städtischen Haushalt als Produkt 7910 geführt. Das Plan-Budget der Wirtschaftsförderung für 2018 beträgt **EUR 7.033.580,51**. Davon sind EUR 4.749.734,0 für Personalkosten inklusive Rückstellungen vorgesehen. Die Entwicklung der Plan-Budgets über die nächsten vier Jahre ist in folgender Tabelle dargestellt.

Planwerte	2018	2019	2020	2021
02 - Zuwendungen und allg. Umlagen	619,3	665,9	665,9	665,9
05 - privatrechtl. Leistungs-entgelte	15	15	15	15
06 - Kostenerstattungen und Umlagen	286,6	284,2	284,2	284,2
08 - aktivierte Eigenleistungen	18	18	18	18
11 - Personalaufwendungen	-4.749,8	-5.314,8	-5.110,1	-5.438,7
13 - Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-400,5	-312,3	-283,5	-285
14 - Bilanzielle Abschreibungen	-99	-102,5	-102,5	-102,5
15 - Transferaufwendungen	-749,1	-748,2	-748,2	-748,2
16 - sonstige ordentl. Aufwendungen	-1.974,2	-1.935,5	-1.893,9	-1.913,3
Teilplanergebnis	-7.033,6	-7.430,3	-7.155,1	-7.504,7

Tabelle 2: Haushaltsplan Wirtschaftsförderung in TEUR (2018 – 2021)

Die finanzielle Lage der einzelnen Bereiche inklusive entsprechender Kennzahlen (Jahresabschluss) wird nachfolgend dargestellt. Alle Bereiche der Wirtschaftsförderung haben Zuschussbedarf. Das Produktergebnis der Wirtschaftsförderung inklusive der medienwirtschaftlichen

Aktivitäten wird im Jahresabschluss 2014 mit insgesamt EUR -8.938.912 ausgewiesen.

2014⁴	Standortmarketing	Unternehmensservice
Leistungseinheit	Marketingmaßnahmen	Betreute Unternehmen
Leitungsmenge	350	1389
Kosten	2.996.906 €	1.615.668 €
Erlöse	123.537 €	60 €
Produktergebnis	-2.873.369 €	-1.615.608 €
Kostendeckungsgrad	4,1%	0,0%
Kennzahlen	Anzahl der angesiedelten, chinesischen Unternehmen	Anzahl der Bestandspflegekontakte
	5	101
	Anzahl der betreuten ausländischen Unternehmen	Anzahl der Akquisitionen
	2000	61
	Anzahl der erstellten Publikationen	Vermittelte Immobilien in qm
	5	117.000
Anzahl der Veranstaltungen und Messebeteiligungen	Unter Beteiligung des Unternehmensservice vermarktete Gewerbe-/Industriegrundstücke in qm	
5	32.000	

Table 3: Jahresabschluss 2014 (1/2)

⁴ Aktuellere Jahresabschlüsse lagen nicht vor.

2014	Arbeitsmarktförderung	Medienwirtschaftliche Aktivitäten
Leistungseinheit	Teilnehmer im ABM-Stadtverschönerungsprogramm	Produktivstunden
Leitungsmenge	480	8349
Kosten	4.055.671 €	1.505.448 €
Erlöse	1.098.705 €	12.478 €
Produktergebnis	-2.956.966 €	-1.492.969 €
Kostendeckungsgrad	27,1%	0,8%
Kennzahlen	Anzahl der Existenzgründungen	Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Medienbranche
	3421	8,2
		Anzahl der Drehgenehmigungen
		1681

Tabelle 4: Jahresabschluss 2014 (2/2)

4.2 Unternehmensservice

Zur Erfassung der Aufgaben und der Prozesse des Unternehmensservices in der Wirtschaftsförderung wurde am 25. Juli 2017 ein Interview mit dem Leiter und acht weiteren Mitarbeitern geführt. Insgesamt besteht der Unternehmensservice aus 14 Mitarbeitern. 12 der 14 Mitarbeiter sind Beamte.

Der Unternehmensservice richtet sich an bestehende als auch an potentielle Kölner Unternehmen und hat die Aufgaben Standortberatung und Standortentwicklung, Immobilienvermittlung und Fördermittelberatung. Dabei fungiert er auch als Behördenlotse. Konkret besteht, gemäß der Arbeitsplatzbeschreibung, die Aufgabe des Unternehmensservices aus drei Tätigkeitsbereichen:

Tätigkeit

-
- 1) Erhaltung und Attraktivierung des „Mikro-Wirtschaftsstandortes“ (räumlicher Zuständigkeitsbereich des Unternehmensbetreuers)
 - Schutz der vorhandenen gewerblichen Nutzungen vor negativen Auswirkungen von städtischen Planungen, privaten Bauvorhaben und sonstigen Einflussfaktoren
 - Weiterentwicklung von Gewerbestandorten
-
- 2) Betreuung von Unternehmen
 - Informationen für Unternehmen
 - Organisation von Ansprechpartnern innerhalb der Stadtverwaltung
 - Betreuung von An-/Umsiedlungen
 - Begleitung baurechtlicher Verfahren
-
- 3) Sonstige Tätigkeiten
 - Auswertung diverser Informationsquellen
 - Konzeption und Durchführung von Veranstaltungen

Tabelle 5: Tätigkeitsbeschreibung Unternehmensservice

Durch diesen Schwerpunkt des Unternehmensservice ergeben sich zahlreiche stadtinterne Schnittstellen, insbesondere mit dem Bauaufsichtsamt (63) und dem Stadtplanungsamt (61).

Innerhalb des Interviews wurde die Wichtigkeit einer frühzeitigen Einbindung des Unternehmensservice in die Planung von Gewerbe- und Wohnflächen durch das Stadtplanungsamt betont. Dies sei in einer stadtinternen Vereinbarung zwischen den Bereichen 61 und 803 am 23. Juni 2010 festgelegt worden. Der Unternehmensservice hat darauf hingewiesen, dass der Bestandsschutz von elementarer Bedeutung für die Unternehmen sei. Heranrückende Wohnbebauung könne durch die rechtlichen Rahmenbedingungen z.B. im Immissionsschutzgesetz zu Einschränkungen bei der Nutzung bisheriger Standorte führen.

In der Vergangenheit habe es im Bauaufsichtsamt eine besondere Zuständigkeit von Mitarbeitern für Bauvorhaben von Unternehmen gegeben, wodurch eine schnelle und sachgerechte Bearbeitung gewährleistet war. Wegen personeller Engpässe, sei diese Zuständigkeit aufgelöst worden. Aus Sicht der Wirtschaftsförderung wäre die Wiedereinrichtung einer Sonderzuständigkeit empfehlenswert, da die zügige Bearbeitungsdauer von Bauanträgen durch Unternehmen ein entscheidender Erfolgsfaktor sowohl für die Ansiedlung von neuen Unternehmen als auch für die Entwicklung von Standorten sei.

Der Unternehmensservice nutze sowohl die Software als auch die Datenbanken des Bauaufsichtsamts und des Stadtplanungsamtes. So würden beispielsweise Grundstücks- und Nutzungspläne, aber auch Bauges-

nehmigungsprozesse eingesehen, um den Unternehmen einen optimalen Service bieten zu können.

Darüber hinaus fungiere der Unternehmensservice als interner Dienstleister, indem Informationen nach außen getragen würden. So könnten beispielsweise Genehmigungsprozesse betreut und die nötigen Materialien an das Bauaufsichtsamt weitergeleitet werden.

IT-Verfahren, auf die der Unternehmensservice Zugriff hat

- **Solumstar** für den Einblick ins elektronische Grundbuch
- **GEKOS** für Baugenehmigungsverfahren
- Gis Eye bzw. **QGIS Browser** (Zugriff auf Katasterauskünfte, Bebauungspläne, Flächennutzungspläne, Liegenschaftskarten, Luftbilder, Städtischer Grundbesitz, Stadtpläne, Landschaftsplan, Panoramabilder Köln 2015)
- **Unternehmensregister 80 mit Immobiliendatenbank**
- **RegisSTAR** für Zugriff auf das Handelsregister
- **Session** (Verwaltung / Bearbeitung von Beschlussvorlagen für Gremien)
- **DMS** für Bestellung von archivierten Bauakten, für Zugriff auf Geodatenbanken, für Zugriff zu „Planverfahren Dritter“ und zum Einholen von Prüfvermerken

Tabelle 6: Liste der Zugriffsmöglichkeiten auf IT-Verfahren

Teilnahme an Arbeitsgruppen und Gremien

- Ämterbesprechung bei 63
- Amtsleiterrunde bei Dezernat VI (Gasthörer)
- Task Force Flüchtlinge
- Aktionsbündnis Schulbau
- Clearingstelle zwischen Dezernat VI und HWK
- Lenkungsgruppe Masterplan
- Verkehrssituation Leverkusener Autobahnbrücke (Straßen.NRW, 66 und Ford)
- Liegenschaftsausschuss (Teilnahme am öffentlichen und nicht-öffentlichen Teil)
- Koordinierungsgespräch Stadt Köln / Landesbetrieb Straßenbau NRW
- Lenkungsgruppe Parkstadt Süd
- AG Frischezentrum
- Koordinationsrunden von 15 zur Einrichtung eines neuen städtischen Gewerbegebietes
- Planfeststellungsverfahren
- StEK Wirtschaft
- StEK Wohnen
- Luftreinhalteplan
- Fallbezogene Abstimmungsgespräche zwischen mehreren Dienststellen, wenn Gewerbe betroffen ist (z.B. ehemalige Melia-Deponie, Hürther GE „Am Kalscheurer Hof“)
- JF Deutzer Hafen
- AG Breslauer Platz
- Lenkungskreis MesseCity

Tabelle 7: Teilnahme an Arbeitsgruppen und Gremien

Zwischenfazit: Der Unternehmensservice ist direkter Dienstleister für die Unternehmen und hat somit zahlreiche Schnittstellen in die Stadtverwaltung hinein.

4.3 Standortmarketing

Das Standortmarketing der Wirtschaftsförderung besteht aus zwölf Mitarbeitern, inklusive der Abteilungsleitung. Am 19. Juli 2017 wurde ein Gespräch mit dem Abteilungsleiter geführt, um die Aufgaben und den IST-Zustand des Standortmarketings zu ermitteln.

Die Dienstleistungen des Standortmarketings, welchen im Wesentlichen die nachfolgenden drei Funktionen zugrunde liegen, richten sich vor allem an Unternehmen, aber auch an Fachmedien, Wirtschaftsdelegationen, Wirtschaftsverbände sowie Netzwerke.

Zum einen würden durch eine sektorbezogene Betreuung Wirtschaftsanalysen und –beobachtungen generiert. Zum anderen würden Grundsatzzfragen zur Konzeption und Strategie der Wirtschaftsförderung geklärt und die Koordination der Wirtschaftsförderung mit Kammern, Verbänden und Gewerkschaften sichergestellt.

Den zweiten Pfeiler des Standortmarketings bilde die Öffentlichkeitsarbeit, die Flyer, Filme und das Kölnmagazin erstellt. Die Durchführung von Fachkonferenzen und die Betreuung von Messeauftritten, wie beispielsweise der Messeauftritt auf der ExpoReal, sei ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit. Hier würden die rund 700 m² Ausstellungsfläche der Stadt Köln an Kölner Unternehmen oder an Unternehmen mit Projekten in Köln vergeben werden.

Weitere Aufgaben des Standortmarketings seien die Betreuung von ausländischen Unternehmen, Auslandsakquisitionen, Konzeption und Durchführung von Werbe- und PR-Maßnahmen im Ausland, Betreuung von diplomatischen und konsularischen Vertretungen, Staatshandelsfirmen, Außenhandelsfirmen sowie die Erstellung von Stellungnahmen zu Gewerbeanträgen von Ausländern.

Der Fokus werde hier auf die Märkte von China, Indien und der Türkei gelegt. In diesem Rahmen bestehe eine enge Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde im Rahmen des Aufenthaltsrechts. Die Ausländerbehörde habe ebenfalls eine Stelle für China, Indien und die Türkei eingerichtet. Die Bearbeitungszeiten für Anträge nach dem Aufenthaltsrecht seien sehr lang.

Das Standortmarketing würde neue Chancen, beispielsweise durch den Brexit oder die Digitalisierung gerne intensiv nutzen. Das benötigte Budget stehe jedoch nicht zur Verfügung.

Darüber hinaus sei es wünschenswert, die Ziele des Standortmarketings stärker mit den gesamtstädtischen Zielen zu verknüpfen.

Zwischenfazit: Das Standortmarketing vertritt die Stadt Köln nach Außen. Es bestehen zahlreiche Verknüpfungen zu IHK, Köln Messe und Kölner Unternehmen. Die Vermarktung des Standortes erfolgt im Rahmen des zur Verfügung stehenden Budgets. Eine Erhöhung des Budgets würde dementsprechend umfangreichere Aktivitäten ermöglichen.

4.4 Kommunale Arbeitsmarktförderung

Das Gespräch mit der Abteilungsleiterin der Arbeitsmarktförderung und fünf weiteren Mitarbeitern fand am 24. Juli 2017 statt. Die Kommunale Arbeitsmarktförderung setzt sich aus der Allgemeinen Arbeitsmarktförderung, dem Stadtverschönerungsprogramm (Win-Win), dem Kommunales Bündnis für Arbeit, dem STARTERCENTER, der Regionalagentur Region Köln und dem Kompetenzzentrum Frau und Beruf zusammen.

Allgemeine Arbeitsmarktförderung

Die Allgemeine Arbeitsmarktförderung ist Kooperationspartner für verschiedene Institutionen, beispielsweise für die Agentur für Arbeit Köln, die Industrie- und Handelskammer Köln und das Jobcenter Köln. Ziel dieser Kooperationen sei die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Sicherung von Fachkräften. Des Weiteren ist die Arbeitsmarktförderung Mitglied verschiedener Gremien und nimmt Dezernatsaufgaben wahr.

Stadtverschönerungsprogramm / Win-Win für Köln

Die Aufgabe des Stadtverschönerungsprogramms (STVP) ist die Qualifizierung und Beschäftigung von Jugendlichen zwischen 16 und 27 Jahren, sowie von älteren Langzeitarbeitslosen. Zu diesen Programmen zählt auch das Projekt Win-Win für Köln, das ein kombiniertes Programm der Arbeitsmarkt-, Sozial-, und Bildungspolitik darstellt. Zurzeit hat das STVP fünf Mitarbeiter, welche künftig durch zwei weitere Mitarbeiter ergänzt werden.

Die Finanzierung des STVP erfolgt durch Mittel des Bundes, des Landes NRW und der Stadt Köln und ist abhängig vom Haushalt sowie von bestehenden Förderprogrammen und Förderinstrumenten. Das STVP wird maßgeblich von einer Kooperation zwischen Jobcenter Köln und der Stadt Köln getragen, da nur eine Kombination der zuvor aufgeführten Geldgeber die Umsetzung des STVP ermöglicht.

Kommunales Bündnis für Arbeit

Das Kommunales Bündnis für Arbeit (KBfA) wurde 2005 mit dem Ziel gegründet, den Kölner Arbeitsmarktpartnern eine Plattform zu bieten, Einfluss sowohl auf die Rahmenbedingungen als auch auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation auszuüben. Das KBfA ist ein Gremium, in dem Vertreter und Vertreterinnen aus der Wirtschaft, Gewerkschaften, der Bundesagentur für Arbeit sowie des Jobcenters Köln zusammenkommen.

Die Projekt- und Geschäftsstelle des KBfA wurde in die Abteilung Arbeitsmarktförderung des Amtes für Wirtschaftsförderung der Stadt Köln eingegliedert. Sie ist für die Koordination und operative Umsetzung der von den Bündnismitgliedern definierten Themen zuständig und agiert als Schnittstelle innerhalb der Verwaltung. Des Weiteren ist sie für die organisatorischen Arbeiten zuständig und informiert die Bündnispartner über aktuelle Entwicklungen.

STARTERCENTER

Das STARTERCENTER ist für die Beratung von Gründungsinteressierten und Startup-Unternehmen zuständig, wobei es nur Freiberufler betreut. Der Schwerpunkt liegt insbesondere auf ALG-I und ALG-II-Empfängern. Das STARTCENTER bietet eine umfassende Beratung, von der Erstellung des Businessplans hin zur Begleitung der Startphase. Durch die Nähe zur Verwaltung bietet es auch Unterstützung bei Genehmigungsprozessen innerhalb der Stadtverwaltung. Im Jahr 2015 führte das STARTCENTER 3.370 Beratungen durch.

Regionalagentur Region Köln

Die Arbeitsmarktregion Köln besteht aus dem Oberbergischen Kreis, dem Rheinisch-Bergischen Kreis, dem Rhein-Erft-Kreis und den Städten Leverkusen und Köln. Aus jeder Teilregion wurden Mitarbeiter zur Umsetzung in die Regionalagentur abgeordnet. Zu den Aufgaben der Regionalagentur zählen die Vernetzung der arbeitsmarktpolitischen Akteure, die Beratung regionaler Projekte sowie deren Umsetzung durch die Möglichkeiten der Landesarbeitspolitik. Des Weiteren koordiniert sie den regionalen Abstimmungsprozess zwischen den beteiligten Akteuren und stellt die Verbindung zu der Förderung des Landes sicher.

Kompetenzzentrum Frau und Beruf

Das Kompetenzzentrum Frau und Beruf Region Köln ist für die Städte Leverkusen und Köln, den Oberbergischen Kreis, den Rheinisch-Bergischen Kreis und den Rhein-Erft-Kreis zuständig. Zu seinen Aufgaben gehört die Entwicklung von Informationen und Konzepten einer frauenfördernden Personalpolitik. Frauen sollen hierbei als Fach- und Führungskräfte gewonnen werden. Im August 2015 wurde die erste dreijährige EU-Förderungsphase (EFRE) erfolgreich abgeschlossen. Am 1. September startete eine neue dreijährige Förderphase.

Zu den Hauptthemen des Kompetenzzentrums zählen

- Betriebliche Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Förderung der Teilzeitberufsausbildung
- Berufliche Inklusion von Frauen mit Behinderungen

Der Fokus des Kompetenzzentrums liegt auf kleinen und mittleren Unternehmen.

Zwischenfazit: Die Abteilung Arbeitsmarktförderung hat einen starken Bezug zum Sozialbereich. In anderen Kommunen ist diese Aufgabe dem Sozialbereich statt der Wirtschaftsförderung zugeordnet.

4.5 Stabsstellen

Die Stabsstelle für Wissenschafts- und Innovationsförderung solle zum einen zukünftige, technologische Entwicklungstrends frühzeitig erkennen und zum anderen einen Dialog mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen sicherstellen.

Die Stabsstelle für Fördermittelberatung unterstütze Unternehmen bzw. Investoren bei der Suche nach einem geeigneten Förderprogramm. Die Förderprogramme seien häufig Mittel der EU, des Bundes oder des Landes NRW.

5 IST-Analyse

5.1 Flächenversorgung für gewerbliche Zwecke

Nach den uns erteilten Auskünften sind in den letzten fünf Jahren ca. 230 ha GE/GI-Flächen entwidmet worden. Die Flächen wurden auf städtischer Seite z.B. für Schulen, Kindergärten und Flüchtlingsunterkünfte benötigt. Darin enthalten sind auch GE/GI Flächen, die von Unternehmen für Wohnbauzwecke (z.B. Standortaufgabe eines Industrieunternehmens) veräußert wurden. Die privaten Eigentümer erzielen durch den Verkauf ihrer Grundstücke für Wohnbauzwecke einen deutlich höheren Preis als durch den Verkauf für gewerbliche Zwecke. Voraussetzung für die Umwidmung ist, dass das Stadtplanungsamt das zugrundliegende Planrecht schafft.

In einer Ratsvorlage des Baudezernenten vom 07. März 2017 wurden zum Jahresende 2016 Potenzialflächen für die gewerbliche Nutzung in einer Größenordnung von 118,1 ha erfasst. Diese teilen sich mit 66,1 ha auf GE-Flächen und mit 52,0 ha auf GI-Flächen auf.⁵

Die baureifen Flächen belaufen sich auf insgesamt 167,5 ha. Hiervon stehen 96,7 ha dem Markt zur Verfügung, der Rest ist nicht zu vermarkten. Von den zur Verfügung stehenden 96,7 ha sind 64,6 ha bereits „reserviert“, d.h. es gibt interessierte Käufer. Die verbliebenen 32,1 ha verteilen sich zu 17,0 ha auf die Stadt und zu 15,1 ha auf private Investoren.

5.2 Finanzielle Ausstattung der Wirtschaftsförderung

Derzeit beträgt das im Haushalt der Stadt Köln für die Wirtschaftsförderung bereitgestellte Budget rund EUR 7,5 Mio. Davon werden 60% für Personalkosten und Rückstellungen aufgewendet. Das Restbudget steht den drei Abteilungen der Wirtschaftsförderung für ihre operative Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Im Vergleich stehen beispielsweise Düsseldorf rund EUR 12,99 Mio. und Hamburg EUR 32,50 Mio. zur Verfügung.⁶

Die Wirtschaftsförderung Köln hat im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten ein geringeres Budget pro Einwohnerzahl. Für reine Sach-

⁵ Quelle: Gewerbeflächenbereitstellungskonzept (Stand: 12/2016)

⁶ Quelle: BCG-Untersuchung zu Wirtschaftsförderung in deutschen Großstädten

kosten hat die Wirtschaftsförderung Köln rund EUR 1,6 Mio. zur Verfügung. Das sind EUR 1,52 pro Einwohner. Im Vergleich dazu stehen beispielsweise der Wirtschaftsförderung Frankfurt EUR 5,53 pro Einwohner zur Verfügung.⁷

5.3 Analyse der Schnittstellen

5.3.1 Überblick über die Schnittstellen

Es bestehen zahlreiche **Schnittstellen** der Wirtschaftsförderung mit verschiedenen Ämtern und Organisationseinheiten sowie außerstädtischen Partnern. Besonders ausgeprägte Schnittstellen bestehen mit den nachfolgend hervorgehobenen Stellen,

- **dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik (15),**
- **dem Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster (23),**
- der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln (26),
- dem Amt für Schulentwicklung (40),
- dem Amt für Soziales und Senioren (50),
- dem Umwelt- und Verbraucherschutzamt (57),
- **dem Stadtplanungsamt (61),**
- **dem Bauaufsichtsamt (63),**
- **dem Amt für öffentliche Ordnung / Ausländerbehörde**
- dem Amt für Straßen- und Verkehrstechnik (66),
- dem Amt für Landschaftspflege und Grünflächen (67),
- **der Stabsstelle für Medien- und Internetwirtschaft (OB/8),**
- der Wohnungsbauleitstelle (VI/1),
- **der KölnTourismus GmbH,**
- der Arbeitsagentur,
- **der Industrie- und Handelskammer,**
- **der Handwerkskammer und**
- der Kreishandwerkerschaft.

Im Rahmen der IST-Analyse wurden die wichtigsten Schnittstellen untersucht.

⁷ Quelle: Wirtschaftsförderung Köln, Strategische Position und Erfolgsfaktoren, Grundlagensammlung Dezember 2016

5.3.2 Ergebnisse der geführten Interviews

Innerhalb der Stadtverwaltung fanden Interviews mit dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik, dem Stadtplanungsamt, dem Bauaufsichtsamt, dem Amt für öffentliche Ordnung, dem Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster und der Stabsstelle für Medien- und Internetwirtschaft statt. Durch die Interviews wurden die wesentlichen Schnittstellen zur Wirtschaftsförderung erhoben und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung aus Sicht der jeweils interviewten Stellen hinterfragt.

Die Ämter bewerten die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung positiv. Dahingegen haben die Interviews und Recherchen im Amt für Wirtschaftsförderung selbst und bei den begleiteten Unternehmensbesuchen ergeben, dass die Anliegen der Wirtschaftsförderung von den fachlichen zuständigen Ämtern nicht immer angemessen berücksichtigt würden. Beispielhaft hierfür sei die fehlende Priorisierung von gewerblichen Bauanträgen oder die herannahende Wohnbebauung.

Von besonderer Bedeutung für Entscheidungen über die Änderung von Flächennutzungen sei das Planrecht, da Umwandlung von Gewerbeflächen in der Regel erst durch die Schaffung oder Änderung des Planrechts möglich ist. Diese Entscheidungen werden – nach dem Eindruck der geführten Interviews – sehr stark einzelfallbezogen getroffen. Eine Optimierung der Abstimmungsprozesse ist daher notwendig.

Eine wesentliche Aufgabe der Wirtschaftsförderung sei die Unterstützung von Unternehmen in Baugenehmigungsverfahren. Derzeit gebe es beim Bauaufsichtsamt keine Priorisierung von Baugenehmigungsanträgen oder spezialisierte Mitarbeiter für Gewerbebauten. Dies wurde in verschiedenen Interviews beklagt.

Die Zusammenarbeit mit dem Amt für Liegenschaften hat sich im Rahmen der IST-Analyse als problemlos dargestellt. Derzeit gebe es gemäß dem Amt für Liegenschaften kein städtisches Vorkaufsrecht für Grundstücksankäufe.

Sowohl das Amt für öffentliche Ordnung als auch die Stabsstelle für Medien- und Internetwirtschaft betonten die Wichtigkeit einer intensiven Zusammenarbeit, beispielsweise bei der Bearbeitung von Aufenthaltsanträgen ausländischer Unternehmensgründer oder der Bearbeitung von Büroanfragen von Start-Ups. Ein konkreter Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit wurde in diesen beiden Interviews jedoch nicht ersichtlich. Für das Ordnungsamt sei vor allem die Objektivität einer Wirtschaftsförderung bei der Beurteilung von Aufenthaltsanträgen wichtig, welche es in verschiedenen Organisationsformen zu bewahren gelte.

Außerhalb der Stadtverwaltung fanden Interviews mit der KölnTourismus GmbH, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und der Kreishandwerkerschaft statt. Die KölnTourismus GmbH hat ihre Schnittstellen zum Amt für Wirtschaftsförderung erläutert. Zwischen der Wirtschaftsförderung und der KölnTourismus GmbH gebe es aufgrund konkreter Rollenzuweisungen eine funktionierende Zusammenarbeit. Ausgeprägte Schnittstellen bestünden aufgrund des gemeinsamen Markenprozesses der Stadt und bei der Flächenakquisition beispielsweise bei der Ansiedlung von Hotels.

Die Kammern haben ihre Mitgliederperspektive zur Kölner Wirtschaftsförderung erläutert. Aus Sicht der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und der Kreishandwerkerschaft wurde einerseits die Arbeit der Wirtschaftsförderung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln gelobt, andererseits gebe es Verbesserungspotential. So sei eine zielgruppengerechtere Ansprache von Unternehmen wünschenswert. Unter zielgerechte Ansprache seien ein ausgeprägtes Verständnis von Unternehmenskultur und –strategie und höhere Expertise für Geschäftsfelder zu verstehen. Die Wirtschaftsförderung solle durch Personen mit entsprechenden Branchenerfahrung und Auslandserfahrung verstärkt werden. Die Umwandlung der Wirtschaftsförderung in eine GmbH werde empfohlen.

