



Gunnar Schwarting

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

12. Kommunale Wirtschaft



Über die KommunalAkademie

Bei der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung qualifizieren sich Kommunalpolitiker_innen für ihre politische Arbeit. Sie bietet Weiterbildung, Beratung und Dialog für die kommunale Politik und das zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune. Durch die Vermittlung von Fachwissen und methodischer Kompetenz im Rahmen von Konferenzen, Seminaren, digitalen Formaten oder Publikationen stärkt die KommunalAkademie die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit insbesondere ehrenamtlich Engagierter in der Kommunalpolitik.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden. Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie

Verantwortlich: **Anne Haller**

Redaktionsleitung: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Autor: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Gunnar Schwarting

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

12. Kommunale Wirtschaft



INHALT

Einleitung	2
12.0 Kommunale Wirtschaft im Überblick	3
12.1 Kommunale Unternehmen – Recht, Aufgabenfelder, Finanzen	5
12.2 Steuerung kommunaler Unternehmen	11
12.3 Privatisierung kommunaler Unternehmen	14
12.4 Kommunale Unternehmen und Europa	17
12.5 Versorgungswirtschaft	20
12.6 Öffentlicher Personennahverkehr	27
12.7 Wohnungswirtschaft	31
12.8 Sparkassen	34
Abbildungsverzeichnis	38
Literaturverzeichnis	39
Über den Autor dieser Ausgabe	40
Impressum	41

Einleitung

Eine Kommune erbringt Leistungen der Daseinsvorsorge. Wann immer eine Kommune die Leistungen nicht in der Kernverwaltung erbringt, sondern sich dafür wirtschaftlich betätigt, spricht man von Kommunalen Wirtschaft. In diesem Artikel erfahren Sie, in welchen Bereichen und Aufgabenfeldern Kommunen eigene Unternehmen gründen und wie diese gesteuert werden. Sie erfahren, welche unterschiedlichen Rechtsformen kommunale Unternehmen haben können und wie die Kommunen ihre Kontrollpflichten wahrnehmen. Betrachtet werden die Themen Privatisierung und Rekommunalisierung. Im Anschluss werden wichtige Tätigkeitsfelder kommunaler Unternehmen dargestellt.

Informationen zu den Instrumenten der Wirtschaftsförderung, also der Förderung privatwirtschaftlicher und öffentlicher Unternehmen durch die Kommune, finden Sie in Kapitel 13 „Wirtschaftsförderung“.

12.0 Kommunale Wirtschaft im Überblick

Unternehmensformen und -führung

Kommunale Unternehmen unterscheiden sich in ihrer Form und Führung. In Deutschland ist die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Unternehmen üblich. Für die Wahl der Rechtsform sind jeweils unterschiedliche Anforderungen zu beachten. Entscheidend ist, welchen Einfluss die Kommune im Unternehmen besitzt. Unterliegt das Unternehmen ausschließlich kommunalem Einfluss, handelt es sich um eine formale Privatisierung. Soweit die Kommune maßgeblich Einfluss nehmen kann (das ist in aller Regel bei einer Beteiligung von mehr als 50% der Fall), hat sie auch dafür Sorge zu tragen, dass das Unternehmen in ihrem Sinne gesteuert wird. Dabei steht – da kommunale Unternehmen sich im Bereich der Daseinsvorsorge bewegen – die Erfüllung des spezifischen öffentlichen Unternehmenszwecks im Vordergrund.

Andererseits ist es notwendig, dass das Unternehmen wirtschaftlich so gestellt ist, dass es über hinreichende Mittel verfügt, um diesem Zweck auch gerecht werden zu können. Zwar ist die Führung von Unternehmen, die ausschließlich der Gewinnerzielung dienen, den Kommunen untersagt. Allerdings verlangen die Gemeindeordnungen auch, dass die Unternehmen einen Überschuss erwirtschaften, der, soweit er nicht zur Stärkung des Eigenkapitals im Unternehmen notwendig ist, dem Haushalt der Kommune zugeführt werden soll. Daneben sollen gerade kommunale Unternehmen auch ethischen und moralischen Prinzipien folgen. Die Abstimmung dieser unterschiedlichen Anforderungen an die Unterneh-

menführung wird mittlerweile – ähnlich wie in der Privatwirtschaft – in Zielvereinbarungen (Kodizes) zur guten Führung öffentlicher Unternehmen niedergelegt (public corporate governance).