Austausch über mögliche Herausforderungen mit dem DGB Köln

Der DGB Köln drückte seine Befürchtung aus, dass eine Teil- oder Gesamtprivatisierung nicht genügend Vorteile mit sich bringen würde. So sehe der DGB die Gefahr von höheren Kosten für die Stadt Köln, Interessenkonflikten zwischen Unternehmen und Schnittstellenproblemen mit städtischen Ämtern. Dementsprechend würde sich der DGB den Verbleib der Wirtschaftsförderung als Amt wünschen. Zudem würde eine Einbeziehung der Wirtschaftskompetenz von Unternehmen, beispielsweise durch das „Branchenforum Industrie“ und das „Logistikforum“, bereits stattfinden.

Austausch über die zukünftige Gestaltung der Wirtschaftsförderung mit Vertretern der Wirtschaft

Auf Einladung der Oberbürgermeisterin wurden am 22. August 2017 Vertreter der Wirtschaft eingeladen. Gegenstand des Gesprächs war die zukünftige Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung in der Stadt Köln.

In einem Initiativvortrag wurden als zentrale Ziele einer Neuorganisation der Wirtschaftsförderungen ein passgenauer Service für bestehende Unternehmen und die aktive Vermarktung der Stadt im nationalen und internationalen Wettbewerb genannt. Die Verbesserung der Schnittstellen und das gemeinsame Handeln von Stadt und Wirtschaft sollen die zukünftige Zusammenarbeit ebenfalls prägen.

Dabei wurde diskutiert, wie die Expertise der Kölner Unternehmen für die Wirtschaftsförderung genutzt werden kann. Anhand der Organisationsformen in anderen Städten wurden die möglichen Beteiligungsmodelle diskutiert.

Wesentliche Diskussionspunkte waren

- die Bildung von Geschäftsfeldern in einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft (Bestandpflege/ Standortmarketing, Unternehmensakquise/ Ansiedlungspolitik, Standortmarketing, Conventions, Tourismus),
- die unterschiedlichen Beteiligungsformen in anderen Städten (gesellschaftsrechtliche Beteiligung und Lizenzierungsmodelle). Die Bündelung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten in einer eigenen Organisation, die sich neben der Stadt an der Wirtschaftsförderungsgesellschaft beteiligen kann,
- die Bildung einer Doppelspitze in der Geschäftsführung mit der Zuständigkeit für den Vertretung der Wirtschaftsförderung nach außen (z.B. Unternehmensakquisition) einerseits und die interne Organisation und Kommunikation mit der Stadtverwaltung andererseits. Diese Möglichkeit wurde von zahlreichen Unternehmensvertretern ausdrücklich begrüßt,
- die mögliche Beteiligung von Umlandkommunen an der Wirtschaftsförderung,
- die Integration möglichst vieler Aktivitäten rund um das Thema Wirtschaftsförderung zur Vermeidung von Doppelstrukturen.

In der Diskussion wurde die Erarbeitung strategischer Ziele für die Wirtschaftsförderung und klarer Governancestrukturen im Verhältnis zu Stadtverwaltung und Stadtrat als ein wichtiger Erfolgsfaktor benannt.

Insgesamt ist festzustellen, dass von Seiten der Unternehmen eine hohe Bereitschaft besteht, die Stadt bei der Wirtschaftsförderung zu unterstützen und im gemeinsamen Interesse voranzutreiben.

5.4 Ergebnisse der Unternehmensbesuche

Es wurden insgesamt **fünf Unternehmensbesuche** des Unternehmensservice begleitet. Drei der fünf Unternehmensbesuche haben die Wichtigkeit einer funktionsfähigen Zusammenarbeit der Wirtschaftsförderung mit den anderen Ämtern bekräftigt. Ein Privatinvestor, EXKi (La Carotte GmbH) und die Melik GmbH wurden von der Wirtschaftsförderung bei Baugenehmigungsverfahren bzw. einer Grundstücksakquisitionen unterstützt. Die Unterstützung der Unternehmensbetreuer im Baugenehmigungsverfahren läge in der Prüfung der Vollständigkeit von Dokumenten und die darauf folgende Weiterleitung an das Bauaufsichtsamt. Durch die Vollständigkeitsprüfung könne das Baugenehmigungsverfahren beschleunigt werden. Eine formale Priorisierung im Bauaufsichtsamt gäbe es jedoch nicht.

Die anderen beiden Unternehmensbesuche bei der Kölner Schiffswerft Deutz (KSD) und Jones Lang LaSalle (JLL) hatten im Wesentlichen die Schilderung von Konflikten zwischen der Stadtverwaltung und dem jeweiligen Unternehmen zum Gegenstand. Die KSD sei aufgrund des städtebaulichen Plankonzepts „Euroforum West“ auf die Unterstützung der Wirtschaftsförderung angewiesen. Das städtische Plankonzept sehe Wohnbebauung in der Nähe der Werft vor, was zu Lärmbelästigung führen könnte.

Das zentrale Thema des Bestandsschutzes für bestehende Gewerbebetriebe wird von den Gesprächspartner in der Stadtverwaltung und den betroffenen Gewerbebetrieben bzw. den Kammern unterschiedlich bewertet. Mehrfach wurde betont, dass eine herannahende Wohnbebauung die Existenz von Gewerbebetrieben bedrohen könne.

JLL erörterte die verbesserungsfähige Kommunikation der Wirtschaftsförderung mit den Unternehmen der Stadt Köln. JLL wünschte sich ein monatliches Briefing über die städtischen Immobilien, sodass JLL – aber auch andere Immobilienmakler – über Grundstücksflächen und –preise stetig informiert sind und somit sich neu ansiedelnde Unternehmen adäquat beraten können.

6 Herleitung der Organisationsempfehlung

Im nachfolgenden Kapitel werden wichtige Gesichtspunkte für die Organisationsempfehlungen skizziert und diskutiert. Dabei werden die Erkenntnisse aus den im Rahmen der IST-Analyse geführten Interviews einfließen. So ist zum einen die Zusammenarbeit mit den anderen Ämtern und zum anderen die Durchsetzungskraft und Effizienz einer Wirtschaftsförderung zu berücksichtigen.

Zentral hierbei ist die Frage, ob die Wirtschaftsförderung in Zukunft aus dem Amt der Stadt Köln in einen separaten Rechtsträger in Form einer privaten Gesellschaft (GmbH) ausgegliedert werden soll.

6.1 Kriterienkatalog zur Auswahl der optimalen Organisationsform

6.1.1 Angemessene Flächenversorgung

Eine wesentliche Herausforderung für die Wirtschaftsförderung ist die Versorgung ansiedlungswilliger Unternehmen mit Flächen. Im Rahmen der Stadtgrenzen ist ein Ausgleich zwischen der Nachfrage nach Gewerbeflächen und Wohnbauflächen zu gewährleisten. Die Verpflichtung der Stadt zur Umsetzung gesetzlicher und politischer Vorgaben (z.B. Flüchtlingsunterkünfte oder Schulbauten) trägt zu einer Verringerung der Restfläche für Gewerbeansiedlungen bei.

Wir halten daher die angemessene Flächenversorgung für die Erweiterung bestehender Unternehmen oder die Neuansiedlung von Unternehmen für eine zentrale Herausforderung in der Wirtschaftsförderung. Ob die Organisationsform Einfluss auf die angemessene Flächenversorgung haben kann, ist zu bewerten.

6.1.2 Reibungslose Schnittstellen zu den Ämtern

Schnittstellen zwischen Wirtschaftsförderung und der Stadtverwaltung bestehen insbesondere mit den Ämtern Stadtentwicklung, Stadtplanung, Bauaufsichtsamt, Liegenschaften und Ausländerbehörde. Unabhängig von der Organisationsform muss gewährleistet sein, dass der Austausch mit den einzelnen Ämtern über Gewerbeflächen, Baugenehmigungsverfahren, Grundstücksakquisitionen und sich neu ansiedelnde Unternehmer reibungslos funktioniert.

6.1.3 Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung

Die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln hat derzeit die Abteilungen **Standortmarketing**, **Unternehmensservice** und **Arbeitsmarktförderung** und die Stabsstellen für Fördermittelberatung sowie für Wissen-

schafts- und Innovationförderung. Das Standortmarketing erstellt Wirtschaftsanalysen und vermarktet Köln als Gewerbestandort im In- und Ausland. Der Unternehmensservice kümmert sich um die bestehenden und die potentiellen Kölner Unternehmen. Somit sind die Aufgaben dieser beiden Abteilungen miteinander verzahnt.

Zum Aufgabenspektrum der Wirtschaftsförderung zählen zudem die Aufgaben der KölnTourismus GmbH und die der Oberbürgermeisterin zugeordnete Stabsstelle für Medien und Internetwirtschaft.

Die Aufgaben der Arbeitsmarktförderung sind im Vergleich zu den beiden o.g. Abteilungen mit einem anderen Schwerpunkt versehen. Diese sind vor allem sozial verankert, wie beispielsweise durch das Projekt „Gute Schule 2020“, das „Stadtverschönerungsprogramm“ oder das „Kommunales Bündnis für Arbeit“.

Die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung setzt stringente und abgestimmte Prozesse voraus. Die Bündelung aller Aufgaben der Wirtschaftsförderung in einer Organisation kann die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung fördern.

6.1.4 Finanzielle Ausstattung

Wie in der IST-Analyse beschrieben, erhält die Wirtschaftsförderung Köln ein vergleichsweise geringes Budget. Für eine adäquate Ansprache von sowohl bestehenden Unternehmen als auch von sich neu ansiedelnden Unternehmen wird in anderen Großstädten ein höheres Budget eingesetzt. Durch die Präsenz auf Messen und durch andere Werbemaßnahmen wird die Präsenz der Stadt Köln verstärkt und die Attraktivität für Investoren sichtbar. Somit sind die Möglichkeiten der finanziellen Ausstattung bei Veränderung der Organisationsform zu beurteilen.

6.1.5 Akquisition von Neuunternehmen / Kundenorientierung

Die Akquisition von Neuunternehmen und die Vermarktung der Stadt Köln erfolgt durch das Standortmarketing. Dieses vertritt die Stadt Köln auf Messen, beispielsweise auf der Expo Real oder der Mipim.

Inwiefern der Außenauftritt der Stadt Köln in den unterschiedlichen Organisationsformen wahrgenommen werden kann, ist zu prüfen. Hierbei ist insbesondere Wert zu legen auf:

- Die finanzielle Ausstattung, die für Messeauftritte und Ähnliches zur Verfügung stehen würde (vergleiche 6.1.4).
- Die Außenwirkung einer Wirtschaftsförderung unter dem Namen der Stadt oder unter privatrechtlichem Namen.

Kundenorientierung setzt in vielen Fällen Kenntnisse über die Branche und ein Verständnis der Bedürfnisse von bestehenden oder neuen Unternehmen voraus. Für die einzelnen Organisationsformen ist insofern zu prüfen, inwiefern eine optimale Ermittlung der Kundenbedürfnisse erreicht werden kann.

6.1.6 Einbindung externen Know-hows

Ein weiteres wichtiges Kriterium stellt die Einbindung von externem Know-how in die Tätigkeiten der Wirtschaftsförderung dar. So kann eine Wirtschaftsförderung von der Fach- und Marktexpertise von externen Partnern stark profitieren. Die Kenntnisse über Trends und Entwicklungen aus den Branchen ist ebenfalls ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Zudem erlangen die Kölner Unternehmen Zugriff auf das große Netzwerk externer Partner. Daher ist bei der Organisationsformwahl zu berücksichtigen, inwiefern externes Wissen akquiriert und eingebunden werden kann. Der Vorteil externen Wissens ist mit dem bereits akquirierten Wissen und der Erfahrung langjähriger Mitarbeiter abzuwägen.

6.1.7 Personalgewinnung

Derzeit beschäftigt die Wirtschaftsförderung 60 Mitarbeiter und die Amtsleitung. Die Möglichkeit der Gewinnung von Personal mit einschlägiger Berufserfahrung in der Privatwirtschaft als Ansprechpartner für Unternehmen ist für die einzelnen Organisationsformen zu prüfen. Zurzeit sind die personellen Kapazitäten zum Ausbau konzeptioneller Ansätze für Projektentwicklung, -durchführung und Drittmittelakquisition als gering zu bewerten. Die Gewinnung von Personal ist ein Kriterium für die Organisationsempfehlung.

6.1.8 Steuerung: Erfolgsmessung und Zielvereinbarungen

Eine mögliche Steuerung der Wirtschaftsförderung setzt sich zusammen aus zwei Faktoren: Zum einen kann die Organisation ganzheitlich durch Kennzahlen gesteuert werden und zum anderen kann das Personal einzeln durch Zielvereinbarungen oder erfolgsabhängige Bezahlungen gesteuert werden.

Kennzahlensysteme sollen vor allem die Ziele abbilden und die Zielerreichung messen. Kennzahlen können Inputkennzahlen (Vollzeitäquivalente), Outputkennzahlen (Anzahl der neu angesiedelten, z.B. chinesischen Unternehmen), Prozesskennzahlen (Fälle pro Mitarbeiter), Effizienzkenzahlen (Return on Investment), Qualitätskennzahlen (Anzahl der Kundenbeschwerden) oder Wirkungskennzahlen (Neuansiedlungen pro Quartal) sein.

Ein wichtiges Kriterium für die Wahl der Organisationsform ist somit die Steuerbarkeit über Zielvereinbarungen und Kennzahlen.

6.1.9 Repräsentanz der Stadt

Für den Erfolg der Wirtschaftsförderung ist es von Bedeutung, dass diese eine positive Außenwirkung, beispielsweise auf Messen im Ausland, aufweist. Unternehmen müssen die Wirtschaftsförderung als Repräsentanz der Stadt wahrnehmen. Für die verschiedenen Organisationsformen ist somit zu prüfen, inwiefern die Repräsentanz der Stadt durch die Wirtschaftsförderung möglich ist.

6.2 Vergleich der Organisationsformen

Die folgenden Darstellungen vergleichen die neuen, möglichen Organisationsformen mit der aktuellen Organisationsform. Generell kann eine Wirtschaftsförderung entweder innerhalb der Amtsstruktur oder als selbständige Organisationsform geführt werden.

Wirtschaftsförderung als Amt der Stadt Köln

Anhand des erstellten Kriterienkatalogs wird die Vorteilhaftigkeit der bisherigen Amtsstruktur bewertet.

Die Angemessenheit der Flächenversorgung ist geprägt durch Knappheit der Ressource Fläche selbst und der Bedarf nach Wohnraum und die Verpflichtung der Stadt die Versorgung mit Schulen, Flüchtlingsunterkünften etc. zu gewährleisten. Keine der Organisationsformen kann die Knappheit der Flächen innerhalb der Stadt Köln beheben.

Die bestehenden Schnittstellen zu den Ämtern der Stadt sind stark ausgeprägt. Durch die organisatorische Nähe der Wirtschaftsförderung zu den Ämtern sind kurze Kommunikationswege gegeben. Sofern erforderlich kann die Oberbürgermeisterin die Vorgaben machen.

Für die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung ist die Integration aller Aufgaben, die mit Wirtschaftsförderung befasst sind, förderlich. Bleibt die Wirtschaftsförderung weiterhin ein Amt, so kann die KölnTourismus GmbH, die starke Schnittstellen zur Wirtschaftsförderung aufweist, nur sehr schwierig integriert werden (Rekommunalisierung).

Das bisherige Budget der Wirtschaftsförderung ist an den Haushalt der Stadt Köln geknüpft. Mit den bereitgestellten Mitteln sind die Aktivitäten beschränkt. So können beispielsweise nicht alle Märkte angesprochen werden oder alle Messen besucht werden. Einhergehend mit der finanziellen Ausstattung ist die Akquisition von neuen Unternehmen. Das volle Potenzial kann aufgrund der derzeitigen finanziellen Ausstattung nicht erreicht werden.

Aufgrund der Vergütungsstrukturen des öffentlichen Dienstes ist die Personalgewinnung eingeschränkt. Mitarbeiter mit Branchenerfahrung, z.B. aus Führungspositionen in der Wirtschaft, können nicht ohne Weiteres eingestellt werden. Eine Zusammenarbeit mit externen Partnern ist nur in beratender Funktion möglich.

Die Organisationsform als städtisches Amt erlaubt des Weiteren nur in einem sehr engen Rahmen die Implementierung von Erfolgsmessungen und konkreten Zielvereinbarungen über das Verfahren im Haushalt der Stadt Köln hinaus. Das Amt für Wirtschaftsförderung wird wie jedes Amt über den Haushalt gesteuert. Das Haushaltsverfahren ist als inputorientiert zu bezeichnen, da keine systematische Produktsteuerung implementiert ist. Damit werden Budgetmittel den Ämtern für ihre Aufgaben zur Verfügung gestellt, ohne die Vereinbarungen über die damit zu erzielenden Wirkungen explizit zu treffen. Zudem ist eine erfolgsabhängige Bezahlung in den öffentlichen Organisationsformen nicht vorgesehen.

Bewertung der Organisationsformen „Amt innerhalb des OB Dezernats“ und „Amt außerhalb des OB Dezernats“

Die Beibehaltung des Amtes für Wirtschaftsförderung bietet durch die Einbindung in die Stadtverwaltung grundsätzlich Vorteile bei dem Kriterium „reibunglose Schnittstellen“. Wie die Ist-Analyse gezeigt hat, sind jedoch Optimierungen der Prozesse notwendig, um einen Vorteil in der Praxis zu generieren. Da das Amt ein Teil der Stadtverwaltung ist, ist die Repräsentanz der Stadt Köln durch ein Amt für Wirtschaftsförderung unmittelbar gegeben. Hier ist die Integration innerhalb des Dezernats der Oberbürgermeisterin gegenüber der organisatorischen Zuordnung in einem anderen Dezernat von Vorteil.

Kriterium	Welche Organisationsform erfüllt das Kriterium am besten?	
	1. Amt innerhalb des OB Dezernats	2. Amt außerhalb des OB Dezernats
Angemessene Flächenversorgung		
Reibungslose Schnittstellen	X	X
Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung		
Finanzielle Ausstattung		
Akquisition von Unternehmen / Kundenorientierung		
Einbindung externen Know-hows		
Personalgewinnung		
Erfolgsmessung und Zielvereinbarung		
Repräsentanz der Stadt	X	X

Tabelle 8: Bewertung der Organisationsformen „Amt innerhalb des OB Dezernats“ und „Amt außerhalb des OB Dezernats“

Selbständige Organisationsformen

Die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln könnte ebenso als selbständige Organisationsform betrieben werden. In Frage kommen hier insbesondere der Eigenbetrieb, die GmbH ohne Partner und die GmbH mit externen Partnern.

Das Kriterium der angemessenen Flächenversorgung ist, wie bereits im Abschnitt der Amtsstruktur beschrieben, unabhängig von der Organisationsform zu lösen.

Die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung kann durch eine eigenständige Organisationsform gesteigert werden, da eine Fokussierung auf die originären Aufgaben der Wirtschaftsförderung erfolgt. Die Integration der KölnTourismus GmbH und der Stabstelle für Medien- und Internetwirtschaft ist in die eigenständige Organisationsform möglich, so dass Synergien aufgrund der Aufgabennähe gehoben werden könnten.

Bei einer „Ausgliederung“ der Wirtschaftsförderung in einen Eigenbetrieb oder eine Eigengesellschaft, ist die weitere Zuordnung der Arbeitsmarktförderung zu prüfen. Die Arbeitsmarktförderung führt originäre kommunale Aufgaben aus und erhält für ihre Aufgaben EFRE- und ESF-Mittel. Daher empfiehlt es sich, die Arbeitsmarktförderung in ein anderes Dezernat einzugliedern. Aufgrund der Aufgabennähe der Arbeitsmarktförderung kommt insbesondere das Dezernat V Soziales, Integration und Umwelt in Frage.

Die Gewinnung von Personal aus der Privatwirtschaft ist bei allen drei eigenständigen Organisationsformen außerhalb der Vergütungsstrukturen der Kernverwaltung möglich. Damit können Branchen-Know-how und spezielle Erfahrungshintergründe gezielt angeworben werden. Des Weiteren wird durch erfahrene Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft die Kundenorientierung erhöht, weil Strukturen, Technologien, Verfahrens- und Entscheidungsgründe in Unternehmen bekannt sind. Insbesondere bei der Kommunikation bzw. Anwerbung von ausländischen Unternehmen kann die eigene Berufserfahrung der Mitarbeiter in den jeweiligen Ländern ein entscheidender Erfolgsfaktor sein.

Die eigenständige Organisationsform ermöglicht über einen zielorientierten Businessplan eine Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Wirtschaftsförderung gegenüber einem Amt, das den haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen unterliegt. Ergänzend dazu können Zielerreichungen in einem Boni-System für die Mitarbeiter abgebildet werden.

Die Kriterien reibungslose Schnittstellen, finanzielle Ausstattung, Einbindung externen Know-hows und Repräsentanz der Stadt werden, aufgrund der Rechtsform- bzw. Gestaltungsunterschiede, für die drei Organisationsformen einzeln elaboriert.

Bewertung der Organisationsform „Eigenbetrieb“

Der Eigenbetrieb ist zwar weiterhin eine Teil der Körperschaft öffentlichen Rechts „Stadt Köln“, die organisatorische Verselbständigung durch die Ausgliederung stellt jedoch höhere Anforderungen an die Gestaltung der Schnittstellen als bei einem Amt.

Die finanzielle Ausstattung bleibt auch bei Umwandlung der Wirtschaftsförderung in einen Eigenbetrieb unverändert. Das Budget bleibt, trotz eigener Wirtschaftsplanung, an den Haushalt der Stadt Köln geknüpft und ist somit eingeschränkt.

Im Eigenbetrieb ist eine Zusammenarbeit mit externen Partner nur in beratender Form möglich, weshalb die Einbindung externen Know-hows im begrenzterem Umfang im Vergleich zur GmbH möglich ist.

Da der Eigenbetrieb gemäß § 114 GO NRW ein gemeindliches Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit ist, bleibt die Wirtschaftsförderung Repräsentant der Stadt und wird, trotz der Ausgliederung, nicht als unabhängig wahrgenommen.

Kriterium	Welche Organisationsform erfüllt das Kriterium am besten?
	3. Eigenbetrieb
Angemessene Flächenversorgung	
Reibungslose Schnittstellen	
Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	X
Finanzielle Ausstattung	
Akquisition von Unternehmen / Kundenorientie-	X
Einbindung externen Know-hows	
Personalgewinnung	X
Erfolgsmessung und Zielvereinbarung	X
Repräsentanz der Stadt	

Tabelle 9: Bewertung der Organisationsform „Eigenbetrieb“

Bewertung der Organisationsform „GmbH ohne Partner“

Durch Ausgliederung der Wirtschaftsförderung in eine städtische GmbH verliert diese die organisatorische Nähe zu den Ämtern der Stadtverwaltung. Dadurch können Kommunikations- und Reibungsverluste entstehen. Die interne Organisation einer GmbH sollte daher die Innenwirkung in die Stadtverwaltung hinein genauso im Fokus sein, wie die Außenwirkung.

Die finanzielle Ausstattung kann bei Umwandlung der Wirtschaftsförderung in eine GmbH aufgrund der Lösung vom städtischen Haushalt verbessert werden. Dennoch kann die finanzielle Ausstattung nicht im gleichen Maß gesteigert werden, wie durch eine privatwirtschaftliche Beteiligung (vgl. Bewertung „GmbH mit externen Partnern“)

Die Einbindung externen Know-hows ist generell beratend möglich. Aufgrund der fehlenden Beteiligung der externen Partner (unmittelbaren oder mittelbaren) ist die Einbindung externen Know-hows im begrenzterem Umfang im Vergleich zur GmbH mit externen Partnern möglich ist.

Aufgrund der eigenständigen Rechtsform ist die Repräsentanz durch die Stadt im Vergleich zur Amtsstruktur geringer.

Kriterium	Welche Organisationsform erfüllt das Kriterium am besten?
	4. GmbH ohne Partner
Angemessene Flächenversorgung	
Reibungslose Schnittstellen	
Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	X
Finanzielle Ausstattung	
Akquisition von Unternehmen / Kundenorientie-	X
Einbindung externen Know-hows	
Personalgewinnung	X
Erfolgsmessung und Zielvereinbarung	X
Repräsentanz der Stadt	

Tabelle 10: Bewertung der Organisationsform „GmbH ohne Partner“

Bewertung der Organisationsform „GmbH mit externen Partnern“

Durch Ausgliederung der Wirtschaftsförderung in eine GmbH mit externen Partnern verliert diese zum einen die organisatorische Nähe zu den Ämtern der Stadtverwaltung. Zum anderen müssten die Befugnisse zur Zugänglichmachung der IT-Verfahren (vgl. Kapitel 4.2) im Einzelfall geprüft werden.

Ein signifikanter Vorteil der GmbH mit externen Partnern besteht aufgrund einer breiteren, finanziellen Basis für die Aufgabe der Wirtschaftsförderung. Somit können mehr Außenaktivitäten der Wirtschaftsförderung, aber gegebenenfalls auch der Erhalt und die Gewinnung von Gewerbeflächen stattfinden.

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, externe Partner als unmittelbare oder mittelbare Gesellschafter zu beteiligen. Durch die Einbindung von Unternehmen und Institutionen kann bei der Strategieentwicklung für die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln deren Expertise unmittelbar einfließen. Diese Expertise kann z.B. Branchen- und Technologie-bezogen aus den bisherigen Geschäftsfeldern der Unternehmen sein. Durch die stärkere Vernetzung mit Kölner Unternehmen kann die Wirtschaftsförderung auch einen Beitrag zu den Strategien der ortsansässigen Unternehmen leisten, in dem gezielt in Köln bislang „fehlende“ Angebote bzw. Dienstleistungen angeworben werden.

Aufgrund der Entfernung zur Stadtverwaltung ist die Repräsentanz durch die Stadt im Vergleich zur Amtsstruktur, ebenfalls wie bei der städtischen GmbH, vermindert.

Kriterium	Welche Organisationsform erfüllt das Kriterium am besten?
	5. GmbH mit externen Partner
Angemessene Flächenversorgung	
Reibungslose Schnittstellen	
Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	X
Finanzielle Ausstattung	X
Akquisition von Unternehmen / Kundenorientierung	X
Einbindung externen Know-hows	X
Personalgewinnung	X
Erfolgsmessung und Zielvereinbarung	X
Repräsentanz der Stadt	

Tabelle 11: Bewertung der Organisationsform „GmbH mit externen Partnern“

Übersicht über die Ergebnisse

In der nachfolgenden Übersicht haben wir die beschriebenen Gesichtspunkte schematisch dargestellt.

Kriterium	Welche Organisationsform erfüllt das Kriterium am besten?				
	1. Amt innerhalb des OB Dezernats	2. Amt außerhalb des OB Dezernats	3. Eigenbetrieb	4. GmbH ohne Partner	5. GmbH mit externen Partnern
Angemessene Flächenversorgung ⁸					
Reibungslose Schnittstellen	X	X			
Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung			X	X	X
Finanzielle Ausstattung					X
Akquisition von Unternehmen / Kundenorientierung			X	X	X
Einbindung externen Know-hows					X
Personalgewinnung			X	X	X
Erfolgsmessung und Zielvereinbarung			X	X	X
Repräsentanz der Stadt	X	X			
Bewertung der Vorteilhaftigkeit (Rang)	3	3	2	2	1

Tabelle 12: Vergleich der Organisationsformen

⁸ Bei der Flächenversorgung weisen die Organisationsformen keine Unterschiede auf.

6.3 Rechtliche Erwägungen für die Rechtsformwahl

Bei der „**Ausgliederung**“ der **Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in einen separaten Rechtsträger** sind verschiedene rechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist nachfolgend zusammenfassend dargestellt. Eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Erwägungen findet sich im Anhang unter Ziffer 8.3.

6.3.1 Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als empfohlene Rechtsform

Ausgehend davon, dass die kommunalrechtlichen Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Betätigung (§§ 107 ff. GO NRW) der Stadt Köln vorliegend erfüllt bzw. erfüllbar sind, ist aus unserer Sicht in der vorliegenden Konstellation die **Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)** als neuer Rechtsträger für die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln zu empfehlen. Die GmbH bietet aus unserer Sicht insbesondere im Rahmen der Steuerung (Governance) durch die beteiligten Organe.

Die Geschäftsführung der GmbH kann aus einem oder mehreren Geschäftsführern bestehen, wobei wir grundsätzlich aufgrund der Aufgabenverteilung und des sog. 4-Augen-Prinzips die **Implementierung von mindestens zwei Geschäftsführern** empfehlen würden (z.B. ein Geschäftsführer für die operativen Tätigkeiten und ein Geschäftsführer für die Marketing-Aktivitäten nach außen). Die Aufgabenverteilung könnte in einem sog. **Geschäftsverteilungsplan** vorgesehen sein.

Die **Gesellschafterversammlung** (bestehend aus der Gesamtheit der Gesellschafter) ist zentrales Willensbildungs- und zugleich Kontrollorgan bei der GmbH. Ihr kommt grundsätzlich ein umfassendes Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung zu.

Ferner würden wir die **Bildung eines fakultativen Aufsichtsrats** empfehlen. Über den Aufsichtsrat kann die Gemeinde angemessenen Einfluss im Sinne von § 108 Abs. (1) S. 1 Nr. 6 GO NRW auf die Gesellschaft ausüben. Dem Aufsichtsrat können bestimmte Kompetenzen der Gesellschafterversammlung übertragen werden und er ist grundsätzlich Aufsichtsorgan für die Geschäftsführung. § 113 Abs. (3) S. 1 GO NRW enthält dabei die Pflicht der Gemeinden, im Gesellschaftsvertrag darauf hinzuwirken, dass ihnen das Recht eingeräumt wird, Mitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden. Nach unserer Erfahrung sollte – wenn möglich – aus Gründen der Arbeitsfähigkeit die Größe des Aufsichtsrats sorgfältig eruiert werden. Eine **Größe zwischen 7 und 9 Mitgliedern** hat sich empirisch als Größe bewiesen, welche die Arbeitsfähigkeit des Aufsichtsrats gewährleistet.

Wichtig erscheint uns der Hinweis darauf, dass die gesamte Steuerung (Governance) der Gesellschaft zwischen Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat sorgfältig implementiert wird, damit **Zuständigkeiten, Rechten und Pflichten klar geregelt** sind. Nur diese

führt zu einer effektiven Aufgabenwahrnehmung durch die GmbH. Auch **Berichtspflichten** sollten implementiert werden, damit der Informationsfluss zwischen den Organen sichergestellt ist.

Zuletzt erscheint es uns notwendig darauf hinzuweisen, dass auch enge – informative – Verknüpfung zwischen der neuen GmbH (Geschäftsführung) und den relevanten Funktionen in der Stadt Köln vorgesehen wird, um eine effektive Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten.

6.3.2 Möglichkeiten der Beteiligung (privater) Dritter an der Gesellschaft

Dritte können sich in erster Linie als **unmittelbare Gesellschafter** an der GmbH beteiligen. Auf diese Weise haben sie alle unmittelbaren Gesellschafterrechte (insbesondere Stimmrecht). Denkbar wäre auch, die Interessen Dritter in **eigenen Gesellschaften** zu bündeln (z.B. in einer Beteiligungsgesellschaft, die wiederum unmittelbarer Gesellschafter ist). Aus unserer Sicht wäre es empfehlenswert, den Gesellschafterkreis überschaubar zu halten, um den Austausch in Gesellschafterversammlungen nicht alleine aufgrund der Größe der Gesellschafterversammlung zu konkretisieren.

Auf nicht gesellschaftsrechtlicher Ebene könnten Dritte auch über **schuldrechtliche Vereinbarungen** (wie z.B. eine bestimmte Form einer Mitgliedschaft oder einer sonstigen definierten Teilnahme) an der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in einer GmbH beteiligt werden. Zusätzlich könnte man an ein beratendes Gremium in Form eines Beirats denken, in das Dritte berufen würden. Ggf. wäre hier eine klare inhaltliche Abgrenzung zum Aufsichtsrat zu ziehen. Denkbar wäre auch, Dritten Teilnahmerechte an Versammlungen zu gewähren.

6.3.3 Vergaberechtliche Aspekte

Die Beteiligung eines privaten Dritten an einer zu gründenden städtischen GmbH stellt grundsätzlich einen vergabepflichtigen öffentlichen Auftrag im Sinne von § 103 Abs. 1 GWB dar, sofern der Private entgeltliche Leistungen gegenüber der Stadt Köln erbringt. Bei einer **reinen Kapitalbeteiligung ohne jegliche Elemente der Leistungserbringung** ist es denkbar, eine vergablicherechtlich relevante Beschaffung von Leistungen durch die Stadt Köln zu verneinen mit der Folge, dass keine Ausschreibung bezüglich der Beteiligungen zu erfolgen hat. Wenngleich wir auf Grundlage unsere derzeitigen Kenntnisstandes dazu tendieren, bei Beteiligung privater Dritter eine vergabepflichtigen öffentlichen Auftrag, sollte dies abhängig von der konkreten Umsetzung nochmals geprüft werden.

6.3.4 Arbeitsrechtliche Aspekte

Bei der Frage der „Ausgliederung“ der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in einen separaten Rechtsträger sind naturgemäß arbeitsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Überleitung der von der

Umstrukturierung betroffenen Beteiligungsverhältnisse aus den relevanten Bereichen der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in eine GmbH ist grundsätzlich zwischen den in diesen Bereichen bestehenden **Beschäftigungsverhältnissen der Arbeitnehmer** und den **Dienstverhältnissen von Beamten** zu unterscheiden. Bei den Arbeitnehmern kommt grundsätzlich eine Überleitung (mit Widerspruchsrecht) gemäß § 613a BGB zum Tragen. In Bezug auf die Beamte käme – je nach konkreter Ausgestaltung – eine dauerhafte oder vorübergehende Zuweisung gemäß § 20 Abs. 2 BeamStG oder gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG in Betracht.

Wenngleich die **arbeitsrechtlichen Überlegungen insbesondere von der Ausgestaltung des neuen Rechtsträgers und seiner Aufgaben im Einzelfall abhängig** sind, so ist im vorliegenden Fall zu beachten, dass die Arbeitsmarktförderung nicht zum Aufgabengebiet der neuen GmbH zählen soll, sodass sich hier die Frage nach einer Überleitung nicht stellt. Bei den übrigen Beschäftigten wird rechtlich betrachtet kein Zwang zur Überleitung des Beschäftigungsverhältnisses in die neue GmbH ausgelöst.

Unabhängig davon stellt sich die Frage nach **Art und Umfang der personalen Ausstattung der neuen Gesellschaft**. Sofern neues Personal rekrutiert und angestellt werden soll, ist die Frage nach der Möglichkeit der Überführung der bisher im Bereich der Wirtschaftsförderung tätigen Beschäftigten aus unserer Sicht praktisch von eher untergeordneter Relevanz. Insgesamt halten wir die Überführung auch in Abhängigkeit der Belange der Arbeitnehmer für gestaltbar.

6.3.5 Finanzierung / Beihilfrechtliche Aspekte

Im Rahmen der Finanzierung der Gesellschaft sollte zunächst darauf geachtet werden, dass die **Gesellschaft so finanziert ist, dass sie ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen kann**. Die Finanzierung kann über das Stammkapital hinaus naturgemäß durch weitere Gesellschafterleistungen (Eigenkapital/Fremdkapital) und oder Fremdkapital erfolgen.

Darüber hinaus sind im Rahmen der **Finanzierung aber auch beihilfrechtliche Aspekte** zu beachten. Das Gemeinschaftsrecht statuiert in Art. 107 Abs. (1) AEUV das sogenannte Beihilfeverbot. Dieses besagt, dass es grundsätzlich untersagt ist, bestimmte Unternehmen mit staatlichen Mitteln zu begünstigen und dadurch den Wettbewerb zu verfälschen, wobei der Begriff des Unternehmens jede wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit bezeichnet, unabhängig von ihrer Rechtsform oder der Art der Unternehmensfinanzierung. Soweit allerdings die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. (2) und (3) AEUV vorliegen, können staatliche Beihilfen genehmigt und gewährt werden.

Denkbar wäre möglicherweise auch eine **Betrauerung** durch einen Akt hoheitlicher Gewalt, die Grundlage für Leistungen zwischen der Stadt Köln und der GmbH sein könnte. Art und Umfang müssten abhängig von der konkreten Umsetzung im Einzelfall ggf. noch geprüft werden.

6.3.6 Datenschutzrechtliche Aspekte / Zugriff auf Behördenunterlagen

Bei der Frage, inwieweit eine ausgelagerte bzw. teilprivatisierte Wirtschaftsförderung in einer eigenständigen GmbH auf Unterlagen, Datenbanken und Systeme der Stadt Köln zugreifen darf, sind Datenschutzgesetze, Vorschriften des StGB und ggf. weitere spezialgesetzliche Normen zu berücksichtigen. Wenngleich hier jeweils verschiedene Voraussetzungen zu berücksichtigen sind, gehen wir davon aus, dass sich hierzu **im Umsetzungsfall allgemeine Regeln erstellen** lassen, die die Zugriffsmöglichkeiten strukturieren.

6.4 Steuerliche Aspekte der Rechtsformwahl

Die derzeit im Bereich des Amtes für Wirtschaftsförderung ausgeübten Tätigkeiten lösen nach Auskunft des Fachbereichs Steuerberatung der Stadt Köln keine Steuerpflichten aus.

Bei Überführung der Wirtschaftsförderung in eine private Rechtsform (Kapitalgesellschaft – GmbH) erfolgt die Besteuerung nach den für diese Rechtsform geltenden Vorschriften.

Eine Ertragsteuerbelastung der GmbH (Körperschaftsteuer incl. SolZ, Gewerbesteuer) kommt entweder aufgrund der Beschränkung auf steuerbefreite Tätigkeiten i.S.d. § 5 Nr. 18 KStG oder aufgrund der erwarteten fehlenden Erzielung von Gewinnen nicht in Betracht.

Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Köln und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft können eine Umsatzsteuerbelastung auslösen. Für den Fall von allgemeinen Verlustausgleichszahlungen kann die Umsatzsteuerbelastung unter bestimmten Voraussetzungen sowie nach Abstimmung mit der Finanzverwaltung aus unserer Sicht vermieden werden.

Die Beteiligung privater Partner an der Wirtschaftsförderung GmbH hat nur dann Auswirkungen auf deren ertragsteuerliche Situation (siehe oben), wenn die unmittelbare bzw. mittelbare Beteiligung der Stadt Köln weniger als 50,1% beträgt. Auf die umsatzsteuerliche Situation der Wirtschaftsförderungsgesellschaft hat die Beteiligung privater Partner keine unmittelbare Auswirkung. Aus Sicht der potentiellen Mitgesellschafter der Wirtschaftsförderung GmbH ist zu beachten, dass Zahlungen, die aus dem Gesellschaftsverhältnis herzuleiten sind, in der Regel keinen Betriebsausgabenabzug ermöglichen. Im Fall konkret vereinbarter individueller Leistungen gegen Entgelt käme ein Betriebsausgabenabzug in Betracht.

Die bisher unmittelbar von der Stadt gehaltenen Anteile an der Köln Tourismus GmbH können unter bestimmten Voraussetzungen ohne negative steuerliche Folgen in die Wirtschaftsförderungsgesellschaft eingebracht werden. Eine Belastung mit Grunderwerbsteuer würde voraussichtlich jedoch für den Fall anfallen, dass nicht mindestens 5,1% der Anteile in der Hand der Stadt zurückbehalten werden.

7 Organisationsempfehlung

Bei der Betrachtung der verschiedenen, denkbaren Organisationsformen lässt sich festhalten, dass die **GmbH mit externen Partnern** die größten Vorteile aufweist. Die Beteiligung der externen Partner könnte im Wege einer unmittelbaren oder mittelbaren Gesellschafterstellung (letztere wiederum über eine Beteiligungsgesellschaft, um die Interessen zu bündeln) umgesetzt werden. Darüber hinaus wäre zu empfehlen, die Gesellschaft mit einem Aufsichtsrat sowie ggf. einem beratenden Beirat auszustatten, um Wege zu eröffnen, Know-how aller externen Partner einzubringen, welche eine Gesellschafterstellung nicht anstreben. Wichtig ist, bei der Beteiligung Dritter die Governance-Struktur sowie die Rechte und Pflichten (insbesondere Einwirkungsmöglichkeiten) der beteiligten Parteien klar festzulegen. Auch mit Blick auf die Geschäftsführung wäre zu empfehlen, eine klare Zuordnung der Zuständigkeiten (z.B. Repräsentanz nach außen und Kommunikation nach innen) festzulegen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Zukunft einer Wirtschaftsförderungs GmbH mit externen Partnern ist dabei aus unserer Sicht, dass für alle unmittelbaren und mittelbaren Gesellschafter eine klare Governance-Struktur sowie größtmögliche Transparenz bezüglich der Entscheidungsprozesse geschaffen wird.

Das Kriterium der angemessenen Flächenversorgung wird, wie bereits dargestellt, von keiner der möglichen Organisationsformen gelöst.

Die Zusammenarbeit mit den Ämtern Stadtentwicklung und Stadtplanung ist dabei von besonderer Bedeutung. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine angemessene Flächenversorgung sowie Kundenorientierung ist eine hohe Kompetenz der Wirtschaftsförderung in allen Fragen des Planungs- und Baurechts. Daher sollte die Wirtschaftsförderung zukünftig mit entsprechendem Know-how verstärkt werden, damit eine Kommunikation auf Augenhöhe mit den genannten Ämtern bzw. dem Bauaufsichtsamt erfolgen kann.

Hilfreich für eine angemessene Flächenversorgung wäre in diesem Rahmen eine stärkere Abstimmung zwischen Wirtschaftsförderung und Stadtplanung, ein Erhalt privater Gewerbeflächen durch Planrecht sowie eine Kompensation des Flächenverlustes im Falle einer Umwandlung von Gewerbe- zu Wohnfläche.

Der vom Stadtentwicklungsamt zu erstellende Stadtentwicklungsplan Wirtschaft wird eine hohe Bedeutung für die angemessene Versorgung mit Gewerbeflächen haben, daher empfehlen wir die Einrichtung eines **Planungsbeirats** aus Kölner Unternehmen (möglicherweise den zukünftigen Gesellschaftern einer Wirtschaftsförderungs GmbH), um deren Sichtweise und Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Die Wirtschaftsförderung sollte befähigt sein, die Interessen der Wirtschaftsförderung gegenüber beteiligten Ämtern angemessen zu vertreten. Zudem sollte die Wirtschaftsförderung bei Entscheidungen, die Ge-

werbeflächen betreffen, frühzeitig eingebunden werden. Eine Verbesserung in den Abstimmungsprozessen könnte beispielsweise durch feste Ansprechpartner innerhalb der Ämter für die Wirtschaftsförderung geschaffen werden.

Darüber hinaus kann die Schnittstelle zwischen Stadtverwaltung und Wirtschaftsförderung dahingehend ausgestaltet werden, dass beispielsweise innerhalb des OB-Dezernats eine Stabsstelle mit Spiegelreferenten verbleibt, die die Kommunikation und Abstimmungsprozesse zwischen Wirtschaftsförderung und Stadtverwaltung unterstützen.

Die KölnTourismus GmbH könnte einen weiteren optionalen Bestandteil der Wirtschaftsförderung bilden, da es trotz eines unterschiedlichen Betätigungsfeldes wesentliche Schnittmengen zu den Aufgaben der Wirtschaftsförderung und anderen Kölner Unternehmen, wie z.B. der Köln Messe, gibt. Im Übrigen ist die KölnTourismus GmbH ebenfalls ein Eckpfeiler des Außenauftritts der Stadt Köln.

Die Stabsstelle für Medien- und Internetwirtschaft ist ein weiterer, optionaler Bestandteil der Wirtschaftsförderung. Aufgrund der Aufgabennähe ergeben sich viele Schnittstellen. Durch eine Zusammenlegung der Stabsstelle mit der Wirtschaftsförderung GmbH können Synergien gehoben und die Effizienz gesteigert werden. So können Unternehmen, die Büroräume, Finanzierungsmöglichkeiten oder auch Technologieinnovationen suchen, optimal unterstützt werden.

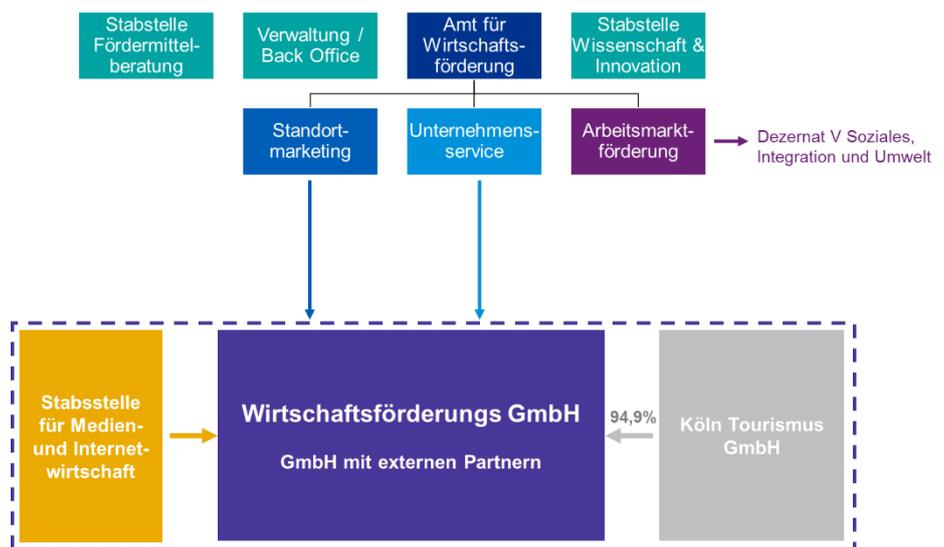


Abbildung 3: Mögliche Neugestaltung der Wirtschaftsförderung

Das Organisationsmodell sollte so offen gestaltet sein, dass die Beteiligung von externen Partnern flexibel gestaltet werden kann. Die Bereitschaft zu einem gesellschaftsrechtlichen Engagement wird durch eine klare Strategie und einen aussagekräftigen Businessplan gefördert. Da-

bei ist eine Orientierung an den Modellen in anderen Städten hilfreich, um den Kölner Weg zu beschreiten.

Für den Prozess der abschließenden Entscheidungsfindung wird empfohlen, dass ein Grobkonzept mit maßgeblichen Kriterien wie Governance, Beziehungen der GmbH zur Stadt Köln, Prozess der Einbindung von Partnern, mehrjährige Budgetplanung aufgesetzt wird. Dabei sollte auch auf die Herausforderungen des demografischen Wandels, der Digitalisierung und der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Köln und im Rheinland eingegangen werden. Nach positiver Reflektion sollte so-dann die Feinkonzeption in Auftrag gegeben werden. Im Sinne der Akzeptanzsicherung und Aufbau eines Zukunftsmodells für die Wirtschaftsförderung sollten die Entscheidungsprozesse der Stadt Köln öffentlich bekannt gemacht werden. Insgesamt sind die Kosten einer organisatorischen Änderung der Wirtschaftsförderung frühzeitig, in der Phase der Entscheidungsfindung, zu untersuchen.

8 Anhang

8.1 Übersicht der durchgeführten Interviews

Amt	Datum	Anwesende Personen
Amt für Stadtentwicklung und Statistik	25. Juli 2017	– Amtsleiterin – Mitarbeiterin
Amt für Stadtplanung	28. Juli 2017	– Amtsleiterin
Bauaufsichtsamt	28. Juli 2017	– Amtsleiter
Amt für öffentliche Ordnung / Ausländerbehörde	01. August 2017	– Verwaltungsleiter, – Leiter des Sachgebiets Einreise, Arbeitsmigration und Integration – Stellvertretende Leiterin der Abteilung für Ausländerangelegenheiten
Industrie- und Handelskammer	01. August 2017	– Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
Handwerkskammer	07. August 2017	– Geschäftsführer – Stellvertretende Geschäftsführerin
Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster	17. August 2017	– Amtsleiter
KölnTourismus GmbH	21. August 2017	– Geschäftsführer
Stabsstelle für Medien- und Internetwirtschaft	31. August 2017	– Leiter der Stabstelle – Mitarbeiter
DGB Stadtverband Köln	08. November 2017	– Vorsitzender – Mitarbeiter

Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Am 25. Juli 2017 fand ein Interview mit der Amtsleiterin der Stadtentwicklung und einer weiteren Mitarbeiterin statt. Die Stadtentwicklung hat die Entwicklung von Flächenkonzepten unter Berücksichtigung von demographischen und technischen Änderungen zur Aufgabe, was die Zuordnung von Flächen zu Wohn- und Gewerbe Zwecken beinhaltet. Bei der Zuordnung der Gewerbeflächen erfolge eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung. Aus Perspektive der Stadtentwicklung sei die

Schnittstelle zur und Koordination mit der Wirtschaftsförderung zielorientiert und effektiv.

Amt für Stadtplanung

Am 28. Juli 2017 fand ein Gespräch mit der Amtsleiterin der Stadtplanung statt. Die Stadtplanung richtet sich nach dem Regionalplan der Stadt und stellt die Baureife der Flächen sicher. Der Regionalplan folgt den Rahmenbedingungen, die der Landesentwicklungsplan vorgibt, insbesondere bei der Bereitstellung von Gewerbe-/ Industrieflächen und Wohnflächen. Gemäß der Amtsleiterin stünden in Köln überschlägig ermittelt ca. 400 ha Gewerbe- und Industrieflächen zur Verfügung. Insgesamt sei die in der Stadt Köln baureife Fläche schon zu 80% belegt, weshalb Flächen in der Regel nur noch zwischen Wohnen und Gewerbe transformiert werden könnten. Eine Umwandlung von Gewerbeflächen in Wohnflächen würde nur stattfinden, wenn diese aus verkehrstechnischen Gesichtspunkten nicht als GI-Fläche sinnvoll seien. Das Amt für Stadtplanung, ebenso wie das Amt für Stadtentwicklung, bewerten ihre Schnittstelle zur Wirtschaftsförderung als effektiv.

Bauaufsichtsamt

Am 28. Juli 2017 fand ein Gespräch mit dem Amtsleiter des Bauaufsichtsamtes statt. Die Wirtschaftsförderung habe im Zusammenspiel mit dem Bauaufsichtsamt vor allem die Aufgabe, die Baugenehmigungsverfahren von Unternehmen zu unterstützen und Vorgespräche zu führen, um die Anforderungen des Bauaufsichtsamts an das jeweilige Projekt zu klären. Somit vertrete die Wirtschaftsförderung die Interessen der jeweiligen Bauherren. Aufgrund von Mitarbeiterfluktuationen sei es nicht möglich, dass Gewerbe genehmigungen immer den gleichen Ansprechpartner erhalten würden. Zudem sei formal keine Priorisierung von gewerblichen Baugenehmigungen vorgesehen, weshalb Baugenehmigungsanträge teilweise eine lange Bearbeitungszeit hätten.

Amt für öffentliche Ordnung / Ausländerbehörde

Am 01. August 2017 fand ein Gespräch mit dem Verwaltungsleiter, dem Leiter des Sachgebiets Einreise, Arbeitsmigration und Integration sowie der stellvertretenden Leiterin der Abteilung für Ausländerangelegenheiten statt. Die Schnittstelle zur Wirtschaftsförderung bilde vor allem die Abteilung für Ausländerangelegenheiten, welche für die Einreise und Arbeitsintegration zuständig ist. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung sei vor allem wichtig, um Informationen über den Arbeitsmarkt (wie die regionale Nachfrage nach dem potentiellen neuen Produkt) zu erhalten und potentielle, ausländische Unternehmensgründer beurteilen zu können (z.B. Bonitätsprüfungen). Wichtig sei es, eine objektive Meinung der Wirtschaftsförderung zu erhalten.

Industrie- und Handelskammer (IHK)

Das Gespräch mit dem stellvertretenden Hauptgeschäftsführer fand am 01. August 2017 statt. In dem Gespräch wurden Vorteile der einzelnen

Organisationsformen der Wirtschaftsförderung thematisiert. Die aktuelle Wirtschaftsförderung würde mit den zur Verfügung stehenden Mitteln einen guten Außenauftritt bieten. Nichtsdestotrotz könne durch ein höheres Budget der Außenauftritt noch weiter verbessert werden.

Die IHK empfehle zur Stärkung der Kundenorientierung die Gewinnung von Personal mit einschlägiger Berufserfahrung in der Privatwirtschaft. Zudem könne die privatwirtschaftliche Expertise in dem Bereich der Unternehmensakquisitionen nützlich sein.

Die Beispiele privatwirtschaftlich organisierter Wirtschaftsförderungen in anderen Großstädten sehe die IHK als gute Orientierung für die zukünftige Organisationsform in Köln. Ein besonderes Augenmerk solle im Falle einer Ausgliederung auf die Anbindung an die für Wirtschaftsförderung relevanten Ämter der Stadtverwaltung gelegt werden. Deshalb wurde eine enge Anbindung der Geschäftsführung einer Wirtschaftsförderungs GmbH an den Stadtvorstand empfohlen.

Handwerkskammer (HWK)

Am 07. August 2017 fand ein Gespräch mit dem Geschäftsführer der Handwerkskammer und der stellvertretenden Geschäftsführerin statt. Es gebe im Allgemeinen eine gute Zusammenarbeit zwischen den Unternehmensberatern der Handwerkskammer und dem Unternehmensservice der Wirtschaftsförderung. Jedoch sei ein stärkerer mittelständischer Fokus der Wirtschaftsförderung wünschenswert, beispielsweise durch eine eigene Abteilung für Handwerksunternehmen innerhalb der Wirtschaftsförderung. Grundsätzlich werde die Umwandlung der Wirtschaftsförderung in eine GmbH positiv gesehen. Die Anbindung des Geschäftsführers an den Stadtvorstand sei darüber hinaus empfehlenswert, um der großen Bedeutung der Wirtschaftsförderung Rechnung zu tragen.

Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster

Das Gespräch mit dem Amtsleiter des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster, fand am 17. August 2017 statt. Das Amt ist insbesondere für den Ankauf, Verkauf und Tausch von Grundstücken des städtischen Grundbesitzes zuständig. Gegenstand des Gesprächs war die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung und der Interessenkonflikt zwischen Wohn- und Gewerbeflächen. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung sei immer dann erforderlich, wenn die Wirtschaftsförderung Unternehmen für die Stadt Köln akquiriert oder umsiedelt. Während die Wirtschaftsförderung die Vorverhandlungen abwickle, führe das Amt für Liegenschaften das notarielle Verfahren des Grundstückskaufs durch. Zudem empfehle die Wirtschaftsförderung bei reinen Gewerbegebieten dem Amt für Liegenschaften geeignete Unternehmen. Grundstücksveräußerungen durch das Amt für Liegenschaften, die nicht Gegenstand einer Anfrage der Wirtschaftsförderung sind, würden mit allen Ämtern (Wirtschaftsförderung, Stadtplanung, Stadtentwicklung, Bauaufsicht, ggf. Umweltschutz) abgestimmt. Der Interessenkonflikt zwischen Wohn- und Gewerbeflächen bestünde, allerdings sei die Flä-

chenversorgung für Unternehmen noch gewährleistet. Bei der Umwandlung von Gewerbe- zu Wohnflächen seien vor allem private Flächen betroffen, wobei die Wirtschaftsförderung bei städtischen Flächen in der Regel ein Mitbestimmungsrecht hat. Die Stadt habe ein Vorkaufsrecht bei Grundstücken, für die der Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet vorsieht. Eine entsprechende Regelung für Gewerbeflächen gebe es nicht, was den Kauf von Gewerbeflächen erschweren würde. Das Amt für Liegenschaft sehe die Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaftsförderung als sehr positiv an.

Stabstelle für Medien- und Internetwirtschaft

Am 31. August 2017 fand das Gespräch mit dem Leiter der Stabsstelle und einem weiteren Mitarbeiter statt. Die Stabsstelle beschäftigt sich insbesondere mit der Weiterentwicklung und Gestaltung des Medien- und Internetstandortes Köln sowie der Unterstützung junger Unternehmer. Die Schnittstellen zur Wirtschaftsförderung bestünden zum einen mit dem Unternehmensservice und zum anderen mit der Arbeitsmarktförderung. Beispielsweise bei konkreten Büroanfragen von Start-Ups arbeite die Stabsstelle mit dem Unternehmensservice zusammen, um effizient geeignete Büroräume zu finden. Die Schnittstelle mit der Arbeitsmarktförderung bestehe vor allem durch die Aufgabennähe der Begleitung der Start-Ups durch die Stabsstelle und des STARTERCENTER der Arbeitsmarktförderung. Die Zusammenarbeit mit beiden Abteilungen der Wirtschaftsförderung sei positiv. Zudem wurde betont, dass die Nähe zum Dezernat der Oberbürgermeisterin erfolgsentscheidend sei, da somit eine höhere Agilität gegeben sei. Der damit symbolisierte, starke Fokus auf Digitalisierung unterstütze die Zukunftsfähigkeit der Stadt Köln.

KölnTourismus GmbH

Das Gespräch mit dem Geschäftsführer der KölnTourismus GmbH fand am 21. August 2017 statt. Die KölnTourismus GmbH wurde 2004 gegründet, nachdem das ehemalige Amt zuerst zu einem Eigenbetrieb transformiert wurde. Die Organisationsform würde der KölnTourismus GmbH insbesondere den Vorteil bieten, dass der Aufsichtsrat und der Beirat sowohl politisch als auch wirtschaftlich besetzt seien. Somit könne das Ziel, Köln als attraktives Reiseziel darzustellen, optimal erreicht werden. Im Beirat der KölnTourismus GmbH sitze unter anderem auch ein Vertreter der Wirtschaftsförderung. So könne ein regelmäßiger und intensiver Austausch gewährleistet werden. Beispielsweise würde hier intensiv über den Markenprozess der Stadt Köln diskutiert, damit die entsprechenden Instanzen strategisch übereinstimmende Ziele hätten. Ein operativer Schnittpunkt zwischen der Wirtschaftsförderung und KölnTourismus GmbH bestünde bei der Ansprache von und Flächenakquisition durch Hotels. Hier gebe es eine konkrete Rollenzuweisung und eine somit funktionstüchtige Zusammenarbeit.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Köln

Der DGB befürwortet eine Organisationslösung innerhalb der Stadtverwaltung. So seien Schnittstellen zu weiteren städtischen Ämtern leichter zu koordinieren. Bei einer privatwirtschaftlichen Lösung würden das Schnittstellenmanagement und das zusätzliche Personal innerhalb einer GmbH zusätzliche Kosten verursachen. Die finanzielle Beteiligung von Unternehmen an der Wirtschaftsförderung hielt der DGB für unwahrscheinlich. Darüber hinaus wären sehr hohe Anforderungen an die Governance Strukturen einer Wirtschaftsförderung GmbH mit externen Partner zu stellen, um potenzielle Interessenkonflikte zwischen Stadt und beteiligten Unternehmen zu vermeiden. Des Weiteren gebe es bereits eine Einbeziehung der Wirtschaftskompetenz von Unternehmen, beispielsweise durch das „Branchenforum Industrie“ und das „Logistikforum“.

Die Implikation aus dem Interview ist, dass im Rahmen einer Umsetzung die Kosten betrachtet und beurteilt werden müssen. Mögliche Herausforderungen, wie beispielsweise potentielle Interessenkonflikte, müssen antizipiert und frühzeitig gelöst werden.

8.2 Übersicht der durchgeführten Unternehmensbesuche

Unternehmen	Datum	Anwesende Personen
Privatinvestor	27. Juli 2017	<ul style="list-style-type: none"> – Investor – Architekt – Zuständiger Unternehmensbetreuer
Melik GmbH (Gerüstbau)	01. August 2017	<ul style="list-style-type: none"> – Geschäftsführer – Zuständiger Unternehmensbetreuer
EXKi (La Carotte GmbH)	03. August 2017	<ul style="list-style-type: none"> – District Manager – Zuständiger Unternehmensbetreuer
Kölner Schiffswert Deutz (KSD)	31. Juli 2017	<ul style="list-style-type: none"> – Geschäftsführer – Zuständige Unternehmensbetreuerin – Zuständiger Unternehmensbetreuer
Jones Lang LaSalle GmbH (JLL)	23. August 2017	<ul style="list-style-type: none"> – Regional Director – Associate Director – Zuständige Unternehmensbetreuerin – Zuständiger Unternehmens-

Privatinvestor

Am 27. Juli 2017 fand das Gespräch zwischen dem Investor, den Architekten und dem zuständigen Unternehmensbetreuer der Wirtschaftsförderung statt. Die Wirtschaftsförderung unterstützt den Investor, der Bauherrn eines geplanten Bürogebäudes, bei der Vorbereitung und Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens und des Verkehrsgutachtens. Hierfür habe sich der zuständige Unternehmensbetreuer um einen direkten Ansprechpartner auf Seiten des Bauaufsichtsamts bemüht, so dass eine direkte Abstimmung mit dem zuständigen Sachbearbeiter erfolgen könne. Im Rahmen des Verkehrsgutachtens solle eine Verkehrszählung stattfinden, um den durch das neue Bürogebäude verursachten Verkehr einschätzen zu können. Der Investor brachte seine Zufriedenheit mit der aktuellen Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung zum Ausdruck.

Melik GmbH (Gerüstbau)

Das Gespräch mit dem Geschäftsführer der Melik GmbH fand am 01. August 2017 statt und thematisierte die Akquisition eines Grundstücks. Der zuständige Unternehmensbetreuer unterstützt die Melik GmbH vor allem an der Schnittstelle zum Liegenschaftsamt. Durch den Zugriff der Wirtschaftsförderung auf Grundbücher, Bebauungspläne, Karten und Flächennutzungspläne, könne der Unternehmensbetreuer dem Unternehmen bei der Suche nach einem neuen Standort in Köln helfen. In diesem Zusammenhang hole die Wirtschaftsförderung bei der Kreditreform Auskünfte zur Liquidität des Unternehmens ein, die das Liegenschaftsamt in einem Verkaufsprozess benötige. Der Geschäftsführer der Melik GmbH sei ebenfalls zufrieden mit der Leistung der Wirtschaftsförderung.

EXKi (La Carotte GmbH)

Das Gespräch zwischen der Wirtschaftsförderung und EXKi, vertreten durch den District Manager, fand am 03. August 2017 statt. EXKi ist eine belgische Schnellrestaurant-Kette, welche die Eröffnung eines neuen Restaurants in Köln plant. Bei der Erteilung der Baugenehmigung wird EXKi durch die Wirtschaftsförderung unterstützt. Der Unternehmensbetreuer leite die Unterlagen an den zuständigen Sachbearbeiter im Bauaufsichtsamt weiter, nachdem er diese auf Vollständigkeit überprüft habe. Somit könne das Baugenehmigungsverfahren beschleunigt werden. Zudem werde die Wirtschaftsförderung Fragen zum Thema Außenterasse und Werbemaßnahmen an den Fenstern mit dem Ordnungsamt stellvertretend für das sich neuansiedelnde Unternehmen klären.

Kölner Schiffswerft Deutz (KSD)

Das Gespräch mit dem Geschäftsführer der Kölner Schiffswerft Deutz fand am 31. Juli 2017 statt. Die Kölner Schiffswerft Deutz liegt am Hafen Köln-Mülheim. Die Zusammenarbeit der KSD mit der Wirtschaftsförderung begründe sich in dem städtebaulichen Plankonzept „Euroforum West“. Hier habe das Stadtplanungsamt ein neues Wohngebiet in unmittelbarer Nähe zum Hafen Köln-Mülheim geplant. Der Geschäftsführer sehe die Gefahr, dass der industriell bedingte Lärm der Werft, sowohl tagsüber als auch nachts, zu Bürgerbeschwerden führen könne. Daher würden die Unternehmensbetreuer dazu raten, ein Lärmgutachten aufstellen zu lassen, um diesen Sachverhalt zu prüfen. Der Geschäftsführer bemängelte den fehlenden Schutz der Gewerbe- und Industriegebiete am Hafen Köln-Mülheim.

Jones Lang LaSalle GmbH (JLL)

Das Gespräch zwischen JLL und den Vertretern der Wirtschaftsförderung fand am 23. August 2017 statt. JLL bietet Management-Services für Gewerbeimmobilien und Investitionen für Unternehmen und Investoren an. In dem Gespräch wurde die Unzufriedenheit mit der gemeinsamen Kommunikation diskutiert. So würde sich JLL ein monatliches Briefing über die städtischen Immobilien wünschen, sodass JLL – aber auch andere Immobilienmakler – über Grundstücksflächen und –preise stetig informiert seien. Das Ziel sei es, dass Immobilienmakler eine optimale Reaktionsfähigkeit auf sich neu ansiedelnde oder sich erweiternde Unternehmen haben könnten. Dies könne gemäß JLL beispielsweise in Form einer Rundmail stattfinden. Nach Aussage der Wirtschaftsförderung sei dies allerdings nicht umzusetzen, da die Wirtschaftsförderung städtische Flächen autark vermarkten würde, d.h. ohne direkte Beauftragung von Maklern. Die Wirtschaftsförderung könne die Makler und deren Kunden unterstützen, wenn dies vom Kunden so gewollt sei, nicht jedoch eigenständig eine Auswahl an Maklern treffen, denen sie Informationen zukommen lasse. Hier sehe sich JLL als eigener Kunde der Wirtschaftsförderung vernachlässigt.

8.3 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Rechtsformwahl

Als Alternative zu der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln als Amt kommt – wie bereits ausgeführt – eine **„Ausgliederung“ in einen separaten Rechtsträger** in Betracht. Hierbei sind verschiedene rechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Naturgemäß ist letztlich die konkrete Gestaltung für eine Einschätzung entscheidend, die in diesem Gutachten nicht umfassend vorweggenommen werden kann. Gleichwohl sollen nachfolgend bereits wesentliche Aspekte, die im Rahmen einer vorgeesehenen Umstrukturierung zu beachten sind, betrachtet werden.

8.3.1 Vergleich möglicher Rechtsformen

Bei dem Vergleich möglicher Rechtsformen für die zukünftige Strukturierung der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln sind insbesondere kommunalrechtliche und gesellschaftsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen.

8.3.1.1 Kommunalrechtliche Voraussetzungen (Grundzüge)

Die Möglichkeiten und kommunalrechtlichen Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde sind in Nordrhein-Westfalen in den §§ 107 ff. Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GO NRW) niedergelegt.

Unter einer wirtschaftlichen Betätigung werden solche Tätigkeiten einer Gemeinde verstanden, die auch von einem Privatunternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung vorgenommen werden könnten, wobei der Vergleich mit der Privatwirtschaft auf die Art und Weise der Tätigkeit und nicht etwa auf die konkret bestehende Konkurrenzsituation abstellt. Entsprechend zur Definition der wirtschaftlichen Betätigung sind städtische bzw. kommunale wirtschaftliche Unternehmen Wirtschaftseinheiten der Kommune, die auch von privaten Rechtsträgern betrieben werden könnten.

a) Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung (§ 107 GO NRW)

Eine Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen ungeachtet der Rechtsform nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn gemäß § 107 Abs. (1) S. 1 GO NRW:

- (i) ein **öffentlicher Zweck** die Betätigung erfordert,
- (ii) die Betätigung nach Art und Umfang in einem **angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde** steht und
- (iii) bei einem Tätigwerden außerhalb der Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrs sowie des Betriebes von Telekommunikationsleitungsnetzen einschließlich der Telekommunikationsdienstleistungen der **öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt** werden kann (sog. Subsidiaritätsklausel).

Die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln fällt nach oben genannten Voraussetzungen in den Anwendungsbereich des § 107 Abs. (1) S. 1 GO NRW, da der öffentliche Zweck, nämlich die Förderung der Wirtschaft innerhalb des Gemeindegebiets der Stadt Köln, das Unternehmen rechtfertigt, das gemeindliche Wirtschaftsunternehmen zur Wirtschaftsförderung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt steht und bei einem Tätigwerden der öffentliche Zweck und somit die Förderung der Wirtschaft innerhalb des Gemeindegebiets nicht ebenso gut/besser und wirtschaftlicher durch andere (also rein private) Wirtschaftsunternehmen erfüllt werden kann.

Es ist zu beachten, dass nach § 107 Abs. (5) GO NRW vor der Entscheidung über die Gründung von bzw. die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Unternehmen im Sinne von Abs. (1) der Rat auf der Grundlage einer Marktanalyse zu unterrichten ist und den örtlichen Selbstverwaltungsorganisationen von Handwerk, Industrie und Handel und zuständigen Gewerkschaften Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.

b) Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts (§ 108 GO NRW)

Grundsätzlich steht es der Gemeinde im Hinblick auf die konkrete Organisation und Rechtsform des kommunalen Unternehmens aufgrund der in Art. 28 Abs. (2) GG verankerten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie frei, sich entweder für eine **öffentlich-rechtliche oder für eine privatrechtliche Organisationsform** zu entscheiden.

Das Gesetz stellt jedoch für die Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform in § 108 GO NRW bestimmte Voraussetzungen auf, die bei einem kommunalen Unternehmen des privaten Rechts eingehalten werden müssen.

Insbesondere ist bei der Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform zur wirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde gem. § 108 Abs. (1) S. 1 Nr. 3 GO NRW zu beachten, dass die Gemeinde eine **Rechtsform wählt, welche die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt**. Aus dieser Vorschrift ergibt sich daher für die Gemeinde das Verbot, sich als Gesellschafter einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts, einer offenen Handelsgesellschaft oder aber als persönlich haftender Gesellschafter einer Kommanditgesellschaft bzw. als Mitglied eines nicht rechtsfähigen Vereins zu betätigen, da bei all diesen genannten Betätigungsformen eine Haftung der Gemeinde nicht auf einen bestimmten Betrag begrenzt werden könnte. Diese vom Gesetz geforderten Haftungsbeschränkungen zugunsten der Gemeinde werden insbesondere von der **Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)** und der **Aktiengesellschaft (AG)** erfüllt. Neben diesen beiden Rechtsformen des Privatrechts kommt unter anderem auch die **GmbH & Co. Kom-**

manditgesellschaft (KG) unter der Prämisse in Betracht, dass im konkreten Fall die Haftung der Gemeinde begrenzt wird. Darüber hinaus ist nach § 108 Abs. (1) S. 1 Nr. 4 GO NRW sicherzustellen, dass die Gemeinde einen **angemessenen Einfluss**, insbesondere in einem Überwachungsorgan, erhält und dieser durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert wird.

Sofern eine Gemeinde **mehr als 50% der Anteile** an einer Gesellschaft hält, muss sie nach § 108 Abs. (3) Nr. 1 bis 3 GO NRW auf bestimmte Anforderungen bezüglich der Wirtschaftsführung hinwirken. Sofern die Gemeinde **weniger als 50 %** der Anteile hält, gilt diese Anforderung nicht.

8.3.1.2 Rechtsformvergleich

Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Gem. § 114a GO NRW kann die Gemeinde unter den dort genannten Voraussetzungen Unternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) errichten.

Die Errichtung einer AöR, die eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, erscheint vorliegend jedoch wenig zweckmäßig, da hier die unmittelbare Beteiligungsmöglichkeit Dritter nicht besteht. Insofern scheidet diese Rechtsform aus unserer Sicht hier grundsätzlich aus.

Aktiengesellschaft (AG)

Hinsichtlich der Wahl der Rechtsform des kommunalen Unternehmens in der Form einer AG besteht die in § 108 Abs. (4) GO NRW genannte Voraussetzung, dass die Rechtsform der AG nur zulässig ist, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann (*Subsidiarität der Aktiengesellschaft*). In der vorliegenden Konstellation gehen wir davon aus, dass die **Subsidiarität der Aktiengesellschaft** einschlägig ist und eine AG als zukünftige Rechtsform für die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln grundsätzlich ausscheidet.

Da der Vorstand einer AG als Leitungsorgan der Gesellschaft zudem nicht weisungsgebunden ist, sondern vielmehr gem. § 76 Abs. (1) AktG Entscheidungen selbstständig und eigenverantwortlich treffen kann, sind die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommune sehr begrenzt und werden zugunsten einer möglichst weitgehenden Unabhängigkeit des Unternehmens zurückgestellt.

Ungeachtet der Subsidiarität der Aktiengesellschaft erscheint aus Gründen der geringen Einwirkungsmöglichkeiten der Stadt Köln auf das Leitungsorgan einer AG die Gründung einer Gesellschaft in Form einer AG nicht vorzugswürdig. Auch diese Rechtsform erscheint uns für die vorliegende Konstellation grundsätzlich nicht zu empfehlen.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Als juristische Person des Privatrechts kommt im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung der Stadt Köln gem. § 108 GO NRW als weitere mögliche Rechtsform die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) in Betracht. Sofern die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln zukünftig in der Rechtsform einer GmbH betrieben würde, sind insbesondere die weiteren Voraussetzungen des § 108 Abs. (5) GO NRW zu beachten. Diese Norm enthält in Nr. 1 lit. a) bis d) konkrete Regelungen zu der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages der kommunalen GmbH, welche – allgemein gesprochen – die hinreichende Einflussnahme der Stadt als Gesellschafter der GmbH sicherstellen sollen. So muss es beispielsweise der Gesellschafterversammlung der kommunalen GmbH, in welcher die Stadt Köln aufgrund ihrer Gesellschafterstellung Mitglied wäre, obliegen, u.a. über den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen zu beschließen oder aber den Geschäftsführer der GmbH zu bestellen und abuberufen, soweit dies nicht (sowieso) der Gemeinde als solche vorbehalten ist. Für die von der Gemeinde bestellten oder auf Vorschlag der Gemeinde gewählten Mitglieder des Aufsichtsrats ist sicherzustellen, dass der Rat Weisungen erteilen kann, soweit die Bestellung eines Aufsichtsrats gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

Bei dem Betrieb eines Unternehmens in der Rechtsform in der GmbH sind grundsätzliche folgende Aspekte zu berücksichtigen:

a) Allgemeine Grundsätze

Die GmbH ist eine selbstständige juristische Person des privaten Rechts und kann grundsätzlich zu jedem gesetzlich zugelassenen Zweck durch eine oder mehrere Personen errichtet werden, § 1 GmbHG, wobei im Falle einer städtischen GmbH – wie zuvor bereits ausgeführt – die zusätzlichen Voraussetzungen, die in den §§ 107 ff. GO NRW und insbesondere in § 108 GO NRW aufgestellt werden, zu beachten sind.

Die GmbH beginnt grundsätzlich mit der Eintragung in das zuständige Handelsregister und endet mit Eintritt der Vermögenslosigkeit und Löschung aus dem Register. Als juristische Person ist die GmbH selbst Träger von Rechten und Pflichten. Durch ihre **Organe**, also die **Gesellschafterversammlung** und den oder die **Geschäftsführer** sowie ggf. einen **Aufsichtsrat**, ist sie handlungsfähig.

Gemäß § 5 Abs. (1) GmbHG beträgt das **Mindeststammkapital** einer GmbH **EUR 25.000,00**. Das Stammkapital besteht aus den Stammeinlagen des oder der Gesellschafter, § 5 Abs. (2) GmbHG. Ein Gesellschafter kann bei Errichtung der GmbH mehrere Stammeinlagen übernehmen, wobei der Nennbetrag eines Geschäftsanteils (und damit einer Stammeinlage) mindestens EUR 1,00 betragen muss.

Nach vollständiger Erbringung der Stammeinlage(n) durch den oder die Gesellschafter ist die **persönliche Haftung der Gesellschafter grund-**

sätzlich ausgeschlossen, wenn und soweit die Einlage nicht zurückgezahlt wird oder ausnahmsweise ein Haftungsdurchgriff der Gläubiger auf den Gesellschafter aufgrund einer vorsätzlichen sittenwidrigen Schädigung der Gesellschaft zugelassen wird.

Neben der Möglichkeit, die Stammeinlage in bar zu erbringen, sieht das Gesetz in § 5 Abs. (4) GmbHG als Alternative zur Bareinlage die Erbringung einer Sacheinlage und damit die Einbringung von Vermögensgegenständen vor. In diesem Zusammenhang ist bei Errichtung der Gesellschaft darauf zu achten, dass die eingebrachten Vermögensgegenstände werthaltig sind und mindestens dem angegebenen Stammkapital entsprechen. Ob und in welcher Höhe von den künftigen Gesellschaftern einer Wirtschaftsförderungs GmbH neben der Bareinlage auf die Geschäftsanteile weitere Bar- und/oder Sachleistungen zu erbringen wären, wäre zukünftig zu diskutieren.

Der Gesellschaftsvertrag einer kommunalen GmbH muss einerseits die rein gesellschaftsrechtlichen Mindestangaben, nämlich die Firma und den Sitz der Gesellschaft, den Unternehmensgegenstand, den Betrag des Stammkapitals und die Zahl und die Nennbeträge der Geschäftsanteile, die jeder Gesellschafter gegen Einlagen auf das Stammkapital (= Stammeinlage) übernimmt, enthalten und andererseits den Vorgaben des Kommunalrechts des Landes Nordrhein-Westfalen entsprechen.

Beschlüsse der Gesellschafterversammlung werden grundsätzlich mit der einfachen Stimmenmehrheit gefasst. Bestimmte Beschlüsse (z.B. Änderung der Satzung) werden mit einer Mehrheit von 75 % der abgegebenen Stimmen (sog. qualifizierte Mehrheit) gefasst

b) Governance / Möglichkeiten der Einflussnahme

Die gesetzlich vorgegebenen und somit zwingenden Organe einer GmbH sind die **Geschäftsführung, bestehend aus einem oder mehreren Geschäftsführern**, und die **Gesellschafterversammlung**, bestehend aus der Gesamtheit der Gesellschafter. Die Errichtung eines **Aufsichtsrates** ist grundsätzlich fakultativ; es bietet sich allerdings an, einen solchen fakultativen Aufsichtsrat zu errichten, zumal die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen ihn in § 108 Abs. (1) S. 1 Nr. 6 GO NRW grundsätzlich voraussetzt.

(1) Die Geschäftsführung

Die GmbH muss **einen oder mehrere Geschäftsführer** haben, § 6 Abs. (1) GmbHG. Die Geschäftsführer werden durch Beschluss von der Gesellschafterversammlung bestellt, wobei die Bestellung jederzeit widerruflich ist.

Der Geschäftsführer als Leitungsorgan der GmbH führt die Geschäfte der Gesellschaft und vertritt diese nach außen. Seine Geschäfts-

führungsbefugnis umfasst alle rechtsgeschäftlichen und tatsächlichen Handlungen im Interesse der Gesellschaft mit Wirkung nach innen, wie zum Beispiel den Abschluss von Kauf- und Arbeitsverträgen und die Buchführung. Bei der GmbH – anders als bei der Aktiengesellschaft – ist eine weitgehende Beschränkung der Geschäftsführungsbefugnis möglich. Seine Vertretungsbefugnis, also die Befugnis, die Gesellschaft gegenüber Außenstehenden zu vertreten, ist hingegen grundsätzlich nicht beschränkbar. Allerdings gilt das Prinzip der Gesamtvertretungsbefugnis: sind mehrere Geschäftsführer bestellt, vertreten grundsätzlich alle Geschäftsführer die GmbH gemeinschaftlich. Möglich ist die Gesamtvertretung auch auf jeweils zwei Geschäftsführer oder z.B. einen Geschäftsführer und einen Prokuristen zu erstrecken (sog. modifizierte Gesamtvertretung). Möglich ist auch, allen oder einzelnen Geschäftsführern Einzelvertretungsmacht zu erteilen. Der Vorteil der modifizierten Gesamtvertretung ist, dass hierdurch grundsätzlich ein **4-Augen-Prinzip** (im Außenverhältnis) gewahrt ist.

Regelmäßig relevant in kommunalen Strukturen ist auch das Verbot des Inschlaggeschäfts gemäß § 181 BGB. Sofern es nicht unwahrscheinlich ist, dass auf beiden Seiten von Vertragspartnern personenidentische Vertreter agieren, ist frühzeitig über Vermeidungsstrategien nachzudenken.

Weisungen der Gesellschafterversammlung als zentrales Organ der GmbH hat der Geschäftsführer zu befolgen, soweit die Erfüllung der Weisung nicht gegen gesetzliche Verbote bzw. Handlungspflichten verstößt. Auf diese Weise könnte die Stadt Köln als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter der kommunalen GmbH erheblichen Einfluss nicht nur im Hinblick auf grundlegende Entscheidungen, sondern auch auf solche der alltäglichen Geschäftsführung nehmen.