Ein besonderer Vorgang ist die Veräußerung eines kommunalen Unternehmens in privater Rechtsform an einen privaten Investor (materielle Privatisierung). Als Zwischenform gibt es auch das gemischtwirtschaftliche Unternehmen, das neben der Kommune auch private Anteilseigner hat. Diese Form findet sich u. a. bei Vorhaben der öffentlich-privaten Partnerschaft.

Europäische Einflüsse und Privatisierung

War die unternehmerische Tätigkeit der Kommunen bis in die 1990er-Jahre im Wesentlichen durch nationale Rechtsvorschriften geprägt, so hat seither das europäische Recht eine dominierende Rolle eingenommen. Dabei sind besonders die europäischen Vergabe- und die Beihilfenvorschriften zu beachten, die im Zuge der Liberalisierung der Märkte verhängt worden sind. Hinzu kommt, dass sich vor allem die europäische Gerichtsbarkeit inzwischen wesentlich intensiver mit Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen auseinandersetzt. Auch die steuerrechtliche Behandlung der Beziehungen zwischen den Unternehmen und der Kommune als Eigentümerin ist komplizierter geworden. Deshalb ist es notwendig, nicht nur in den Unternehmen, sondern auch in der Kommune selbst das notwendige (rechtliche) Wissen vorzuhalten.

Zu den gängigen (kommunal)politischen Diskussionen zählt die Frage nach einer Privatisierung kommunaler Unternehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die finanzielle Lage der Kommune eine Mobilisierung aller finanziellen Reserven erforderlich macht. Aber: So wie es nicht zulässig ist, Unternehmen nur zur Gewinnerzielung zu betreiben, so ist auch bei einem (Teil-)Verkauf ein rein fiskalischer Beweggrund problematisch. Denn kommunale Unternehmen erfüllen einen öffentlichen Zweck, der nicht einfach ignoriert werden kann.

Interessenvertretung

Die Interessen der kommunalen Unternehmen werden auf der einen Seite durch die kommunalen Spitzenverbände auf Bundes- und auf Landesebene vertreten. Darüber hinaus haben sie sich aber auch in eigenständigen Verbänden organisiert, die die z.T. sehr spezifischen rechtlichen und wirtschaftlichen Fragestellungen bündeln und Positionen der Unternehmen gegenüber der Bundes- und den Landesregierungen, aber auch auf europäischer Ebene einbringen. Dabei findet in aller Regel ein enger Schulterschluss mit den kommunalen Spitzenverbänden statt.

Zu den **wichtigsten Verbänden** gehören:

- Der **Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV)** mit Sitz in Berlin sowie regionale Sparkassenverbände auf der Ebene eines oder mehrerer Länder.

- Der **Verband kommunaler Unternehmen (VKU)**, der sich mit der Energie- und Wasserversorgung sowie mit der Abwasser- und Abfallbeseitigung befasst, ebenfalls mit Sitz in Berlin und entsprechenden regionalen Untergliederungen.
- Der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft** mit Sitz in Berlin.
- Der **Gesamtverband der Deutschen Wohnungswirtschaft (GdW)** mit Sitz in Berlin, der alle am Wohnungsmarkt tätigen Unternehmen vertritt; die kommunalen und öffentlichen Unternehmen bilden eine eigene Sparte. Wie die anderen Verbände hat der GdW ebenfalls regionale Untergliederungen, die z. T. allerdings auch länderübergreifend aufgestellt sind.
- Der **Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)** mit Sitz in Köln, der wie der GdW alle im öffentlichen Personennahverkehr (sowie im Eisenbahngüterverkehr) tätigen Unternehmen erfasst. Eine spezifische Sparte nur für die kommunalen Unternehmen besteht nicht. Auch der VDV ist regional in mehreren Landesgruppen organisiert.