Die Aufgaben in der Geschäftsführung können grundsätzlich durch einen **sog. Geschäftsverteilungsplan** verteilt werden. In diesem könnte z.B. vorgesehen sein, dass sich ein Geschäftsführer um den Außenauftritt kümmert, und ein anderer Geschäftsführer vermehrt um internen Themen wie den regelmäßigen Austausch mit der Stadt Köln selbst. Die Geschäftsverteilung ist grundsätzlich flexibel und individuell nach den Anforderungen der Gesellschafter gestaltbar.

(2) Die Gesellschafterversammlung

Die Gesellschafter in ihrer Gesamtheit sind das oberste Organ der GmbH mit einer umfassenden Zuständigkeit.

Die **Gesellschafterversammlung ist zentrales Willensbildungs- und zugleich Kontrollorgan** der GmbH. Der Gesellschaftsvertrag kann die Gesellschafterversammlung nicht durch ein anderes, insbesondere kein externes Gremium ersetzen.

Gesetzlich ist die Gesellschafterversammlung für die in § 46 GmbHG genannten wesentlichen Entscheidungen der GmbH zuständig, zu denen insbesondere die Feststellung des Jahresabschlusses, die Gewinnverwendung, die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer sowie die Änderung des Gesellschaftsvertrags gehören.

Im Rahmen der Errichtung einer kommunalen GmbH kommt hinzu, dass die angemessene Einflussnahmemöglichkeit der Gemeinde gem. § 108 Abs. (5) GO NRW als Gesellschafter der GmbH durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags sichergestellt ist, indem der Gesellschafterversammlung auch die Entscheidungskompetenz hinsichtlich weiterer wesentlicher Entscheidungen, wie etwa Entscheidungen hinsichtlich des Abschlusses und der Änderungen von Unternehmensverträgen und hinsichtlich des Erwerbs und der Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen, zwingend zugewiesen sind.

Anders als die Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft kann die Gesellschafterversammlung von sich aus auch über Geschäftsführungsmaßnahmen, also über solche (alltäglichen) Maßnahmen, die grundsätzlich von der Geschäftsführung vorgenommen werden, beschließen (ohne aber die Aufgaben der Geschäftsführung an sich zu ziehen). Das bedeutet, dass die Gesellschafterversammlung (grundsätzlich mit einfacher Stimmenmehrheit) den oder die Geschäftsführer zur Ausführung ihrer Beschlüsse verpflichten kann. Dieses **der Gesellschafterversammlung zustehende Weisungsrecht** stellt also in kommunalen Gesellschaften grundsätzlich sicher, dass die Stadt als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter erheblichen Einfluss auf die Entscheidungen und Handlungen der Gesellschaft hat. Sofern die Stadt 50% der Geschäftsanteile oder weniger hält, kann sie ein Weisungsrecht grundsätzlich nicht ohne Mitwirkung des/der Mitgesellschafter durchsetzen.

Gleichwohl besteht im Rahmen der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags aufgrund der weitgehenden Satzungsfreiheit ein weiter Gestaltungsspielraum, sodass es den Gesellschaftern möglich ist, weitere Regelungen in den Gesellschaftsvertrag mitaufzunehmen, welche zusätzliche Einflussnahmemöglichkeiten der Gesellschafterversammlung und/oder einzelner Gesellschafter vorsehen kann. So kann beispielsweise für die Geschäftsführer ein Katalog zustimmungsbedürftiger Geschäfte festgelegt werden mit der Folge, dass die Durchführung dieser genannten Geschäfte der vorherigen Zustimmung der Gesellschafterversammlung und/oder einzelner Gesellschafter bedarf.

Die Frage der Verteilung der Anteilsverhältnisse ist grundsätzlich keine rechtliche Frage. Wenn allerdings eine Konstellation gewählt wird, in der die Stadt 50% der Geschäftsanteile hält, dann sollte das Verhältnis der Gesellschafter untereinander möglichst so ausgestal-

tet werden, dass **keine dauerhafte Patt-Situation** entstehen kann, welche das Fortkommen der Geschäfte der Gesellschaft lähmen könnte (z.B. Eskalationsmechanismen, Lösungsmöglichkeiten etc.). Auch hier besteht weitgehende Gestaltungsfreiheit, sodass die einzelnen Parameter zwischen den Gesellschaftern einer Wirtschaftsförderungs GmbH zu verhandeln wären.

(3) Der (fakultative) Aufsichtsrat

Der Gesellschaftsvertrag kann die **Bildung eines fakultativen Aufsichtsrats** vorsehen. Das GmbHG stellt dafür jedoch keine eigenen Regeln auf, sondern verweist in § 52 GmbHG auf die entsprechenden Vereinbarungen im Gesellschaftsvertrag und auf das AktG.

Zu den Aufgaben des Aufsichtsrats gehört regelmäßig insbesondere die Überwachung der Geschäftsführung, aber auch die Einberufung der Gesellschafterversammlung, die Entgegennahme des Berichts des Geschäftsführers, die Prüfung des Jahresabschlusses sowie die Vertretung der GmbH gegenüber dem Geschäftsführer. Dem Aufsichtsrat können darüber hinaus Aufgaben der Gesellschafterversammlung übertragen werden. Welche Kompetenzen dem Aufsichtsrat übertragen werden sollen, hängt insbesondere auch von seiner gewünschten Rolle ab. Soll er ein eher beratendes Gremium sein, ist seine rechtliche Einflussnahmemöglichkeit auf die Geschäftsführung eher beschränkt, soll er tatsächlich ein überwachendes Gremium sein, ist seine Einflussnahmemöglichkeit im Regelfall größer.

§ 108 Abs. (1) S. 1 Nr. 6 GO NRW schreibt vor, dass die Gemeinde einen **angemessenen Einfluss**, insbesondere in einem Überwachungsorgan, wie dem Aufsichtsrat, erhält und dieser Einfluss durch Gesellschaftsvertrag oder auf sonstige Weise gesichert wird. Um die Einflussnahmemöglichkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen auf die kommunale Gesellschaft zu sichern, enthält § 113 Abs. (3) S. 1 GO NRW die Pflicht der Gemeinden, im Gesellschaftsvertrag der GmbH darauf hinzuwirken, dass ihnen das Recht eingeräumt wird, Mitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden. Über die Entsendung entscheidet der Rat der Stadt. Zu den entsandten Aufsichtsratsmitgliedern muss insofern der Oberbürgermeister bzw. die Oberbürgermeisterin oder der von ihm bzw. ihr vorgeschlagene Bedienstete der Gemeinde zählen, wenn diese mit mehr als einem Mitglied im Aufsichtsrat vertreten ist.

Bei einer unmittelbaren Beteiligung einer Gemeinde an einer GmbH vertritt ein vom Stadtrat bestellter Vertreter die Gemeinde im Aufsichtsrat (§ 113 Abs. (2) S. 1 GO NRW). Sofern die Gemeinde mehr als ein Aufsichtsrats-Mitglied benennt, muss (hier) die Oberbürgermeisterin oder der von ihr vorgeschlagene Bedienstete zwingend Aufsichtsratsmitglied sein (§ 113 Abs. (2) S. 2 GO NRW). Die städtischen Aufsichtsrats-Mitglieder sind, soweit mehr als 2 kommunale

Aufsichtsrats-Mitglieder bestimmt werden, nach dem Verhältniswahlrecht zu bestimmen (§ 50 Abs. (3), (4) GO NRW mit Verweis auf Gremien des § 113 GO NRW).

Ist die Gemeinde mit mehr als 50% der Kapitalanteile (unmittelbar oder mittelbar) an der GmbH beteiligt und in der Satzung ein fakultativer Aufsichtsrat vorgesehen, kann die Satzung vorsehen, dass dem fakultativen Aufsichtsrats Arbeitnehmervertreter angehören (vgl. § 108a Abs. (1) GO NRW).

Die kommunale Einwirkungsmöglichkeit wird weiterhin dadurch sichergestellt, dass der Gesellschaftsvertrag einer kommunalen GmbH die Regelung enthält, dass der Stadtrat den von der Gemeinde bestellten oder auf Vorschlag der Gemeinde gewählten Aufsichtsratsmitgliedern Weisungen erteilen kann, soweit es sich nicht ausnahmsweise um einen zwingenden Aufsichtsrat handelt.

Wie auch im Rahmen der zustimmungsbedürftigen Geschäfte zugunsten der Gesellschafterversammlung kann geregelt werden, dass bestimmte Maßnahmen der Geschäftsführung der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen.

Bei der Bildung des fakultativen Aufsichtsrats ist zu berücksichtigen, dass das Gesetz weder eine Mindest- noch eine Höchstzahl von Aufsichtsratsmitgliedern vorsieht. Die Größe von Aufsichtsräten in kommunalen Gesellschaft liegt nach unserer Erfahrung im Bereich zwischen 7 und 17 (und mehr) Mitgliedern. Einer Untersuchung des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2008 zu Aufsichtsräten kommunaler Beteiligungsgesellschaften ist zu entnehmen, dass die Durchschnittsgröße der untersuchten Aufsichtsräten bei 9,7 Mitgliedern lag, die **Empfehlung** allerdings lautet, die Größe auf **7, höchstens 9 Mitglieder** zu beschränken, um die Arbeitsfähigkeit des Aufsichtsrats sicherzustellen.

(4) Public Corporate Governance Kodex der Stadt Köln

Darüber hinaus hat die Stadt Köln den Public Corporate Governance Kodex als Standard zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den kommunalen Beteiligungsgesellschaften der Stadt Köln (Stand: August 2012) erlassen. Dieses Regelwerk soll ein auf den Bedarf der kommunalen Beteiligungen abgestimmtes System darstellen, das die Transparenz und die Effizienz nachhaltig verbessert. Im Fall einer **Beteiligungsquote der Stadt Köln von mehr als 50%** soll die Stadt Köln sicherstellen, dass die Bindung der Beteiligungsgesellschaft an die Public Corporate Governance der Stadt Köln im Regelwerk der Gesellschaft festgelegt wird.

(5) Zusammenfassung der Einflussnahmemöglichkeiten

Wie die vorigen Ausführungen verdeutlichen, bestehen verschiedene Einflussmöglichkeiten der Gemeinde, wenn sich die Gemeinde in der Rechtsform einer GmbH wirtschaftlich betätigt.

Die Form des gemeindlichen Einflusses kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Neben dem Stimmrecht in der Gesellschafterversammlung der GmbH kommen etwa Entsenderechte, Regelungen über die Notwendigkeit qualifizierter Mehrheiten, Vetorechte in Form von Zustimmungsvorbehalten oder andere Gestaltungen, wie etwa Stimmbindungsregelungen, in Betracht.

Für die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommune auf die Gesellschaft spielt insbesondere die Möglichkeit, den Vertretern der Gemeinde in den Gesellschaftsorganen Weisungen zu erteilen, eine erhebliche Rolle. Auf diese Weise wird der Gemeinde als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter die Möglichkeit eröffnet, selbst Entscheidungen zu treffen, die regelmäßig in den Kompetenzbereich etwa der Geschäftsführung fallen.

Im Ergebnis ist es wichtig, dass in einer kommunalen GmbH die **Einflussnahmemöglichkeiten der Gesellschafter klar geregelt** sind.

c) Berichtspflichten

Wie soeben festgestellt, sichert sich die Kommune eine angemessene Einflussmöglichkeit auf die GmbH unter anderem dadurch, dass sie Mitglieder des Aufsichtsrates stellt, der als Überwachungsorgan insbesondere die Geschäftsführung überwacht. Die effektive Kontrolle der Geschäftsleitung ist dem Aufsichtsrat jedoch nur möglich, wenn er über die relevanten Informationen verfügt, um die Geschäftspolitik und die wesentlichen Maßnahmen der GmbH beurteilen zu können. Der Aufsichtsrat ist daher auf eine entsprechende Informationsweitergabe durch die Geschäftsleitung angewiesen.

Die Berichtspflichten des Vorstands an den Aufsichtsrat sind im Aktienrecht in § 90 AktG geregelt. In den Fällen eines fakultativen Aufsichtsrates einer GmbH sind die Vorschriften des § 90 Abs. (3), (4), (5) S. 1 und 2 AktG gemäß § 52 GmbHG entsprechend anzuwenden, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht im Gesellschaftsvertrag ausgeschlossen ist. Da eine Verweisung auf die Absätze (1) und (2) des § 90 AktG, die Umfang und Inhalt der Berichtspflicht der Geschäftsführung normieren, im GmbH-Gesetz fehlt, ist umstritten, wie weit die Auskunftsansprüche des fakultativen Aufsichtsrates gehen.

Mit der herrschenden Meinung wird eine laufende Berichtspflicht durch den oder die Geschäftsführer bei der GmbH abgelehnt, denn die Gesellschafter einer GmbH und somit auch die Gemeinde als Gesellschafter einer kommunalen Gesellschaft sind gem. § 46 Nr. 6 GmbHG selbst da-

zu verpflichtet, die Geschäftsführung zu überwachen. Diese vorhandene Kontrollmöglichkeit rechtfertigt es, die Informationsdichte für den fakultativen Aufsichtsrat einer kommunalen GmbH im Vergleich zu einem (zwingenden) Aufsichtsrat einer AG zu reduzieren. Die Geschäftsführung ist daher (lediglich) verpflichtet, dem Aufsichtsrat Auskünfte und Berichte auf Verlangen des Aufsichtsrates zu erteilen bzw. zu erstatten. Nichts desto trotz hat der Aufsichtsrat stets die Möglichkeit, aus eigener Initiative Berichte über die Gegenstände des § 90 Abs. (1) AktG, wie etwa über die Rentabilität der Gesellschaft oder den Gang der Geschäfte, insbesondere den Umsatz, und die Lage der Gesellschaft, zu verlangen und somit die kommunalen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zu gewährleisten.

Sofern gewünscht, können ungeachtet des jederzeitigen Informationsrechts der Gesellschafter nach § 51a GmbHG auch Berichtspflichten der Geschäftsführung gegenüber der Gesellschafterversammlung implementiert werden.

Im Ergebnis ist es daher ohne weiteres möglich, **Berichtslinien durch entsprechende Pflichten der Geschäftsführung zu implementieren** und auf diese Weise die **gewünschte Transparenz** zu erreichen.

d) Beteiligung von Dritten an einer GmbH der Stadt Köln

(1) Gesellschaftsrechtliche Aspekte

Bei der GmbH bestehen verschiedene Optionen für eine Beteiligung (privater) Dritter. Die Beteiligung Dritter eröffnet den privaten Unternehmen einerseits die Möglichkeit

- auf Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung Einfluss zu nehmen und diesbezügliche Verantwortung zu übernehmen, indem ihnen Mitspracherechte eingeräumt werden, und andererseits
- die Möglichkeit einzuräumen, ihr Knowhow auf dem Gebiet der (kommunalen) Wirtschaft bzw. Wirtschaftsförderung auch ohne die Tätigkeit eines finanziellen Investments einbringen zu können.

Zur Erreichung des Ziels, privaten Unternehmen aus der Region ein Mitspracherecht bei Angelegenheiten kommunaler Wirtschaftsförderung zu verleihen und ihnen auf diese Weise eine Teilverantwortung zukommen zu lassen, können sich **Dritte als unmittelbare Gesellschafter** an einer GmbH der Stadt Köln beteiligen. Alternativ wäre es auch denkbar, die Interessen der Dritten in einer eigenen Rechtsform (z.B. GmbH, Verein etc.) zu bündeln und ihnen so eine **mittelbare Gesellschafterrolle** zu geben. Die Bündelung der Interessen Dritter in einer eigenen Gesellschaft erscheint zweckmäßig, wenn der unmittelbare Gesellschafterkreis ansonsten zu groß und

unübersichtlich wäre. In diesem Fall bestünde die Gesellschafterversammlung aus zwei Gesellschafter, der Stadt Köln und der Beteiligungsgesellschaft. Ein „Mittelweg“ könnte darin bestehen, eine bestimmte Anzahl von Unternehmen unmittelbar zu beteiligen und Unternehmen, welche keine unmittelbare Gesellschafterposition anstreben, in einer Beteiligungsgesellschaft zu bündeln. In diesem Fall würden die unmittelbaren Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung repräsentiert und die Beteiligungsgesellschaft durch ihren Vertreter. Letztlich hängt die Ausgestaltung der Beteiligungsstruktur aus unserer Sicht von der Präferenz der privaten Dritten ab.

Eine Beteiligung Dritter könnte direkt bei Gründung der GmbH erfolgen oder aber auch, nachdem die GmbH durch die Gemeinde bereits errichtet worden ist (Anteilsübertragung oder Kapitalerhöhung). Sofern möglich, wäre es sicherlich vorzugswürdig, den/die Dritten bereits im Rahmen der Gründung der Wirtschaftsförderungs GmbH zu beteiligen. Geschäftsanteile einer GmbH verleihen den Gesellschaftern, die diese halten, neben **Gewinnbezugsrechten** vor allem **Stimmrechte** in der Gesellschafterversammlung der GmbH. Durch die Ausübung der Stimmrechte durch private Dritte wird es diesen ermöglicht, bei (wesentlichen) Entscheidungen der kommunalen GmbH, die von dem willensbildenden Organ der Gesellschaft und somit von der Gesellschafterversammlung zu treffen sind, mitzuzentscheiden.

Sollten sich private Unternehmen zwar nicht unmittelbar durch Übernahme von Geschäftsanteilen an einer städtischen GmbH beteiligen wollen, sind sie aber dennoch gewillt, ihre Fachkenntnis und ihr Know-how auf den Gebieten der Kommunalwirtschaft und der regionalen Wirtschaftsförderung zur Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Köln einzubringen, so könnten Vertreter dieser in Köln und Umgebung ansässigen Wirtschaftsunternehmen etwa als **Mitglieder in beratende Gremien**, wie beispielsweise in einen **Beirat**, berufen werden. Auf diese Weise haben sie die Möglichkeit, beratend tätig zu werden und ihre spezifischen Kenntnisse etwa bei der Vorbereitung konkreter Wirtschaftsförderungsmaßnahmen einzubringen, ohne dass Ihnen Stimmrechte in der Gesellschafterversammlung zustehen würden. In diesem Fall wäre eine klare Abgrenzung der Kompetenzen von Aufsichtsrat und Beirat notwendig.

Sofern private Unternehmen sich weder als Gesellschafter noch in beratenden Gremien engagieren, aber dennoch einen Beitrag zur Wirtschaftsförderung leisten wollen, könnte man zuletzt auch über eine rein schuldrechtliche Verbindung zu der Beteiligungsgesellschaft nachdenken. Unabhängig davon, wie man diese Kooperation bezeichnet („Lizenzvertrag“, „Unterstützungsvertrag“, „Kooperationsvertrag“) würde der Inhalt aus unserer Sicht in einer Unterstützungsleistung mit oder ohne Gegenleistung bestehen.

Weil nach unserem Verständnis eine mittelbare Beteiligung oder eine rein kapitalmäßige Beteiligung im vorliegenden Fall nicht im Vordergrund stehen, haben wir andere rechtliche Beteiligungsmöglichkeiten Dritter (z.B. Unterbeteiligung, Treuhandvertrag, Genussrechte, stille Beteiligung etc.) nicht in unsere Betrachtung miteinbezogen.

(2) Vergaberechtliche Aspekte

Die Beteiligung eines privaten Dritten an einer städtischen Gesellschaft stellt **grundsätzlich einen vergabepflichtigen öffentlichen Auftrag i. S. v. § 103 Abs. 1 GWB** dar, sofern der Private entgeltliche Leistungen gegenüber der Stadt Köln erbringt. Der Vorgang erfordert dabei die Durchführung eines europaweiten Vergabeverfahrens, sofern zu erwarten ist, dass das Entgelt für die Leistungserbringung über den zu erwartenden Zeitraum der Beteiligung einen Betrag von EUR 209.000 netto (z. Zt. maßgeblicher Schwellenwert für Dienst- und Lieferleistungen) überschreitet.

Inwieweit vorstehend aufgeführte Tatbestandsmerkmale eines öffentlichen Auftrags im Einzelfall erfüllt sind, hängt von der konkret geplanten Art und Weise der Beteiligung der privaten Dritten ab. Zum jetzigen Zeitpunkt können daher nur allgemeine vergaberechtliche Rahmenbedingungen wiedergegeben werden. Grundsätzlich ist anzumerken, dass Beteiligungen von Privaten an sog. gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften nach der Intention des europäischen und nationalen Gesetzgebers nur in eng begrenzten Ausnahmefällen von einer Vergabepflicht ausgenommen werden sollen. Bei der Bestimmung, ob entgeltliche Leistungen des Privaten vorliegen, ist daher auch eine funktionale Betrachtungsweise vorzunehmen, die einen eher weiten Anwendungsbereich des Vergaberechts zur Folge hat:

- Anteilsveräußerung und die Erbringung von Leistungen stellen aus vergaberechtlicher Sicht einen einheitlichen Vorgang dar, der gesamthaft Gegenstand einer Ausschreibung würde.
- Die Erbringung einer Leistung durch einen Privaten kann sich in konkreten Dienst- oder Lieferverträgen widerspiegeln. Ebenso lägen vergaberechtlich relevante Leistungsbeziehungen vor, wenn sich diese aus anderen Verträgen (bspw. Gesellschaftsverträgen) oder aus einer Gesamtschau der Beziehungen zwischen der Stadt Köln und dem Privaten ergäben. Maßgeblich ist dabei eine Beurteilung des konkreten Einzelfalls, sobald nähere Informationen zu den beabsichtigten Tätigkeiten des Privaten vorliegen.

Allenfalls bei einer nur **reinen Kapitalbeteiligung ohne jegliche Elemente einer Leistungserbringung** ist es denkbar, eine vergaberechtlich relevante Beschaffung von Leistungen durch die Stadt Köln zu verneinen. Gleiches kann im Einzelfall ange-dacht werden, sofern ein Privater Leistungen erbringt, jedoch

nur eine mittelbare private Beteiligung besteht. Die seit der letzten Vergaberechtsreform zum April 2016 gesetzlich kodifizierten Ausnahmetatbestände zur sog. In-house-Vergabe legen nach ihrer Formulierung nahe, dass das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes von der Vergabepflicht ausdrücklich nur dann nicht in Anspruch genommen werden kann, sofern eine direkte private Kapitalbeteiligung gegeben ist (vgl. § 108 Abs. 1 Nr. 3 GBW). Allerdings ist die vergaberechtliche Rechtsprechung und Spruchpraxis zu vorstehend beschriebenen Fallgestaltungen uneinheitlich. Zudem müssten die weiteren Voraussetzungen für einen In-house-Vergabe gegeben sein. Inwieweit vorliegend vergaberechtliche Ausnahmetatbestände in Betracht kommen, bedürfte daher einer vertieften vergaberechtlichen Prüfung anhand der konkret geplanten Gestaltung des Einzelfalls.

- Auch bei der Frage nach der **Entgeltlichkeit einer etwaigen Leistungserbringung durch den Privaten** ist eine Gesamtbeurteilung des Vorgangs vorzunehmen. Ein für einen öffentlichen Auftrag maßgebliches Entgelt kann in einer konkreten Vergütung oder in anderen geldwerten Vorteilen liegen (bspw. höhere Ausschüttungen, geringere Mitgliedsbeiträge etc.). Eine Abgrenzung zu ggf. nicht mehr wirtschaftlich relevanten Vorteilen ist im Einzelfall anhand marktwirtschaftlich orientierter Bewertungsparameter vorzunehmen (bspw. verbesserte Wahrnehmung des privaten Unternehmens in der Öffentlichkeit).

Ergänzend zu dieser vergaberechtlichen Einschätzung möchten wir noch darauf hinweisen, dass eine Ausschreibung zumeist auch erforderlich wird, um haushalts- und beihilferechtlichen Anforderungen zu genügen. Insofern ist vor der konkreten Beteiligung Dritter an einer städtischen Gesellschaft nochmals zu prüfen, ob ein vergaberechtlich relevanter Tatbestand vorliegt.

e) Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Co. Kommanditgesellschaft (GmbH & Co. KG)

Als weitere mögliche Rechtsform im Rahmen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung kommt – wie bereits dargelegt – auch die Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Co. Kommanditgesellschaft in Betracht.

Bei der GmbH & Co. KG handelt es sich um eine Gesellschaft in der Rechtsform einer Kommanditgesellschaft (KG), deren – regelmäßig alleiniger – Komplementär und damit persönlich (= voll) haftender Gesellschafter eine GmbH ist. Die Haftung dieser GmbH ist, wie bei jeder GmbH, gem. § 13 Abs. (2) GmbHG auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt.

Durch diese Gesellschaftsform erhält die Stadt die Möglichkeit, sich über eine ihr gehörende Komplementär-GmbH mittelbar auch in der Komplementärstellung an einer KG zu beteiligen. Darüber hinaus hätte die Stadt auch die Möglichkeit, ohne weitere Gesellschafter eine KG zu betreiben,

deren Gesellschafter eine städtische GmbH als Komplementär und die Gemeinde selbst als Kommanditist und somit als beschränkt haftender Gesellschafter sind. Diese Option wäre daher mit der bereits dargestellten kommunalrechtlichen Vorgabe der Haftungsbegrenzung zugunsten der Gemeinde vereinbar, vgl. § 108 Abs. (1) S. 1 Nr. 3 GO NRW.

Ohne an dieser Stelle im Detail auf die gesellschaftsrechtliche Funktionsweise dieser Gesellschaftsform einzugehen, würde die gesellschaftsrechtliche Gestaltungsfreiheit grundsätzlich erlauben, das Innenverhältnis zwischen den Gesellschaftern weitestgehend der Funktionsweise einer GmbH anzupassen.

Aus rein rechtlicher Sicht wäre eine GmbH der GmbH & Co. KG grundsätzlich vorzuziehen, da die GmbH & Co. KG aufgrund der bereits aus zwei Gesellschaften bestehenden Grundstruktur eine leicht erhöhte Komplexität aufweist und die GmbH im Regelfall für alle zukünftigen Gesellschafter am transparentesten ist.

8.3.13 Zwischenergebnis

Es wäre kommunalrechtlich und gesellschaftsrechtlich möglich, die **Wirtschaftsförderung in einer eigenen Rechtsform** zu betreiben. Aus gesellschaftsrechtlicher Sicht dürfte die **GmbH** die bevorzugte Rechtsform sein, weil sie die höchste Flexibilität in ihrer Gestaltung zulässt und die Beteiligung Dritter grundsätzlich einfach zu ermöglichen ist. Bei der Frage, in welcher Form sich Dritte beteiligen, würde sicherlich eine **unmittelbare oder mittelbare Gesellschafterstellung (über eine Beteiligungsgesellschaft)** die größte Einflussnahmemöglichkeit sichern. Die Frage, in welchem Umfang die Gesellschafter Leistungspflichten übernehmen, kann im Rahmen einer GmbH grundsätzlich flexibel gestaltet werden. Für Dritte, die keine Gesellschafterstellung anstreben, könnte eine Beteiligung in einem Gremium (z.B. Beirat) oder eine Mitwirkung über eine schuldrechtliche Vereinbarung (z.B. Kooperationsvereinbarung) mit einem festzulegenden Inhalt ermöglicht werden.

Zu empfehlen ist darüber hinaus, dass **folgende Aspekte zu berücksichtigen** sind:

- **Anteilsverteilung** zwischen Stadt und Dritten (wobei dies keine rechtliche Fragestellung ist),
- **Einrichtung eines Aufsichtsrats und ggf. eines – beratenden – Beitrags,**
- **Implementierung einer klaren Aufgabenverteilung (Geschäftsverteilungsplan)** zwischen mehreren Geschäftsführern (sofern vorhanden),
- **Einrichtung einer klaren Governance-Struktur** mit der Verteilung von Zuständigkeiten, Rechten und Pflichten für die verschiedenen Gremien,
- **Implementierung von Berichtspflichten**, um eine volle Transparenz zu schaffen.

Die Frage, welche rechtlichen Schritte erforderlich bzw. zweckmäßig sind, um die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in eine eigene GmbH „auszugliedern“, hängt davon ab, in welchem Umfang der relevante Bereich übertragen werden soll. Hier ist gesellschaftsrechtlich insbesondere eine Ausgliederung nach dem UmwG in Erwägung zu ziehen, sobald die Strukturierungsüberlegungen abgeschlossen sind. Einzelheiten sollten nach Fassung der grundsätzlichen Entscheidung untersucht werden.

8.3.2 Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen bei Übertragung der Bereiche Standortmarketing und Unternehmensservice

Bei der Frage der „Ausgliederung“ der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in einen eigenen Rechtsträger sind naturgemäß arbeitsrechtliche Belange mit Blick auf die derzeit in diesem Bereich beschäftigten Arbeitnehmer von besonderer Relevanz.

Der Bereich der Arbeitsmarktförderung kann dem Dezernat V (Soziales, Integration und Umwelt) zugeordnet werden. Die beiden Bereiche Standortmarketing und Unternehmensservice der Wirtschaftsförderung können dagegen in Zukunft in einer GmbH weitergeführt werden (unabhängig davon, in welcher Weise diese „Ausgliederung“ rechtlich herbeigeführt wird). Unter dieser Annahme ergeben sich die im Folgenden ausgeführten arbeitsrechtlichen Implikationen, die sich ausschließlich auf die Bereiche Standortmarketing und Unternehmensservice beziehen.

Wenngleich die „Ausgliederung“ der Wirtschaftsförderung auf eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) nicht der empfohlene Weg ist, wird nachfolgend – der Vollständigkeit halber – auf Besonderheiten einer AöR eingegangen.

Hinsichtlich der Überleitung der von der Umstrukturierung betroffenen Beschäftigungsverhältnisse aus den Bereichen Standortmarketing und Unternehmensservice in eine Wirtschaftsförderungs GmbH und der sich daraus ergebenden Rechtsfolgen ist zu unterscheiden zwischen den in diesen Bereichen bestehenden **Beschäftigungsverhältnissen der Arbeitnehmer** und den **Dienstverhältnissen der Beamten**. Hinsichtlich der Arbeitnehmer kommt ein Betriebsübergang gemäß § 613a BGB oder eine einzelvertragliche Überleitung in Betracht. In Bezug auf die Beamten bietet sich – je nach konkreter Ausgestaltung des Vorhabens – eine dauerhafte oder vorübergehende Zuweisung gemäß § 20 Abs. 2 BeamStG oder gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG an.

Grundsätzlich empfehlen wir, die dargelegten rechtlichen Möglichkeiten nach Festlegung der konkreten Ausgestaltung der Übertragung der Bereiche der Wirtschaftsförderung im Detail nochmals abschließend zu prüfen.

a) **Überleitung der Beschäftigungsverhältnisse der bei der Stadt Köln in den Bereichen Standortmarketing und Unternehmensservice beschäftigten Arbeitnehmer**

Zur Überleitung der bei der Wirtschaftsförderung Köln bestehenden Arbeitsverhältnisse in die neue GmbH bestehen grundsätzlich zwei Alternativen:

- **1. Möglichkeit: Übergang der Arbeitsverhältnisse kraft Gesetzes (§ 613a BGB):** Die Arbeitsverhältnisse der in den Bereichen Standortmarketing und Unternehmensservice der Wirtschaftsförderung tätigen Arbeitnehmer können kraft Gesetzes auf die neue GmbH übergehen, soweit es sich bei der Überführung dieser Geschäftsfelder um einen Betriebs(teil)übergang nach § 613a BGB handelt und die betroffenen Arbeitnehmer dem Betriebs(teil)übergang nicht widersprechen.
- **2. Möglichkeit: Übergang der Arbeitsverhältnisse aufgrund einzelvertraglicher Überleitung:** Soweit die Voraussetzungen für die Überleitung der Arbeitsverhältnisse gemäß § 613a BGB nicht vorliegen, wären die Arbeitsverhältnisse der betreffenden Arbeitnehmer einzelvertraglich auf die neue Organisationsform zu übertragen. Dies ist nur mit Zustimmung der einzelnen Arbeitnehmer möglich.

(i) **1. Möglichkeit: Übergang der Arbeitsverhältnisse kraft Gesetzes aufgrund Betriebsübergangs (§ 613a BGB)**

Die Arbeitsverhältnisse der in den zu überführenden Geschäftsfeldern Standortmarketing und Unternehmensservice tätigen Arbeitnehmer gehen kraft Gesetzes auf die GmbH über, soweit es sich bei Übertragung dieser Geschäftsfelder um Betriebs(teil)übergänge nach § 613a BGB handelt und die Arbeitnehmer dem Übergang ihres Arbeitsverhältnisses auf die GmbH nicht widersprechen.

(1) Voraussetzungen eines Betriebs(teil)übergangs

- Erforderlich für einen Betriebsübergang ist nach § 613a Abs. 1 S. 1 BGB der Inhaberwechsel in Bezug auf einen Betrieb oder Betriebsteil durch ein Rechtsgeschäft.
- Hieraus lassen sich vier kritische Erfolgsfaktoren für das Vorliegen eines Betriebs(teil)übergangs nach § 613a BGB ableiten. Diese sind (i) das Vorliegen eines Rechtsgeschäfts, (ii) das Vorliegen eines Betriebs(teils), (iii) dessen identitätswahrende Übertragung sowie (iv) die Nichtausübung des Widerspruchsrechts durch die jeweils zu überführenden einzelnen Arbeitnehmer.

(i) Rechtsgeschäft i.S.d. § 613a Abs. 1 S. 1 BGB

Ein solches liegt etwa vor, wenn die zum Betrieb gehörenden materiellen oder immateriellen Betriebsmittel durch einen oder mehrere Übertragungsakte auf den neuen Inhaber übertragen werden, der dadurch neuer Inhaber des Betriebs und zur Nutzung der Betriebsmittel berechtigt wird. Dazu ist die vollständige Übertragung der besitzrechtlichen Position des Veräußerers auf den Erwerber erforderlich. Einer Eigentumsübertragung bedarf es hingegen nicht zwingend (Ahrendt in Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, 17. Auflage 2017, § 117 Rn. 31).

(ii) Betrieb(steil)

Die zur Übertragung an die GmbH anstehenden Geschäftsfelder von der Wirtschaftsförderung müssen dort spätestens zum Zeitpunkt der Überleitung jeweils als **selbstständige, abtrennbare organisatorische Einheiten** (= Betriebsteile i.S.d. § 613a Abs. 1 S. 1 BGB) organisiert sein. Sie müssen mithin abgrenzbar sein von den Bereichen, die bei der Wirtschaftsförderung verbleiben oder auf das Dezernat V übertragen werden sollen. Hierzu ist stets eine Einzelfallprüfung erforderlich.

(iii) Identitätswahrende Übertragung

Die zur Übertragung stehenden Geschäftsfelder der Wirtschaftsförderung müssen ferner bei der GmbH unter Wahrung ihrer jeweiligen Identität fortgeführt werden, d.h. sie müssen auch nach ihrer Überleitung zur GmbH dort ihren bisherigen Betriebszweck sowie ihren Organisationszusammenhang von Betriebsmitteln und Personal beibehalten. Dabei ist auch die **Unterscheidung zwischen betriebsmittelgeprägten und betriebsmittellarmen Geschäftsfeldern der Wirtschaftsförderung** von Bedeutung (BAG, Urteil vom 21.06.2012 – 8 AZR 181/11) und wäre bei der Umsetzung entsprechend zu berücksichtigen.

(2) Rechtsfolgen eines Betriebs(teil)übergangs

Rechtsfolge wirksamer Betriebs(teil)übergänge wäre, dass die Arbeitsverhältnisse, die mit der Stadt Köln zum Zeitpunkt des Übergangs bestehen und die dem jeweils übergehenden Betriebsteil organisatorisch zugeordnet sind, auf die GmbH übergehen, soweit der jeweils betreffende Arbeitnehmer diesem Übergang nicht form- und fristgerecht widerspricht (zum Widerspruchsrecht siehe nachfolgend). Die GmbH würde zum Zeitpunkt des Übergangs in alle Rechte und Pflichten aus den betroffenen Arbeitsverhältnissen eintreten. Das übergehende Ar-

beitsverhältnis wird zu den bisherigen arbeitsvertraglichen Bedingungen fortgesetzt. Der Arbeitsvertrag behält somit weiterhin Gültigkeit, es ändert sich jedoch die Rechtsperson des Arbeitgebers.

Die mögliche (individual- oder kollektivrechtliche) Fortgeltung von bei der Wirtschaftsförderung zum Überleitungsstichtag anwendbaren Dienstvereinbarungen und Tarifverträgen auf die zur GmbH überzuleitenden Arbeitsverhältnisse erfolgt grundsätzlich nach Maßgabe von § 613a Abs. 1 Satz 1 bis 3 BGB. Besonderheiten ergeben sich bei den rechtlichen Auswirkungen auf Dienstvereinbarungen und Tarifverträge des öffentlichen Dienstes, da es bei der Überleitung der Bereiche von der Stadt Köln auf eine GmbH zu einem Systemwechsel von der Anwendbarkeit des LPVG NRW zur Anwendbarkeit des BetrVG kommt und das BetrVG etwa nur Betriebsvereinbarungen kennt, jedoch keine Dienstvereinbarungen.

(3) Weitere arbeitsrechtliche Folgen

Die Stadt Köln haftet neben der übernehmenden GmbH für alle Verpflichtungen aus den übergehenden Arbeitsverhältnissen, soweit diese vor dem Betriebsübergang entstanden sind und vor Ablauf eines Jahres nach diesem Zeitpunkt fällig werden, gemäß § 613a Abs. 2 S. 1 BGB als Gesamtschuldner. Werden solche Verpflichtungen nach dem Übergang fällig, so haftet die Stadt Köln für sie nur noch in dem Umfang, der der im Zeitpunkt des Übergangs abgelaufenen Zeit ihres Bemessungszeitraums entspricht, § 613a Abs. 2 S. 2 BGB.

Ob sich aus den Betriebs(teil)übergängen weitere Rechtsfolgen ergeben, z.B. hinsichtlich etwaiger Altersteilzeiten, individueller Vereinbarungen der Arbeitnehmer etc., wäre im Einzelnen noch abschließend zu prüfen.

(4) Widerspruchsrecht der Arbeitnehmer gemäß § 613a Abs. 6 BGB

Jeder vom Übergang betroffene Arbeitnehmer ist über den Übergang seines Arbeitsverhältnisses vorab schriftlich und dezidiert zu unterrichten (§ 613a Abs. 5 BGB). Nach ordnungsgemäß erfolgter Unterrichtung kann er dem Übergang des Arbeitsverhältnisses innerhalb eines Monats widersprechen (§ 613a Abs. 6 BGB). Macht ein Arbeitnehmer von seinem Widerspruchsrecht Gebrauch, geht sein Arbeitsverhältnis nicht auf die neu gegründete GmbH über, sondern besteht mit der Stadt Köln fort.

Die Stadt Köln kann bei einem Widerspruch wie folgt reagieren: Soweit für die Stadt Köln aufgrund des Wegfalls der Stelle bei

der Stadt selbst gegebenenfalls kein Bedarf mehr an der Beschäftigung des Arbeitnehmers besteht, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die widersprechenden Arbeitnehmer an die neu gegründete GmbH im Rahmen einer Personalgestellung gem. § 4 Abs. 3 TVöD zu überlassen. Der Arbeitnehmer bleibt dabei Beschäftigter im öffentlichen Dienst.

Alternativ könnte auch über betriebsbedingte Kündigungen nachgedacht werden, was im Einzelfall zu prüfen wäre.

(5) Möglichkeit der Personalgestellung gem. § 4 Abs. 3 TVöD nach Ausübung des Widerspruchs

- § 4 Abs. 3 TVöD sieht vor, dass im Fall der Verlagerung von Aufgaben der Beschäftigten auf einen Dritten, der Beschäftigte auf Verlangen seines Arbeitgebers bei weiter bestehendem Arbeitsverhältnis mit diesem seine arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung bei dem Dritten zu erbringen hat.
- Die Modalitäten der Personalgestellung werden zwischen dem Arbeitgeber und dem Dritten vertraglich geregelt (Personalgestellungsvertrag). Voraussetzung für eine Personalgestellung gemäß § 4 Abs. 3 TVöD ist, dass sich die bisher beim Arbeitgeber zu verrichtenden Aufgaben mit den zu dem Dritten verlagerten und nunmehr dort zu verrichtenden Aufgaben in ihrem wesentlichen Charakter decken (*Howald in Burger, Tarifverträge für den öffentlichen Dienst, 3. Auflage 2015, § 4 TVöD Rz. 26*) und dass die Beschäftigung des betroffenen Arbeitnehmers bei seinem Arbeitgeber auf Dauer wegfällt. Dies ist in der Regel der Fall bei Vorliegen eines Betriebsübergangs i.S.d. § 613a BGB.
- Zu beachten ist, dass bisher umstritten war, ob die Restriktionen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) auch im Rahmen einer Personalgestellung gelten. Diese Frage wurde durch die zum 1. April 2017 ins Gesetz aufgenommene Bereichsausnahme des § 1 Abs. 3 Nr. 2b AÜG inzwischen geklärt. Nach dieser Norm finden die Bestimmungen des AÜG weitgehend keine Anwendung auf eine Arbeitnehmerüberlassung zwischen Arbeitgebern, bei der Aufgaben eines Arbeitnehmers von dem bisherigen zu einem anderen Arbeitgeber verlagert werden und auf Grundlage eines Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes
- das Arbeitsverhältnis mit dem bisherigen Arbeitgeber weiter besteht und
- die Arbeitsleistung zukünftig bei einem anderen Arbeitgeber erbracht wird.

- Allerdings gibt es Stimmen in der Literatur, die diese Bereichsausnahme der Personalgestellung für verfassungs- und europarechtswidrig halten (*Lembke, NZA 2017, 12*). Es verbleibt demnach ein gewisses Restrisiko, dass der EuGH dem Streit um die Europarechtswidrigkeit der Vorschrift ein Ende setzt und die Regelung des § 1 Abs. 3 Nr. 2b AÜG bei einer dauerhaften Gestellung als einen Verstoß gegen die Leiharbeitsrichtlinie feststellt, mit der Folge, dass diese Vorschrift nicht anzuwenden wäre. Dies hätte zur Konsequenz, dass die bei der Stadt Köln praktizierte Personalgestellung an die GmbH rückwirkend nicht mehr privilegiert wäre. Die dauerhafte Personalüberlassung könnte dann rückwirkend als unzulässige, weil dauerhafte, Arbeitnehmerüberlassung angesehen werden. Auch dies stellen wir bei Bedarf nochmals gerne abschließend dar.

(ii) 2. Möglichkeit: Übergang der Arbeitsverhältnisse aufgrund einzelvertraglicher Überleitung

Liegen die o.g. Voraussetzungen für einen Betriebs(teil)übergang nicht vor und gehen daher die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer nicht kraft Gesetzes auf die GmbH über, könnten die Arbeitsverhältnisse der betreffenden Arbeitnehmer einzelvertraglich von der Stadt Köln/ Wirtschaftsförderung auf die GmbH, etwa in Form von dreiseitigen Verträgen, übergeleitet werden (zwischen der Stadt Köln, der GmbH und dem jeweils betroffenen Arbeitnehmer).

Kritischer Erfolgsfaktor und Voraussetzung für eine einzelvertragliche Überleitung ist das Erfordernis einer ausdrücklichen Zustimmung eines jeden betroffenen Arbeitnehmers zu der einzelvertraglichen Überleitung. Ohne die Zustimmung des Arbeitnehmers zur Aufhebung seines bisherigen Arbeitsvertrages mit der Wirtschaftsförderung und zum Abschluss eines neuen Arbeitsvertrages mit der GmbH ist eine einzelvertragliche Überleitung des Arbeitsverhältnisses rechtlich nicht möglich. Der Abschluss entsprechender Personalüberleitungsverträge ist zudem zwangsläufig mit einem erhöhten administrativen Aufwand für die Beteiligten verbunden. Zudem wird eine Zustimmung der betroffenen Arbeitnehmer regelmäßig nur erfolgen, wenn durch den Inhalt der Überleitungsvereinbarung eine Besitzstandswahrung erfolgt.

b) Übergang der Beamten und Beamtinnen

Die Regelung des **§ 613a BGB zum Betriebsübergang findet nur auf Arbeitnehmer Anwendung, nicht auf Beamte**. Um Beamte dennoch in privatisierten Unternehmen einsetzen zu können, stehen grundsätzlich folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- **Entlassung des Beamten und Einstellung als Angestellter** bei der GmbH,
- **Gewährung von Sonderurlaub** nach der Sonderurlaubsverordnung (bzw. der entsprechenden landesgesetzlichen Regelung),
- **Vorübergehende Zuweisung** nach § 20 Abs. 1 BeamtStG,
- **Dauerhafte Zuweisung** nach § 20 Abs. 2 BeamtStG.

Die ersten beiden Alternativen scheiden regelmäßig deshalb aus, weil sie ohne Mitwirkung des Beamten nicht realisierbar sind, der Beamte bei der Entlassung seinen Beamtenstatus aufgeben müsste und zudem umstritten ist, ob eine längerfristige Beurlaubung mit dem Status des Beamten vereinbar ist.

In Betracht kommt daher eine Zuweisung gem. § 20 BeamtStG. Die Anwendbarkeit des § 20 BeamtStG ergibt sich daraus, dass gem. § 1 Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen (LBG NRW) welches grundsätzlich für die Beamten der Gemeinden gilt, die Regelungen des LBG NRW nur in insoweit gelten, wie das BeamtStG keine anderweitige Regelung enthält. Das LBG enthält lediglich Regelungen zur Versetzung und Abordnung, nicht aber zur Zuweisung. Daher gelangt vorliegend auch für die kommunalen Beamten § 20 BeamtStG zur Anwendung.

Zu unterscheiden ist zwischen der nur vorübergehenden Zuweisung der Beamten mit deren Zustimmung gemäß § 20 Abs. 1 BeamtStG und der dauerhaft möglichen Zuweisung der Beamten ohne ihre Zustimmung gemäß § 20 Abs. 2 BeamtStG.

Die Rechtsstellung der Beamten bleibt gem. § 20 Abs. 3 BeamtStG von der Zuweisung unberührt. Die Kompetenz für personalrechtliche Entscheidungen (wie z.B. Versetzungen, Beförderungen und alle sonstigen Maßnahmen, die das Beamtenverhältnis betreffen) verbleiben beim öffentlichen Dienstherrn. Das fachliche Weisungsrecht hinsichtlich der konkret auszuübenden Tätigkeit wird hingegen auf die privatisierte Einrichtung übertragen (*PdK Bundesrepublik Deutschland Beamtenstatusgesetz, BeamtStG § 20 Zuweisung 8.1 Verhältnis zu seinem Dienstherrn, beck-online*).

Wonach sich die Zuweisung im Einzelnen richtet, hängt auch von der neuen Organisationsform und deren Ausgestaltung ab. Hier soll nachfolgend (1) die GmbH mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt Köln, (2) die

GmbH ohne Mehrheitsbeteiligung der Stadt Köln und überblicksartig (3) die AöR dargestellt werden.

i) Zuweisung an eine GmbH mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt Köln

§ 20 Abs. 2 BeamtStG regelt die Möglichkeit der Zuweisung im Fall der Umwandlung einer Dienststelle in eine Einrichtung ohne Dienstherrenfähigkeit. Bei der neuen Einrichtung, in die die bisherige Dienststelle des Beamten ganz oder teilweise umgewandelt wird, muss es sich entweder um eine öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtung ohne Dienstherrenfähigkeit (Anstalt, Körperschaft oder Stiftung des öffentlichen Rechts) oder eine privatrechtlich organisierte Einrichtung der öffentlichen Hand (GmbH oder Aktiengesellschaft) handeln. **Eine privatrechtlich organisierte Einheit ist nur dann eine solche „der öffentlichen Hand“, wenn sie in alleiniger Trägerschaft der öffentlichen Verwaltung steht oder zumindest in Mehrheitsbeteiligung eines Trägers öffentlicher Verwaltung bleibt** (Thomsen in BeckOK Beamtenrecht Bund, 8. Edition, Stand 01.06.2017, § 20 BeamtStG Rz.13).

Eine Zustimmung des Beamten ist bei dieser Form der Zuweisung nicht erforderlich, sofern ihm eine seinem Amt entsprechende, d.h. vergleichbare Tätigkeit zugewiesen wird. Dies liegt daran, dass der Beamte durch die Entscheidung zur Privatisierung den bisherigen Dienstherrn verliert und der Umorganisation folgt (vgl. BT-Drs. 16/4027, S.27). Aus diesem Grund ist die Zuweisung nach § 20 Abs. 2 BeamtStG auch nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft möglich.

Eine Zuweisung nach § 20 Abs. 2 BeamtStG setzt ebenfalls voraus, dass öffentliche Interessen die Zuweisung erfordern. Dieses öffentliche Interesse ergibt sich in der Regel bereits daraus, dass im Falle einer zulässigen Umwandlung die Erfahrung des Beamten in der neuen Organisationsstruktur dringend zur erfolgreichen Erfüllung der Aufgaben benötigt werden (Thomsen in BeckOK Beamtenrecht Bund, 8. Edition, Stand 01.06.2017, § 20 BeamtStG Rz. 16). Dies wäre aber vor der Umsetzung nochmals im Detail zu prüfen.

Zwischenfazit

Eine Zuweisung der Beamten an eine GmbH **mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt Köln** ist zusammengefasst unter folgenden Voraussetzungen möglich:

- Umwandlung einer Dienststelle in eine privatrechtlich organisiert Einrichtung der öffentlichen Hand (bspw. GmbH)
- Tätigkeit nach Zuweisung muss dem Amt des Beamten entsprechen
- Vorliegen eines öffentlichen Interesses für die Zuweisung

- Die Zuweisung bedarf keiner vorherigen Zustimmung des Beamten und ist dauerhaft möglich.

(ii) Zuweisung an eine GmbH ohne Mehrheitsbeteiligung der Stadt Köln

Erfolgt eine Umstrukturierung in eine GmbH, die ohne mehrheitliche Beteiligung der öffentlichen Hand betrieben wird, so kommt eine Zuweisung nur nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG in Betracht.

Die Zuweisung kann gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG „zu einer anderen“ nicht öffentlichen Einrichtung erfolgen. Der Begriff der anderen Einrichtung ist weit auszulegen (*BT-Drs. 16/4027, S. 27*) und umfasst insbesondere privatrechtliche, nicht von der öffentlichen Hand getragene Einrichtungen bzw. Unternehmen, unabhängig davon, ob sie staatliche Aufgaben wahrnehmen.

Die Zuweisung an das privatrechtliche Unternehmen setzt ein öffentliches Interesse voraus. Es muss ein gesteigertes Bedürfnis dafür bestehen, eine wichtige staatliche Aufgabe gerade über das Institut der Zuweisung nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG zu erledigen. Dies ist grundsätzlich dann der Fall, wenn die besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten des betroffenen Beamten von dem privaten Unternehmen zur Ausübung der Tätigkeit benötigt werden.

Ferner bedarf die Zuweisung gemäß § 20 Abs. 1 BeamStG der Zustimmung des Beamten. Es liegt insoweit ein zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt vor. Die Zustimmung sollte schriftlich und vor Beginn der zugewiesenen Tätigkeit erfolgen.

Zu beachten ist, dass die Zuweisung gemäß § 20 Abs. 1 BeamStG nur vorübergehend erfolgen darf, d.h. sie muss von vornherein zeitlich befristet sein. Eine Verlängerung der Zuweisung nach Ablauf der Befristung ist möglich.

Dem Beamten ist eine seinem Amt entsprechende Tätigkeit zuzuweisen. Dies bedeutet, dass der Dienstherr gehalten ist, dem Beamten solche Funktionsämter zu übertragen, die in ihrer Wertigkeit dem Amt im statusrechtlichen Sinne entsprechen.

Zwischenfazit:

Eine Zuweisung der Beamten an eine GmbH **ohne Mehrheitsbeteiligung der Stadt Köln** geht zusammengefasst unter folgenden Voraussetzungen:

- vorherige Zustimmung des Beamten
- nur vorübergehende Zuweisung
- Vorliegen eines öffentlichen Interesses für die Zuweisung

- Tätigkeit nach Zuweisung muss dem Amt des Beamten entsprechen

(iii) Zuweisung an und Überleitung auf eine AöR

Eine Zuweisung des Beamten nach § 20 BeamtStG wäre grundsätzlich auch für eine AöR (Kommunalunternehmen) möglich. Ob die Zuweisung mit oder ohne Zustimmung des Beamten möglich ist und nur vorübergehend oder auf Dauer erfolgen kann, hängt im Wesentlichen davon ab, ob die Anstalt über eine Dienstherrenfähigkeit verfügen wird. Sollte eine Dienstherrenfähigkeit vorhanden sein, kämen zudem noch weitere Möglichkeiten in Betracht, den Beamten auf die AöR überzuleiten, bspw. die Versetzung. Sollte eine AöR als neue Organisationsform in Betracht kommen, wäre die konkrete Gestaltung nochmals abschließend zu prüfen.

c) Beteiligung des Personalrates

Bei der geplanten Umstrukturierungsmaßnahme ist überdies an die ordnungsgemäße Beteiligung des Personalrats und die Auswirkungen auf diesen nach einer Neuorganisation zu denken und dies zu prüfen.

Abschließendes Fazit:

Abschließend empfehlen wir, bei Vorliegen der tatsächlichen Rahmenbedingungen der Umstrukturierung die arbeitsrechtlichen Folgen mit den Beteiligungsrechten des Personalrats im Detail abschließend zu bewerten.