Über diese Verbände hinaus existieren noch weitere Organisationen, in denen kommunale Betriebe und Unternehmen ihre Interessen koordinieren. Ein Beispiel ist die Deutsche Gesellschaft für das Badewesen in Essen, in der nicht nur Betreiber öffentlicher Bäder, sondern auch andere am Badewesen interessierte Gruppen wie Beschäftigte, Architekt_innen und Ingenieur_innen sowie Firmen vertreten sind. Außerdem gibt es technische Vereinigungen wie den Deutschen Verein des Gas- und Wasserfaches in Bonn.

12.1 Kommunale Unternehmen – Recht, Aufgabenfelder, Finanzen

Kommunalrechtliche Voraussetzungen – die sogenannte Schrankentrias

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist in allen Bundesländern nach ähnlichen Prinzipien geregelt. Im Vordergrund steht die Frage einer Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung, die durch die sogenannte Schrankentrias geregelt wird. Danach darf eine Kommune Unternehmen nur betreiben, erweitern oder errichten, wenn

1. das Unternehmen einen öffentlichen Zweck erfüllt;
2. das Unternehmen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht;
3. der angestrebte Zweck nicht besser (genauso gut) und wirtschaftlicher (und genauso wirtschaftlich) durch einen privaten Dritten erreicht werden kann.

Eine vierte, in den Gemeindeordnungen oft nicht ausdrücklich erwähnte Einschränkung ist das sogenannte Örtlichkeitsprinzip. Danach muss die wirtschaftliche Tätigkeit mit der örtlichen Gemeinschaft (wie dies in Artikel 28 des Grundgesetzes niedergelegt ist) im Zusammenhang stehen. Die sehr restriktive Auslegung dieser Vorgabe, dass dies ein Tätigwerden ausschließlich im Gebiet der Kommune bedeute, ist in der Praxis wohl nicht anwendbar. Denn der ÖPNV kann nicht an Gemeindegrenzen Halt machen und die Energieerzeugung mit regenerativen Energien nur innerhalb der Gemarkungsgrenzen kann wirtschaftlich nicht sinnvoll sein.

Für den Bereich der Energie sehen die Gemeindeordnungen daher mittlerweile auch Ausnahmen vor. Dennoch sollten Aktivitäten außerhalb der engeren Region sehr genau geprüft werden, zumal weiter entfernte Märkte oft spezifischer Kenntnisse bedürfen. Die Betätigung einiger kommunaler Unternehmen sogar im Ausland sollte daher die absolute Ausnahme darstellen.

Die Auslagerung kommunaler Tätigkeiten in Unternehmen oder Betriebe ist mit zahlreichen Fragestellungen verknüpft. Dazu zählen organisations- ebenso wie steuerrechtliche Aspekte. Auch die Überleitung von Personal aus der Kernverwaltung ist nicht ohne weiteres möglich. Mehrere Länder verlangen daher vorab von der Kommune eine Analyse der erwarteten Auswirkungen einer Ausgliederung. Dabei spielt auch die Konkurrenzsituation zu privaten Unternehmen eine Rolle. Einige Länder fordern hierzu einen „Branchendialog“. Aber selbst wenn sie nicht ausdrücklich gefordert wird, ist eine entsprechende Analyse zweckmäßig.