8.3.2.1 Finanzierung

a) Allgemeine Überlegungen

Auch im Rahmen der Finanzierung einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft (GmbH) bestehen verschiedene Optionen:

Zunächst einmal kann/sollte die Stadt Köln bereits bei Gründung einer solchen kommunalen Gesellschaft eine Finanz- und Ertragsplanung aufstellen, um auf diese Weise etwaige Liquiditätsprobleme von Beginn an zu vermeiden. Zu beachten ist dabei, dass die städtische Gesellschaft jederzeit ihre laufenden Verbindlichkeiten (wie etwa Personalkosten) erfüllen können muss. Weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Sicherstellung, dass keine insolvenzrechtlich relevante Überschuldung der kommunalen Gesellschaft eintritt. Dies ist gem. § 19 Abs. (2) S. 1 InsO immer dann der Fall, wenn eine positive Fortführungsprognose der Gesellschaft besteht, also wenn die Fortführung der Gesellschaft überwiegend wahrscheinlich ist.

Die Finanzierung der Gesellschaft kann zunächst aus dem Eigenkapital der Gesellschaft erfolgen. Zu beachten ist dabei jedoch stets, dass das zur Erhaltung des Stammkapitals erforderliche Vermögen der Gesellschaft erhalten bleiben muss, sog. Prinzip der Kapitalerhaltung.

Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit besteht in Darlehen. Dies kann einerseits in der Form eines Gesellschafterdarlehens erfolgen, das entweder von der Stadt Köln als Gesellschafter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft oder aber von einem anderen (privaten) Mitgeschafter – sofern vorhanden – gewährt werden kann. Andererseits besteht für die Gesellschaft die Option, einen Darlehensvertrag mit einem außerhalb der Gesellschaft stehenden Dritten abzuschließen und dieses Darlehen von der Stadt Köln oder einem anderen Gesellschafter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft zu besichern.

b) Beihilferechtliche Aspekte

Im Rahmen der Finanzierung einer kommunalen Gesellschaft sind zusätzlich beihilferechtliche Aspekte zu beachten:

Das Gemeinschaftsrecht statuiert in Art. 107 Abs. (1) AEUV das sogenannte Beihilfeverbot. Dieses besagt, dass es grundsätzlich untersagt ist, bestimmte Unternehmen mit staatlichen Mitteln zu begünstigen und dadurch den Wettbewerb zu verfälschen, wobei der Begriff des Unternehmens jede wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit bezeichnet, unabhängig von ihrer Rechtsform oder der Art der Unternehmensfinanzierung. Soweit allerdings die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. (2) und (3) AEUV vorliegen, können staatliche Beihilfen genehmigt und gewährt werden.

Durch den Erlass eines Maßnahmenpaketes durch die europäische Kommission im Jahre 2005 wurde eine Ausnahme vom Beihilfeverbot für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) innerhalb großzügiger Schwellenwerte zugelassen, wenn bestimmte Voraussetzungen und darunter insbesondere die Schaffung eines sog. Betrauungsaktes vorliegen (sog. Freistellungsentscheidung). In diesem Betrauungsakt sind insbesondere die Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtung, die Parameter für die Berechnung, die Überwachung und die etwaige Änderung der Ausgleichszahlungen und Vorkehrungen zur Verhinderung bzw. Rückerstattung von Überkompensationen konkret zu vereinbaren. Daraus ergibt sich allerdings für Wirtschaftsförderungsgesellschaften ein Konflikt, da das europäische Beihilferecht auf der einen Seite grundsätzlich die Begünstigung bestimmter Unternehmen verbietet und die städtische Wirtschaftsförderung auf der anderen Seite gerade bestimmte Unternehmen begünstigen möchte. Vor diesem Hintergrund erscheint es zweckmäßig, die Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung soweit wie möglich allgemein, offen und diskriminierungsfrei zu gestalten.

Dabei können beispielsweise die Veräußerung von Grundstücken, Baukonzessionen, Infrastrukturförderung, Gründer- und Technologiezentren und Tourismusförderung als Maßnahmen der Wirtschaftsförderung beihilferechtlich relevant sein und demnach Folgen nach sich ziehen.

Auch wenn stets eine einzelfallbezogene Prüfung der jeweiligen Wirtschaftsförderungsmaßnahme unter dem Aspekt der Beihilferelevanz zu erfolgen hat und daher an dieser Stelle des Gutachtens keine allgemeingültige Aussage getroffen werden kann, erscheint es aufgrund der obigen Ausführungen sinnvoll, die Finanzierung einer städtischen Gesellschaft zur Wirtschaftsförderung auf andere Weise als durch den Bezug von staatlichen Beihilfen zu gewährleisten.

Die Maßnahmen der Wirtschaftsförderung durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft als solche könnten hingegen auf Grundlage der oben erwähnten Freistellungsentscheidung abgewickelt werden, wenn die konkreten Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen. Dabei ist darauf zu achten, dass der Betrauungsakt so zu formulieren ist, dass er den Anforderungen des europäischen Beihilferechts genügt.

Weil dies nur einen ersten Auszug der beihilferechtlichen Aspekte darstellt, weisen wir darauf hin, dass diese im Umsetzungsfall ggf. vertieft untersucht werden müssen.

8.3.2.2 Fördermittel

Nach unserem Kenntnisstand erhält die Stadt Köln hinsichtlich der Wirtschaftsförderung lediglich Fördermittel (EFRE, ESF) für den Bereich der Arbeitsmarktförderung.

Hinsichtlich der vorliegend relevanten Bereiche Unternehmensservice und Standortmarketing ist uns nicht bekannt, dass Fördermittel bezogen werden, so dass unserer Einschätzung nach dem Umgang mit Fördermitteln im Rahmen dieses Gutachtens zur Neustrukturierung der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln grundsätzlich keine Bedeutung zukommt.

Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass der Umgang mit der Möglichkeit zur Beantragung und zum Erhalt von Fördermitteln stets einzelfallabhängig ist und sich daher eine pauschale Aussage verbietet.

8.3.2.3 Datenschutzrecht / Zugriff auf Behördenunterlagen

Für die Frage, inwieweit eine ausgelagerte bzw. teilprivatisierte Wirtschaftsförderung in einer eigenen GmbH auf Unterlagen, Datenbanken und Systeme der Stadt Köln zugreifen darf, sind verschiedene rechtliche Vorschriften zu beachten:

- die **Datenschutzgesetze**, insbesondere das LDSG NRW, soweit es sich bei den Daten, auf die die zu gründende Gesellschaft zugreifen soll, um personenbezogene Daten handeln (kann);

- die **Vorschriften des StGB**, insbesondere § 203 Abs. 2 StGB, der die Geheimhaltung durch Behörden regelt; und
- **spezialgesetzliche Normen**, die den Zugriff zu bestimmten Informationen regeln.

Neben der Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit ist zu klären, ob die Ermöglichung des Zugriffs beihilferechtlich zu bewerten wäre. Im Einzelnen:

a) RegisSTAR

Der Zugriff auf das Handelsregister ist für jedermann möglich (vgl. § 9 HGB in Verbindung mit der Handelsregisterverordnung). Insoweit steht einem Zugriff rechtlich nichts entgegen.

b) Solumstar

Voraussetzung für die Einsichtnahme in das Grundbuch ist die Darlegung eines berechtigten Interesses, § 12 GBO. Bei der (ausgelagerten) Wirtschaftsförderung wäre zu prüfen, ob es sich um eine „öffentliche Behörde“ im Sinne des § 43 GBV handelt, bei der auf die Darlegung des berechtigten Interesses verzichtet werden kann.

Sollte die Darlegung des berechtigten Interesses erforderlich sein, aber gleichwohl durch die Stadt Köln die ungeprüfte Einsichtnahme ermöglicht werden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich hierbei um einen Verstoß gegen § 203 Abs. 2 StGB (Verletzung von Privatgeheimnissen) handelt. Bei den Informationen aus dem Grundbuch handelt es sich wohl um fremde Geheimnisse. Umstritten ist, ob es sich bei einer privatrechtlich organisierten Unternehmung der öffentlichen Hand (insbesondere wenn Dritte beteiligt sind) um eine „sonstige Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“, handelt und bei der dann die Weitergabe zumindest strafrechtlich privilegiert wäre.

c) GEKOS

Für die Einsichtnahme in Baugenehmigungsverfahren existieren keine spezialgesetzlichen Regelungen. Für die Frage, ob die Ermöglichung des Zugriffs strafrechtlich relevant wäre, kann daher auch auf die Ausführungen unter Buchstabe b) verwiesen werden.

Es kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass bei den Baugenehmigungsverfahren auch personenbezogene Daten betroffen sind bzw. wären. Vor diesem Hintergrund gilt datenschutzrechtlich Folgendes:

- Für die Stadt Köln bzw. ihre Behörden, die die Daten weitergeben würden, gilt zunächst das LDSG NRW. Bei dem geplanten Verfahren würde es sich um ein automatisiertes Abrufverfahren im Sinne des § 9 LDSG NRW handeln, bei dem die Prüfung der Zulässigkeit des Ab-

rufs jeweils dem Abrufenden obliegt, hier also der zu gründenden Gesellschaft.

- Automatisierte Abrufverfahren sind indes nur zulässig, wenn dies durch Bundes- oder Landesrecht erlaubt ist, insbesondere wenn hierzu eine entsprechende Rechtsverordnung existiert. Dies ist vorliegend nicht ersichtlich.
- Die in jedem Einzelfall zu prüfenden Voraussetzungen für die Weitergabe von personenbezogenen Daten richten sich danach, ob es sich bei der zu gründenden Gesellschaft um eine „öffentliche Stelle“ im Sinne des LDSG NRW handelt. Dies ist umstritten (vgl. VG Hannover, Urteil vom 10.02.2016, 10 A 4379/15). Entscheidend ist vor allem, welche Aufgaben die zu gründende Gesellschaft konkret übernehmen soll. Für den Fall, dass die Stadt Köln eine paritätische Beteiligung (d.h. 50%) an einer GmbH eingeht, könnte diese Konstellation von zwei gleichberechtigten Gesellschaftern Auswirkungen auf die Frage haben, ob es sich bei der neuen Gesellschaft um eine „öffentliche Stelle“ im Sinne des StGB bzw. der Datenschutzgesetze handelt. Dies müsste geprüft werden, wenn die konkreten Aufgaben der neuen Gesellschaft feststehen.
- Wenn es sich um eine öffentliche Stelle handelt, ist die Regelung des § 14 LDSG NRW maßgeblich; andernfalls gilt § 16 LDSG NRW. In beiden Fällen ist letztlich ein „berechtigtes Interesse“ der neu zu gründenden Gesellschaft erforderlich. Allerdings liegt nach § 14 LDSG NRW ein solches berechtigtes Interesse bereits vor, wenn die Daten einer Organisationsuntersuchung dienen (oder wenn diese zur Aufgabenerfüllung benötigt werden). Die Voraussetzungen des § 16 LDSG NRW sind deutlich strenger.

Nicht zuletzt ist auch die Vorschrift des § 3b LVwVfg zu berücksichtigen, wonach Daten nicht unbefugt offenbart werden dürfen. Das Vorliegen einer solchen Befugnis ist im Einzelfall zu prüfen.

Im Übrigen gelten auch die Ausführungen zu § 203 StGB entsprechend.

d) Session, DMS, GisEye, DMS, Unternehmensregister 80

Hier ist jeweils zu fragen, ob es sich

- um Daten handelt, die grundsätzlich für jedermann zugänglich sind. In diesem Fall gelten die Ausführungen unter Buchstabe a) entsprechend.
- um personenbezogene Daten handelt. Dann gelten die Ausführungen unter Buchstabe b) entsprechend.
- es sich um Daten handelt, die ganz allgemein als vertraulich oder als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu qualifizieren wären. Dann gel-

ten zum Einen die Ausführungen zu § 203 StGB, zum anderen müsste im Einzelfall geprüft werden, ob für das Offenbaren der Daten/Informationen eine Befugnis im Sinne des § 3b LVwVfG vorliegt.

Zwischenfazit:

Allgemeingültige Ausführungen lassen sich zu den Systemen RegisStar und Solumstar treffen, wobei der Zugriff nur bei RegisStar unproblematisch ist.

Bei allen anderen Systemen muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob eine Befugnis zur Zugänglichmachung der Informationen vorliegt. Hierzu lassen sich sicherlich allgemeine Regeln erstellen; ein grundsätzlicher Zugang zu den Systemen ohne Einzelfallprüfung der Berechtigung ist somit aber nicht möglich.

8.3.3 Implementierung einer Holding-Struktur

Ungeachtet der Frage der „Ausgliederung“ der Aktivitäten der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in einen separaten Rechtsträger und damit der Ermöglichung der Beteiligung Dritter, können alle Aktivitäten **in eine Gesellschaft** ausgelagert werden oder verschiedene Aktivitäten auch **in verschiedenen Gesellschaften** betrieben werden. Das zweckmäßige Modell kann im Kern sicherlich nicht nach rechtlichen Maßstäben beantwortet werden, sondern sollte operativen Erwägungen folgen.

Sollte es Gründe für eine Aufteilung der Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in verschiedene Gesellschaften geben, könnte sich eine sog. Holding-Gesellschaft zur Bündelung der Leitung empfehlen. Daher sollen nachfolgend die relevanten Aspekte (lediglich in den wesentlichen Grundzügen) dargestellt werden:

8.3.3.1 Rechtsform

Auch wenn grundsätzlich verschiedenste Rechtsformen als Holding-Gesellschaft in Betracht kommen, wie etwa eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts, eine offene Handelsgesellschaft, eine KG, eine GmbH & Co. KG, ein Verein, eine Stiftung, eine AG, eine GmbH oder aber eine Genossenschaft, sind im Rahmen der Beteiligung einer Kommune als Gesellschafter einer solchen Holding-Gesellschaft die kommunalrechtlichen Besonderheiten und Vorgaben zu beachten. Dies bedeutet, dass von vorneherein auch bei der Implementierung einer Holding-Gesellschaft lediglich eine Gesellschaftsform in Betracht kommt, bei welcher die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist, vgl. § 108 Abs. (1) S. 1 Nr. 3 GO NRW, so dass auch an dieser Stelle insbesondere die **Rechtsform der GmbH oder aber auch die der GmbH & Co. KG** in Erwägung zu ziehen sind. Aus rechtlicher Sicht wäre eine GmbH grundsätzlich zu bevorzugen, weil ihre Steuerung am einfachsten und transparentesten ist.

8.3.3.2 Governance / Möglichkeiten der Einflussnahme

Auch wenn aufgrund der Verflechtungen ein konzernähnliches Gebilde entstehen würde, sind die Holding Gesellschaft einerseits und die operative(n) Gesellschaft(en) **rechtlich eigenständige Unternehmen**. Dies bedeutet, dass sowohl die Holding-Gesellschaft (in der Rechtsform einer GmbH) als auch deren – operative – Tochtergesellschaften über eigene Organe verfügen. Da die Stadt der alleinige Gesellschafter der Holding-GmbH wäre, stellt die Stadt bzw. stellen die Vertreter der Stadt die Gesellschafterversammlung der Holding-Gesellschaft dar, mit der Folge, dass alle wesentlichen Entscheidungen hinsichtlich der Holding-Gesellschaft von der Stadt getroffen werden. Die Holding-GmbH würde ebenfalls über ein Geschäftsführungsorgan und ggf. einen fakultativen Aufsichtsrat verfügen, der aus von der Gemeinde bestellten oder auf Vorschlag der Gemeinde gewählten Mitgliedern bestehen würde.

Auch wenn die Implementierung einer Holdingstruktur bewirken würde, dass die Stadt Köln lediglich mittelbar an der oder den Wirtschaftsförderungsgesellschaften beteiligt wäre, führt diese Zwischenschaltung einer Holding-Gesellschaft hinsichtlich der Wirtschaftsförderungsgesellschaft(en) nicht zu einer Verringerung oder einem Verlust der kommunalen Einflussmöglichkeiten, denn es bleibt auch bei dieser Ausgestaltung bei den bereits zuvor dargestellten Einwirkungsmöglichkeiten der Gesellschafter.

8.3.3.3 Rechtliche Schritte Schaffung der Holding-Struktur

Die Implementierung einer Holding-Struktur kann rechtlich auf verschiedenen Wegen erfolgen. Die einfachste Variante wäre sicherlich, wenn die Stadt Köln zunächst die Holding-Gesellschaft gründen und diese dann wiederum als Gründungsgesellschafterin die neuen Gesellschaften gründen würde. Etwa bestehende Gesellschaften könnten im Rahmen der Gründung der Holding-Gesellschaft von der Stadt Köln eingebracht werden. Rechtliche Alternativen (etwa nach dem UmwG) sind denkbar, allerdings sollten im Fall der Umsetzung die rechtlichen Gestaltungen den steuerlichen Erwägungen folgen.

Zwischenfazit:

Unter der Prämisse, dass die Wirtschaftsförderung der Stadt Köln in einer operativen Gesellschaft überführt werden soll, ist die **Implementierung einer Holding-Struktur nicht zu empfehlen**, weil sie keinen Mehrwert in der Governance-Struktur mit sich bringt. Sollte eine Holding-Struktur implementiert werden, ist die Struktur ohne Weiteres rechtlich gestaltbar, führt jedoch zu einer erhöhten Komplexität, die nur bei offensichtlichen Vorteilen dieses Modells zu rechtfertigen wäre.

8.4 Steuerliche Rahmenbedingungen für die Rechtsformwahl

8.4.1 Steuerliche IST-Situation – Aufgabendurchführung innerhalb der städtischen Organisation

Die steuerliche Beurteilung der bisher durch die Stadt selbst ausgeübten Wirtschaftsförderung entscheidet sich nach Art und Umfang der im Einzelnen erbrachten Leistung.

Soweit die Stadt im Rahmen der Wirtschaftsförderung an der Fortschreibung der Gebietsentwicklungspläne und der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen für Gewerbeflächen mitwirkt, erbringt sie eine ihr eigentümliche und vorbehaltene und somit **hoheitliche Tätigkeit** (vgl. hierzu Finanzgericht Düsseldorf, Urteil vom 09.03.2010, EFG 2010 S. 1443).

Darüber hinaus sind nach Auffassung von Leippe (vgl. DStZ 2011 S. 369, 401) solche Tätigkeiten als **hoheitlich** zu beurteilen, die – würden sie von einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft erbracht – nach § 5 Abs. 1 Nr. 18 KStG von der Körperschaftsteuer befreit sind. Dies sind im Einzelnen Tätigkeiten, die sich auf die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Struktur einer bestimmten Region (z.B. auch einer Kommune) durch Förderung der Wirtschaft, insbesondere durch Industrieansiedlung, Beschaffung neuer Arbeitsplätze und Sanierung von Altlasten beschränken. Die Tätigkeit darf nicht über den für die Zweckverwirklichung sachlich gebotenen Umfang hinausgehen, insbesondere darf sie nicht den Umfang einer laufenden Unternehmensberatung annehmen.

Die Finanzverwaltung ordnet der regionalen Wirtschaftsförderung folgende Tätigkeiten zu (vgl. BMF-Schreiben vom 04.01.1996, BStBl 1996 I S. 54):

- (1) Analysen über die Erwerbs- und Wirtschaftsstruktur einzelner Regionen und Standorte,
- (2) Information über Standortvorteile und Förderungsmaßnahmen der betroffenen Region,
- (3) Information über Wirtschaftsförderungsmaßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Europäischen Union,
- (4) Anwerbung und Ansiedlung von Unternehmen,
- (5) Beratung und Betreuung von Kommunen und ansiedlungswilligen Unternehmen in Verfahrens-, Förderungs- und Standortfragen,
- (6) Beratung bei der Beschaffung von Gewerbegrundstücken in Zusammenarbeit mit der örtlichen Gemeinde,
- (7) Beschaffung und Veräußerung von Grundstücken zur Ansiedlung, Erhaltung oder Erweiterung von Unternehmen,
- (8) Vermietung oder Verpachtung von Geschäfts- und Gewerberäumen an Existenzgründer für einen beschränkten Zeitraum (bis zu fünf Jahren), einschließlich dazugehöriger Nebenleistungen (z. B. Technologiezentren),
- (9) Förderung überbetrieblicher Kooperationen,

- (10) Beschaffung neuer Arbeitsplätze, z. B. durch Förderung von Maßnahmen, die dem Aufbau, Erhalt bzw. Ausbau von Beschäftigungsstrukturen, vor allem der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen dienen, oder Einrichtung, Koordinierung und Übernahme von Trägerschaften projektbezogener Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (dazu zählt nicht die Tätigkeit der sog. Beschäftigungsgesellschaften; vgl. BMF-Schreiben vom 11.03.1992 - IV B 4 - S 0170 - 32/92 -, BStBl 1993 I S. 214),
- (11) Durchführung oder Förderung der Sanierung von Altlasten für Zwecke der Ansiedlung, Erhaltung oder Erweiterung von Unternehmen,
- (12) allgemeine Förderung des Fremdenverkehrs durch Werbung für die Region. Darüber hinausgehende Tätigkeiten (Vermittlungsleistungen, Andenkenverkauf) sind dagegen schädlich.

Unseres Erachtens handelt es sich bei den im o.g. BMF-Schreiben aufgelisteten, nach § 5 Abs. 1 Nr. 18 KStG begünstigten Tätigkeiten zum Teil nicht um hoheitliche Tätigkeiten, da diese der Kommune nicht eigentümlich und vorbehalten sind (so wohl auch die Ansicht der Finanzverwaltung – vgl. dazu Finanzministerium Schleswig-Holstein, Erlass vom 20.03.2013 – VI 3010 – S 0177 – 010 - juris).

Grundsätzlich käme die o.g. Steuerbefreiung i.S.d. § 5 Abs. 1 Nr. 18 KStG nach dieser Ansicht nur für eine (ausgegliederte) Wirtschaftsförderungsgesellschaft, an der die Stadt mehrheitlich beteiligt ist, in Betracht.

Eine negative steuerliche Folge ergibt sich für die Stadt bei einer Aufgabenwahrnehmung innerhalb der städtischen Organisation derzeit aber nur unter ganz bestimmten Bedingungen. Soweit die Stadt im Rahmen der Wirtschaftsförderung keine hoheitlichen Tätigkeiten ausübt, begründet sie gemäß § 4 Abs. 1 KStG einen Betrieb gewerblicher Art (BgA), sofern es sich um nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeiten zur Erzielung von Einnahmen handelt. Sie ist bzgl. dieser Tätigkeiten für den Fall der Erzielung von Gewinnen unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG. Gewinne eines BgA unterliegen der **Körperschaftsteuer** (15% zzgl. 5,5% Solidaritätszuschlag) und – sofern Gewinnerzielungsabsicht besteht – auch der **Gewerbesteuer** (Belastung ca. 16,6%). Erzielt der BgA einen Gewinn in Höhe von mehr als EUR 30.000,00 oder Umsätze von mehr als EUR 350.000,00 unterliegt der Gewinn, soweit er keiner Rücklage zugeführt wird, darüber hinaus der **Kapitalertragsteuer** von 15% zzgl. 5,5% Solidaritätszuschlag.

Nach den uns von dem Fachbereich Steuerberatung der Stadt Köln erteilten Auskünften, wird derzeit im Bereich des Amtes für Wirtschaftsförderung keine Tätigkeit ausgeübt, die einen BgA begründet. Des Weiteren sei derzeit nicht davon auszugehen, dass in dem relevanten Bereich Gewinne erzielt werden.

Für den Bereich der **Umsatzsteuer** gilt, dass eine unternehmerische und damit umsatzsteuerlich relevante Tätigkeit nach der für die Stadt Köln weiterhin anzuwendenden alten Rechtslage (vgl. § 2 Abs. 3 UStG a.F.)

nur insoweit vorliegt, wie Einnahmen im Rahmen eines BgA gemäß § 4 Abs. 1 KStG erzielt werden.

8.4.2 Ausübung der Tätigkeiten im Rahmen eines Eigenbetriebs

Der Eigenbetrieb ist ein lediglich wirtschaftlich und organisatorisch selbstständiger Teil der Stadt ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Abweichend zur derzeitigen Organisation der Wirtschaftsförderung als Amt würde eine gewisse organisatorische sowie haushalterische Verselbstständigung stattfinden.

Die Aktivitäten des Eigenbetriebs werden ertragsteuerlich und umsatzsteuerlich weiterhin der Stadt Köln zugerechnet, so dass sich aus einer Organisation der Wirtschaftsförderung als Eigenbetrieb keine ertragsteuerlichen oder umsatzsteuerlichen Veränderungen gegenüber der unter Pkt. 8.4.1 dargestellten Situation für die Stadt ergeben würden.

8.4.3 Ausübung der Tätigkeiten im Rahmen einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)

Die AöR ist als juristische Person des öffentlichen Rechts (jPöR), ebenso wie die Stadt, nur im Rahmen ihrer BgA ertragsteuerpflichtig (vgl. § 4 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG). Damit entspricht der Umfang der **Körperschaftsteuer**- und ggf. **Gewerbsteuerpflicht** der AöR der der Stadt Köln (siehe hierzu Pkt. 8.4.1 Steuerliche IST-Situation).

Aufgrund der eigenen Rechtsfähigkeit der AöR kann diese grds. ein **umsatzsteuerlich** relevantes Leistungsaustauschverhältnis mit der Stadt Köln begründen (z.B. AöR erbringt Dienstleistungen an die Stadt Köln, Stadt Köln erbringt Vermietungsleistungen an die AöR).

Mit der Erbringung von Leistungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung würde die AöR ihre eigene satzungsmäßige Aufgabe erfüllen, so dass insoweit nicht sämtliche Leistungen an die Stadt Köln erbracht werden. Dennoch wäre im Einzelnen zu prüfen, in welchem Umfang die AöR konkrete Leistungen zum Vorteil der Stadt Köln erbringt (z.B. Erstellung von Stellungnahmen zu Gewerbeanträgen von Ausländern, Öffentlichkeitsarbeit für die Stadt Köln), die einen **umsatzsteuerpflichtigen Leistungsaustausch** begründen.

Finanzierungsbeiträge, die die Stadt als Gewährträger an die AöR leistet, stellen somit kein Entgelt im umsatzsteuerlichen Sinne dar, wenn sie der Finanzierung der Aufgabenerfüllung dienen. Soweit sie als Entgelt für die an die Stadt Köln erbrachten Leistungen zu qualifizieren sind, entsteht eine Umsatzsteuerbelastung auf Ebene der Stadt Köln.

Da die AöR nach dem 31.12.2016 neu errichtet würde, kann sie wegen des Ablaufs der gesetzlichen Ausschlussfrist keine wirksame Optionserklärung zur Weiteranwendung der bisherigen Regelungen zur Bestimmung der umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft bis zum 31.12.2020 mehr abgeben. Für die Beurteilung der Unternehmereigenschaft der AöR sind daher die allgemeinen Regelungen des § 2 Abs. 1 UStG maßgeblich. Danach sind jPöR grundsätzlich als Unternehmer an-

zusehen, wenn sie selbstständig eine nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen (wirtschaftliche Tätigkeit) ausüben. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, welcher Art die entsprechenden Einnahmen sind. Ist die AöR wirtschaftlich im Sinne von § 2 Abs. 1 UStG tätig, gilt sie jedoch gleichwohl nicht als Unternehmer, soweit sie Tätigkeiten ausübt, die ihr im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen (§ 2b Abs. 1 Satz 1 UStG). Dies gilt nicht, sofern eine Behandlung der AöR als Nichtunternehmer im Hinblick auf diese Tätigkeiten zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (§ 2b Abs. 1 Satz 2 UStG).