Alle Gemeindeordnungen kennen neben der wirtschaftlichen auch die sogenannte nicht-wirtschaftliche Betätigung. Das sind Aktivitäten, die zwar auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot der Gemeindeordnung unterliegen, aber kraft Gesetzes von der Schrankentrias ausgenommen sind. Bei ihnen wird der öffentliche Zweck als gegeben angenommen. Der Katalog nicht-wirtschaftlicher Sachverhalte ist allerdings zwischen den Ländern vom Inhalt wie vom Umfang her sehr unterschiedlich ausgestaltet. Beispielhaft sei hier die Formulierung aus Baden-Württemberg angeführt (§ 102 Abs. 4 GO BW):

„Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne der Absätze 1 und 2 sind nicht

1. Unternehmen, zu deren Betrieb die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,
2. Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der Kunstpflege, der körperlichen Erhaltung, der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege sowie öffentliche Einrichtungen ähnlicher Art und
3. Hilfsbetriebe, die ausschließlich zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen.“

Früher war vor allem die Gründung eines Unternehmens durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen. Diese Genehmigungspflicht ist entfallen. Dafür haben die Länder in die Kommunalverfassungen Bedingungen eingeführt, denen der Gesellschaftsvertrag bzw. die Satzung des Betriebes/Unternehmens genügen muss.

Weisungsrechte und Transparenz

So wird in allen Ländern ein Kreis von Angelegenheiten definiert, der der Beschlussfassung durch die Gesellschafterversammlung oder dem entsprechenden Gremium im Unternehmen vorbehalten ist. Die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen der Unternehmen müssen dies berücksichtigen. Gegenüber den Mitgliedern der Gesellschafterversammlung hat die Gemeinde ein Weisungsrecht, das durch den Gemeinderat oder den Hauptausschuss ausgeübt werden kann. Sehr ausführlich ist das zum Beispiel in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens geregelt. Auch ein Weisungsrecht gegenüber Mitgliedern eines Aufsichtsrates dürfte – nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2011 – bestehen. Diese Möglichkeit gilt in einem privatrechtlichen Unternehmen allerdings nur in der Rechtsform der GmbH. Im Aktienrecht ist ein Weisungsrecht an den Aufsichtsrat ausgeschlossen.

Mit dem Transparenzgesetz aus dem Jahr 2009 hat das Land Nordrhein-Westfalen eine weitere Rechtsnorm für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen eingeführt. Danach können Kommunen eine neue (mehrheitliche) Beteiligung an Unternehmen nur eingehen, wenn sie dafür Sorge tragen, dass die Vergütungen von Geschäftsführung und Aufsichtsrat ausgewiesen werden. Für bestehende Unternehmen sollen sie auf eine entsprechende Änderung des Gesellschaftsvertrages bzw. der Satzung hinwirken. Eine solche Transparenz wird auch in

anderen Ländern – oft in den Vorschriften zum Beteiligungsbericht – gefordert. Zur Transparenz zählt auch (aber nicht nur) die Frage der Vergütung von Geschäftsführung/Vorstand bzw. Aufsichtsrat. Weiterhin sind hierunter zum Beispiel auch Informationen über die Arbeit des Aufsichtsrates (Häufigkeit und Dauer der Sitzungen u. ä.) zu fassen.

In der Gesellschafterversammlung einer GmbH nimmt oft nur der/die Bürgermeister_in das Stimmrecht wahr; eine größere Zahl von Mitgliedern ist allerdings möglich. Anders verhält es sich bei einem Aufsichtsrat. Er ist in einer AG einzurichten, in einer GmbH nur, wenn eine bestimmte Mitarbeiterzahl überschritten wird – das ist aber der Ausnahmefall. Viele Kommunen haben dennoch fakultativ davon Gebrauch gemacht, auch in einer kleineren GmbH einen Aufsichtsrat einzurichten. Dessen Zusammensetzung richtet sich dabei oft nach den Stärkeverhältnissen im Rat oder Kreistag. Ob auch Vertreter_innen des Personals dem Aufsichtsrat angehören können, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Diese Möglichkeit hat zum Beispiel Nordrhein-Westfalen eingeräumt.