Die umsatzsteuerliche Beurteilung der ggf. erfolgenden entgeltlichen Gestellung von Personal der Stadt an die AöR wäre mit der Finanzverwaltung abzustimmen (siehe hierzu auch Ausführungen zur Überführung in GmbH unter Pkt. 8.4.4).

Zwischenfazit

Ertragsteuerlich findet die Besteuerung der AöR grundsätzlich nach den für die Stadt Köln geltenden Regelungen statt. Umsatzsteuerlich kommt eine Anwendung der für die Stadt Köln bis 31.12.2020 geltenden Übergangsregelung nicht mehr in Betracht. Um eine umsatzsteuerliche Mehrbelastung im Fall des Leistungsaustausches zwischen der AöR und der Stadt Köln zu vermeiden, müsste im Einzelfall eine Abstimmung mit dem zuständigen Finanzamt erfolgen.

8.4.4 Überführung in eine GmbH

8.4.4.1 Ertragsteuer

Kapitalgesellschaften, an denen die Stadt Köln beteiligt ist, werden nach den für diese Rechtsform geltenden Vorschriften besteuert (R 4.1 Abs. 7 KStR). Eine GmbH mit dem Zweck der Wirtschaftsförderung unterliegt daher grundsätzlich aufgrund ihrer Rechtsform der unbeschränkten Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuerpflicht.

Sollte sich eine mehrheitlich von der Stadt Köln gehaltene Wirtschaftsförderungsgesellschaft auf den folgenden vom BMF dargestellten Tätigkeitskatalog beschränken (vgl. Erläuterung Pkt. 8.4.1), wäre die Gesellschaft von der **Körperschaftsteuer** sowie **Gewerbesteuer befreit**:

- (1) Analysen über die Erwerbs- und Wirtschaftsstruktur einzelner Regionen und Standorte,
- (2) Information über Standortvorteile und Förderungsmaßnahmen der betroffenen Region,
- (3) Information über Wirtschaftsförderungsmaßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Europäischen Union,
- (4) Anwerbung und Ansiedlung von Unternehmen,
- (5) Beratung und Betreuung von Kommunen und ansiedlungswilligen Unternehmen in Verfahrens-, Förderungs- und Standortfragen,

- (6) Beratung bei der Beschaffung von Gewerbegrundstücken in Zusammenarbeit mit der örtlichen Gemeinde,
- (7) Beschaffung und Veräußerung von Grundstücken zur Ansiedlung, Erhaltung oder Erweiterung von Unternehmen,
- (8) Vermietung oder Verpachtung von Geschäfts- und Gewerberäumen an Existenzgründer für einen beschränkten Zeitraum (bis zu fünf Jahren), einschließlich dazugehöriger Nebenleistungen (z. B. Technologiezentren),
- (9) Förderung überbetrieblicher Kooperationen,
- (10) Beschaffung neuer Arbeitsplätze, z. B. durch Förderung von Maßnahmen, die dem Aufbau, Erhalt bzw. Ausbau von Beschäftigungsstrukturen, vor allem der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen dienen, oder Einrichtung, Koordinierung und Übernahme von Trägerschaften projektbezogener Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (dazu zählt nicht die Tätigkeit der sog. Beschäftigungsgesellschaften; vgl. BMF-Schreiben vom 11.03.1992 - IV B 4 - S 0170 - 32/92 -, BStBl 1993 I S. 214),
- (11) Durchführung oder Förderung der Sanierung von Altlasten für Zwecke der Ansiedlung, Erhaltung oder Erweiterung von Unternehmen,
- (12) allgemeine Förderung des Fremdenverkehrs durch Werbung für die Region. Darüber hinausgehende Tätigkeiten (Vermittlungsleistungen, Andenkenverkauf) sind dagegen schädlich.

Soweit der Tätigkeitskatalog der GmbH darüber hinaus gehen sollte, kommt die Steuerbefreiung insgesamt nicht in Betracht.

Eine Steuerbelastung (**Körperschaftsteuer** 15% zzgl. 5,5% **Solidaritätszuschlag** sowie **Gewerbesteuer** ca. 16,6%) ergibt sich jedoch nur, soweit die Gesellschaft steuerliche Gewinne erzielt, wovon nach unserem Verständnis derzeit nicht auszugehen ist.

Werden die Finanzierungsbeiträge (Verlustausgleichszahlungen) der Stadt und ggf. der privaten Partner an die GmbH als Einlagen ausgestaltet, so würden die jeweils für die Aufgaben von Unternehmensservice bzw. Standortmarketing errichteten Kapitalgesellschaften dauerhaft Verluste erzielen.

Zwischenfazit

Eine Ertragsteuerbelastung der GmbH (Körperschaftsteuer incl. SolZ, Gewerbesteuer) kommt entweder für den Fall der Beschränkung auf steuerbefreite Tätigkeiten i.S.d. § 5 Nr. 18 KStG oder aufgrund der erwarteten fehlenden Erzielung von Gewinnen nicht in Betracht. Gesondert zu prüfen ist, ob sich aufgrund der erwarteten Verlustsituation besondere Steuerbelastungen aufgrund der Organisationsform GmbH ergeben könnten.

Steuerbelastung aufgrund dauerdefizitärer Tätigkeiten?

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat in seinem Urteil vom 22.08.2007 (BStBl 2007 II S. 961) entschieden, dass die Unterhaltung einer dauerdefizitären kommunalen Eigengesellschaft in der Rechtsform einer GmbH zur Annahme einer verdeckten Gewinnausschüttung an die Trägerkörperschaft führt. Die Auswirkung dieser BFH-Entscheidung wird durch die Regelungen des § 8 Abs. 7 KStG auf die sog. nicht begünstigten Dauerverlustgeschäfte beschränkt. Übt die GmbH, an der die Stadt die Mehrheit der Stimmrechte hält, ein begünstigtes Dauerverlustgeschäft aus, so treten die Rechtsfolgen der verdeckten Gewinnausschüttung nicht ein.

Begünstigte Dauerverlustgeschäfte liegen vor, soweit aus verkehrs-, umwelt-, sozial-, kultur-, bildungs- oder gesundheitspolitischen Gründen eine wirtschaftliche Betätigung ohne kostendeckendes Entgelt unterhalten wird oder das Geschäft Ausfluss einer Tätigkeit ist, die bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu einem Hoheitsbetrieb gehört (vgl. § 8 Abs. 7 Satz 2 KStG).

Nach Auffassung der Finanzverwaltung ist die Wirtschaftsförderung keine begünstigte Dauerverlusttätigkeit im Sinne des § 8 Abs. 7 Satz 2 KStG, da sie keine sozialpolitische Tätigkeit darstellt (vgl. BMF vom 12.11.2009, BStBl 2009 I S. 1303, Tz. 43). Unter bestimmten Voraussetzungen können im Rahmen der Wirtschaftsförderung jedoch hoheitliche und damit begünstigte Tätigkeiten ausgeübt werden (vgl. hierzu Ausführungen zu Pkt. 8.4.1 sowie Finanzgericht Düsseldorf, Urteil vom 09.03.2010, EFG 2010 S. 1443).

Nicht begünstigte Dauerverluste einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft würden somit grds. die Rechtsfolgen einer verdeckten Gewinnausschüttung an die Stadt Köln auslösen.

Verdeckte Gewinnausschüttungen führen zu Einkünften aus Kapitalvermögen gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 EStG, die – auch wenn sie der Stadt zufließen – eine definitive **Kapitalertragsteuerbelastung** von 15% zzgl. 5,5% Solidaritätszuschlag auslösen. Die Kapitalertragsteuerbelastung entfällt jedoch, wenn die verdeckte Gewinnausschüttung steuerlich als Einlagenrückgewähr an die Stadt zu beurteilen ist, weil sie zu einer Verwendung des steuerlichen Einlagenkontos gemäß § 27 KStG führt. Das steuerliche Einlagenkonto wird aus den Einzahlungen der Gesellschafter in die GmbH gebildet, die ertragsteuerlich als Einlagen zu qualifizieren sind. Verlustausgleichszahlungen, die kein Entgelt für konkrete Leistungen der GmbH an die Stadt darstellen, erhöhen daher den Bestand des steuerlichen Einlagenkontos. Erzielt die GmbH keine steuerlichen Gewinne, so führt die (verdeckte) Gewinnausschüttung der GmbH steuerlich zu einer steuerneutralen Rückgewähr der geleisteten Einlagen.

Zwischenfazit

Werden Tätigkeiten der Wirtschaftsförderung künftig in der Rechtsform der GmbH ausgeführt, so muss durch die entsprechende Kapitalausstattung der GmbH sowie die Ausgestaltung der weiteren Finanzierung durch die übrigen Gesellschafter sichergestellt werden, dass ein steuerliches Einlagenkonto gebildet wird, aus dem die verdeckten Gewinnaus-

schüttungen (nicht begünstigte Dauerverluste) erfolgen können. Unter dieser Voraussetzung führt die Ausübung der Dauerverlusttätigkeit durch eine Wirtschaftsförderungs GmbH **nicht** zu einer zusätzlichen Kapitalertragsteuerbelastung der Stadt.

Die Frage der Steuerbefreiung hat im Übrigen keine Auswirkungen auf die oben dargestellte Beurteilung der Dauerverluste. Festzuhalten ist, dass die Flexibilität einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft beschränkt wäre, wenn sie lediglich solche Tätigkeiten ausüben würde, die die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung ermöglichen (siehe hierzu den Katalog der im BMF-Schreiben vom 04.01.1996 aufgelisteten begünstigten Tätigkeiten).

8.4.4.2 Umsatzsteuer

Finanzieren sich von der Stadt errichtete Gesellschaften im Wesentlichen durch Verlustausgleichszahlungen der Stadt bzw. ihrer privaten Gesellschafter, so stellt sich die Frage, inwieweit sie als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes anzusehen sind.

Erbringt die Wirtschaftsförderungsgesellschaft keine Leistungen gegen Entgelt, so ist sie kein Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes und nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt. Leistungen, die lediglich satzungsmäßige Zwecke im allgemeinen Interesse der wirtschaftlichen Strukturentwicklung erfüllen, können keine Unternehmereigenschaft begründen.

Finanzierungsbeiträge (Verlustausgleichszahlungen) der Stadt müssen so ausgestaltet werden, dass sie umsatzsteuerlich nicht als Entgelte für die Erbringung von Leistungen der GmbH an die Stadt zu beurteilen sind, da die Stadt eine zusätzlich anfallende Umsatzsteuer nicht als Vorsteuer geltend machen kann und damit definitiv belastet wäre. D.h. zwischen der GmbH und der Stadt darf kein Vertrag abgeschlossen werden, der regelt, dass die GmbH Aufgaben der Stadt im Sinne einer Geschäftsbesorgung wahrnimmt. Auch der satzungsmäßige Zweck der GmbH sollte keine individualisierbaren Leistungen der GmbH im Auftrag der Stadt beschreiben. Er sollte vielmehr auf eine allgemeine wirtschaftliche Strukturentwicklung ausgerichtet sein und auf eine dezidierte Beschreibung der Aufgaben der Wirtschaftsförderung verzichten. Soweit die GmbH **konkret vereinbarte Leistungen im Interesse der Stadt Köln erbringt** (z.B. Marketingmaßnahmen, Medienarbeit, Gestaltung von Werbematerial o.ä.) führen diese zu einem Leistungsaustauschverhältnis zwischen der GmbH und der Stadt. In diesem Fall ist zumindest ein Teil der geleisteten Finanzierungsbeiträge der Stadt als umsatzsteuerpflichtiges Leistungsentgelt zu qualifizieren. Die Stadt wäre mit einer zusätzlichen Umsatzsteuer von 19% belastet, die sie nicht als Vorsteuer abziehen kann.

Um die Umsatzsteuerrisiken der Stadt möglichst auszuschließen, sollte vor Umsetzung einer neuen Struktur eine Abstimmung mit der Finanzverwaltung im Rahmen einer verbindlichen Auskunft erfolgen.

Soweit die Wirtschaftsförderungs GmbH nur in einem geringen Umfang unternehmerisch tätig ist, kann sie auch nur einen anteiligen Vorsteuerabzug in Anspruch nehmen. Dies stellt grds. keinen Nachteil gegenüber der IST-Situation dar, da die Stadt auskunftsgemäß auch heute keinen Vorsteuerabzug aus den die Wirtschaftsförderung betreffenden Aufwendungen geltend machen kann. Eine zusätzliche Umsatzsteuerbelastung entsteht jedoch dann, wenn die Wirtschaftsförderungs GmbH entgeltliche Leistungen von der Stadt bezieht, die bei dieser eine Umsatzsteuerpflicht auslösen (z.B. Stadt erbringt umsatzsteuerpflichtige Dienstleistungen im Bereich IT).

Zwischenfazit

Der Bereich der Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Köln sowie der Wirtschaftsförderungsgesellschaft ist unter umsatzsteuerlichen Aspekten von besonderer Relevanz. Eine Umsatzsteuerbelastung kann für den Fall von allgemeinen Verlustausgleichszahlungen unter bestimmten Voraussetzungen sowie nach Abstimmung mit der Finanzverwaltung aus unserer Sicht vermieden werden. Im konkreten Einzelfall ist außerdem zu prüfen, inwieweit die Wirtschaftsförderungsgesellschaft in einzelnen Bereichen einen Vorsteuerabzug erreichen kann.

8.4.4.3 Personalgestellung durch die Stadt Köln

In der Praxis ist im Fall der Auslagerung von Leistungen der Bereich der umsatzsteuerlichen Folgen einer potentiell erforderlichen Personalgestellung von besonderer steuerlicher Relevanz und insoweit gesondert zu würdigen.

Sowohl im Fall der Zuweisung von Beamten an die Gesellschaften nach § 20 BeamtStG als auch im Fall des Widerspruchs der Angestellten gegen die Übertragung ihres Anstellungsverhältnisses auf die GmbH nach § 613a BGB wird Personal der Stadt Köln an die Gesellschaft gegen Übernahme der Personalkosten – also entgeltlich – überlassen.

Die Gestellung von Personal durch jPöR gegen Erstattung der Kosten stellt grundsätzlich einen **Leistungsaustausch** dar, sofern die gestellende juristische Person Arbeitgeber bleibt. Ob dieser Leistungsaustausch der Umsatzsteuer unterliegt, hängt nach § 2 Abs. 3 UStG a.F. davon ab, ob die Personalgestellung im Rahmen eines BgA im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG vorgenommen wird. Die Personalgestellung an eine privatrechtliche Gesellschaft begründet grundsätzlich einen BgA (vgl. Abschnitt 2.11. Abs. 15 Beispiel 7 UStAE).

Die Stadt Köln müsste daher die Personalkosten zzgl. Umsatzsteuer von derzeit 19% an die GmbH weiterbelasten. Auf Ebene der Gesellschaft könnte die Umsatzsteuerbelastung nur dann neutralisiert werden, wenn diese nach den vorstehend beschriebenen Grundsätzen in vollem Umfang als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes zum Vorsteuerabzug berechtigt wäre.

Nach einer bundeseinheitlichen Ausnahmeregelung der Finanzverwaltung wird jedoch kein BgA begründet, wenn kumulativ die folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- Die entgeltliche Personalgestellung ist eine Folge organisatorisch bedingter äußerer Zwänge (z.B. Rechtsformwechsel, Unkündbarkeit des Bediensteten),
- die Beschäftigung gegen Kostenerstattung erfolgt im Interesse der betroffenen Bediensteten zur Sicherung der aus dem Dienstverhältnis bei einer jPdöR erworbenen Rechte,
- die Personalgestellung ist begrenzt auf den zum Zeitpunkt einer Umwandlung vorhandenen Personalbestand, sodass sich der Personalbestand mit Ausscheiden der betreffenden Mitarbeiter von Jahr zu Jahr verringert und
- die Gestellung des Personals nimmt nicht das äußere Bild eines Gewerbebetriebs an

(vgl. z.B. OFD Karlsruhe vom 28.02.2012, S 7106 – juris).

Zur Vermeidung einer definitiven Umsatzsteuerbelastung auf die weiterbelasteten Personalkosten muss daher mit dem zuständigen Finanzamt im Rahmen einer verbindlichen Auskunft abgestimmt werden, dass diese Billigkeitsregelung im Fall der Überführung der Wirtschaftsförderung in eine oder mehrere Gesellschaften anwendbar ist. Die Abstimmung mit der Finanzverwaltung muss auch für die Zeiträume ab 2021 (Auslaufen der Optionsfrist zur Weiteranwendung des § 2 Abs. 3 UStG a.F.) erfolgen, da nur dann sichergestellt ist, dass auch bei Anwendung des § 2b UStG für die Stadt Köln keine definitive Umsatzsteuerbelastung auf die weiterbelasteten Personalkosten entsteht.

Zwischenfazit

Die ggf. stattfindende Gestellung von Personal gegen Übernahme der Kosten durch die Stadt Köln an die Wirtschaftsförderungsgesellschaft könnte Umsatzsteuer auslösen, die zu einer definitiven Mehrbelastung von 19% der Kosten führen würde. Auf Grundlage eines Erlasses der Finanzverwaltung könnte unter bestimmten Voraussetzungen diese Kostenbelastung vermieden werden. Dies ist im konkreten Fall vorab mit der zuständigen Finanzverwaltung abzustimmen, um Mehrbelastungen sowie Risiken zu vermeiden.

8.4.5 Beteiligung privater Partner an der Wirtschaftsförderung GmbH

Die Beteiligung privater Partner an der Wirtschaftsförderung GmbH hat nur dann Auswirkungen auf deren ertragsteuerliche Situation (siehe oben), wenn die unmittelbare bzw. mittelbare Beteiligung der Stadt Köln weniger als 50,1% beträgt.

Verfügt die Stadt Köln nicht über die Mehrheit der Stimmrechte an der Wirtschaftsförderung GmbH, so kann deren Verlust bereits aus diesem

Grund nicht als begünstigter Dauerverlust im Sinne des § 8 Abs. 7 KStG qualifiziert werden.

Die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung nach § 5 Abs. 1 Nr. 18 KStG setzt voraus, dass die Stadt unmittelbar zu mehr als 50% an der Wirtschaftsförderungs GmbH beteiligt ist und die Mehrheit der Stimmrechte hat. Bei Einbindung der Wirtschaftsförderungs GmbH in eine Holdingstruktur kann die Steuerbefreiung bereits aufgrund der nur mittelbaren Beteiligung der Stadt nicht in Anspruch genommen werden. Wie bereits ausgeführt, dürfte eine Steuerbefreiung unabhängig von dieser Frage aufgrund der zu erwartenden Verlustsituation nach unserem Verständnis nicht erforderlich sein.

Auf die umsatzsteuerliche Situation der Wirtschaftsförderungs GmbH hat die Beteiligung privater Partner keine unmittelbare Auswirkung.

8.4.5.1 Steuerliche Aspekte aus der Perspektive der privaten Partner

Zu prüfen ist, ob die Finanzierungsbeiträge, die die privaten Gesellschafter an die Wirtschaftsförderungs GmbH leisten, bei diesen ertragsteuerlich zu sofort abzugsfähigen Betriebsausgaben oder nachträglichen Anschaffungskosten der Anteile führen.

Sofort abzugsfähige Betriebsausgaben liegen nur dann vor, wenn die Zahlungen, die die privaten Gesellschafter an die Wirtschaftsförderungs GmbH leisten, aus eigenbetrieblichen Gründen erfolgen. Dies wäre zu bejahen, wenn die Wirtschaftsförderungs GmbH konkrete Leistungen für die Unternehmen erbringt, für die diese auch dann ein Leistungsentgelt entrichten würden, wenn sie nicht an der Gesellschaft beteiligt wären (z.B. Werbeleistungen, Teilnahme an gemeinsamen Veranstaltungen).

Soweit die Zahlungen nicht als Entgelt für eine konkrete Leistung der Wirtschaftsförderungs GmbH an die Unternehmen qualifiziert werden können, sind sie durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasst und dementsprechend als (verdeckte) Einlagen zu qualifizieren. Verdeckte Einlagen sind unabhängig von einer damit verbundenen tatsächlichen Wertsteigerung der Beteiligung beim Gesellschafter als nachträgliche Anschaffungskosten seiner Beteiligung zu behandeln. Die Abschreibung der Beteiligung auf einen niedrigeren Teilwert darf das zu versteuernde Einkommen der privaten Gesellschafter gemäß § 8b Abs. 3 Satz 3 KStG nicht mindern. Im Ergebnis sind daher die Verluste der privaten Gesellschafter aus einer Beteiligung an der Wirtschaftsförderungs GmbH steuerlich nicht abzugsfähig.

Würde dagegen die Wirtschaftsförderungsgesellschaft in der Rechtsform einer Personengesellschaft (GmbH & Co. KG) errichtet, würden die auf die Beteiligung der privaten Gesellschafter entfallenden, anteiligen steuerlichen Verluste deren Körperschaftsteuerbelastung mindern. Gewerbesteuerlich werden die Verluste aus der Beteiligung an der GmbH & Co. KG jedoch auf Ebene des Gesellschafters nicht berücksichtigt (vgl. § 8 Nr. 8 GewStG).

Zwischenfazit

Aus Sicht der potentiellen Mitgesellschafter der Wirtschaftsförderungs GmbH ist zu beachten, dass Zahlungen, die aus dem Gesellschaftsverhältnis herzuleiten sind, in der Regel keinen Betriebsausgabenabzug ermöglichen. Im Fall konkret vereinbarter individueller Leistungen gegen Entgelt käme ein Betriebsausgabenabzug in Betracht. Im Fall einer Gründung einer GmbH & Co. KG wäre ein erweiterter Betriebsausgabenabzug für Zwecke der Körperschaftsteuer unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

8.4.6 Steuerliche Folgen einer möglichen Überführung der Köln-Tourismus GmbH in die Wirtschaftsförderungsgesellschaft

Die Anteile an der KölnTourismus GmbH werden zu 100% von der Stadt Köln gehalten. Sie sind auskunftsgemäß dem Vermögenshaushalt zugeordnet. Die KölnTourismus GmbH erzielt dauerhaft Verluste, die aus den Mitteln ausgeglichen werden, die die Stadt jährlich der Kapitalrücklage zuführt. Nach den uns vom Fachbereich Steuerberatung erteilten Auskünften werden die Verluste der KölnTourismus GmbH als nicht begünstigte Dauerverluste qualifiziert. Sie lösen daher die Rechtsfolgen einer verdeckten Gewinnausschüttung an die Stadt aus. Kapitalertragsteuer fällt auskunftsgemäß nicht an, da die verdeckte Gewinnausschüttung aus dem steuerlichen Einlagenkonto erfolgt.

Die **Einbringung der Anteile** an der KölnTourismus GmbH in eine zuvor neu errichtete Wirtschaftsförderungsgesellschaft **löst keine steuerlichen Folgen auf Ebene der Stadt aus**.

Die Übertragung der Anteile an der KölnTourismus GmbH auf eine GmbH, deren Anteile zu 100% von der Stadt Köln gehalten werden, stellt keinen schädlichen Beteiligungserwerb im Sinne des § 8c KStG dar (vgl. sog. Konzernklausel, § 8c Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 KStG). Soweit die KölnTourismus GmbH über körperschaftsteuerliche und gewerbsteuerliche **Verlustvorträge** verfügt, bleiben diese auch nach Übertragung der Anteile **abziehbar**.

Die KölnTourismus GmbH weist in ihrer Bilanz zum 31.12.2015 unter der Position „Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken“ einen Buchwert von etwa EUR 5,5 Mio. aus. Wenn es sich hierbei nicht lediglich um sog. Mietereinbauten, sondern Grundstücke im Sinne des Grunderwerbsteuergesetzes handelt, löst die Übertragung sämtlicher Anteile an der KölnTourismus GmbH einen **grunderwerbsteuerbaren Vorgang** nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 GrEStG aus. Um diese Grunderwerbsteuer zu vermeiden, kann die Stadt einen Anteil von mindestens 5,1% an der KölnTourismus GmbH zurückbehalten und lediglich max. 94,9% in die GmbH einbringen.

Die **Verlustabdeckung** kann auch in der veränderten Struktur weiterhin durch Einzahlungen der Stadt Köln in die Kapitalrücklage erfolgen. Im ersten Schritt leistet die Stadt die Einzahlungen in die Kapitalrücklage der Wirtschaftsförderungsgesellschaft. Diese verwendet die Mittel der Stadt

um ihrerseits Einzahlungen in die Kapitalrücklage der KölnTourismus GmbH zu erbringen.

Die verdeckte Gewinnausschüttung aufgrund der nicht begünstigten Dauerverluste erfolgt dann weiterhin aus dem steuerlichen Einlagenkonto der KölnTourismus GmbH. Sie wird im ersten Schritt der Wirtschaftsförderungsgesellschaft zugerechnet, bleibt jedoch **als Einlagenrückgewähr wie bisher ohne steuerliche Folgen**. Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft erbringt eine verdeckte Gewinnausschüttung an die Stadt. Wir gehen davon aus, dass diese ebenfalls aus dem steuerlichen Einlagenkonto erfolgen wird, da die GmbH voraussichtlich keine Gewinne erzielen wird und sämtliche Verluste durch Einlagen der Stadt Köln ausgeglichen werden.

Wenn die bisherigen Verlustausgleichsleistungen der Stadt, da sie auf gesellschaftsrechtlicher Basis erfolgten, auch **umsatzsteuerlich als Einlagen** und nicht als Leistungsentgelt beurteilt wurden und diese Methodik des Verlustausgleichs in der veränderten Struktur unverändert fortgeführt wird, sollte sich hierdurch auch die **umsatzsteuerliche Beurteilung nicht ändern** (siehe zur grundsätzlichen Problematik Ausführungen oben 8.4.4.2 Umsatzsteuer).

Zwischenfazit

Für den Fall der Überführung der Beteiligung an der KölnTourismus GmbH auf die Wirtschaftsförderungsgesellschaft lassen sich negative steuerliche Folgen unter bestimmten Voraussetzungen weitgehend vermeiden. Eine Belastung mit Grunderwerbsteuer würde voraussichtlich jedoch für den Fall anfallen, dass nicht mindestens 5,1% der Anteile in der Hand der Stadt zurückbehalten werden.

Kontakt

KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Tersteegenstraße 19–23
40474 Düsseldorf

Axel Bindewalt

T +49 211 475-7707
F +49 1802 11991-2876
M +49 174 3050914
ABindewalt@kpmg.com

Jürgen Storms

T +49 211 475-8613
F +49 1802 11992-1508
M +49 170 3669056
jstorms@kpmg.com

www.kpmg.de