Rechtsformen

Die wirtschaftliche Betätigung muss nicht zwingend in einer eigenständigen Organisationsform erfolgen (Schaubild 1). So kann ein Schwimmbad auch innerhalb der Kernverwaltung geführt werden – es ist dann ein sogenannter Regiebetrieb. Steuerlich wird ein solcher Regiebetrieb als Steuersubjekt erfasst; er gilt steuerrechtlich als Betrieb gewerblicher Art. Werden Bereiche aus dem Kernhaushalt ausgelagert, können sie entweder in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form geführt werden. Zu den öffentlich-rechtlichen Formen gehören der Eigenbetrieb und die Anstalt des öffentlichen Rechts, bisweilen auch als Kommunalunternehmen bezeichnet. Dabei ist die Anstalt des öffentlichen Rechts für den kommunalen Bereich (abgesehen von den Sparkassen) erst seit 1995 in Bayern und dann in den nachfolgenden Jahren in anderen Bundesländern hinzugetreten. Diese Rechtsform stellt daher noch immer die Ausnahme dar. Für Eigenbetriebe und Anstalten gibt es eigene Rechtsvorschriften der Länder.

Sofern sich die Kommune der privatrechtlichen Form bedient, gelten zunächst die Regelungen des Gesellschaftsrechts, so dass in den Gemeindeordnungen Festlegungen

getroffen werden, wie die Kommune die Bestimmungen des Gesellschaftsrechts anwenden soll. Dies betrifft vor allem die Sicherstellung des kommunalen Einflusses, die nicht-delegierbaren Rechte der Gesellschafterversammlung sowie die Bereitstellung von Informationen durch das Unternehmen an die Kommune. So soll die Kommune über eine ihrer Beteiligung angemessenen Einfluss in den Unternehmensgremien (Vorstand und Aufsichtsrat) verfügen. Bestimmte grundlegende Entscheidungen (zum Beispiel über die Aufnahme neuer Gesellschafter oder eine Kapitalerhöhung) sind der Gesellschafterversammlung vorbehalten und können nicht an den Aufsichtsrat übertragen werden. Damit soll der Kommune als Eigentümerin ein direktes Entscheidungsrecht ermöglicht werden. Schließlich muss sichergestellt sein, dass die Kommune notwendige Informationen, zum Beispiel Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse, von ihren Unternehmen erhält, die sie wiederum für ihr eigenes Rechnungswesen benötigt.

Bei der Wahl der Rechtsform sind im Prinzip solche Formen ausgeschlossen, bei denen die Kommune eine unbeschränkte Haftung übernimmt (zum Beispiel die Offene Handelsgesellschaft – OHG). In den meisten Bundesländern gilt zudem der Nachrang der Aktiengesellschaft, da das Aktienrecht der Kommune vergleichsweise wenige Gestaltungsmöglichkeiten bietet. Die vorherrschende Privatrechtsform ist daher die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Unabhängig von der Rechtsform gilt in allen ausgelagerten Bereichen die kaufmännische Rechnungsführung, denn es sind die Bestimmungen des Handelsrechts – nicht die kommunale Doppik – maßgeblich.

In einigen Bundesländern sind in den Gesellschaftsverträgen bzw. Unternehmenssatzungen auch Prüfrechte der überörtlichen Prüfung zu verankern, soweit die Kommune einen beherrschenden Einfluss im Unternehmen ausübt. Für die öffentlich-rechtlichen Betriebe und Anstalten ist das Prüfrecht der überörtlichen Prüfung (siehe Kapitel 5) ohnehin in den gesetzlichen Bestimmungen enthalten.

Damit unterliegen viele kommunale Unternehmen einer zweifachen Prüfung: der handelsrechtlich vorgeschriebenen Wirtschaftsprüfung und der öffentlichen Prüfung. Hinzu tritt auch die Möglichkeit der örtlichen Rechnungsprüfung, die die Wirtschaftsführung der kommunalen Unternehmen je nach Bundesland als Pflichtaufgabe oder als fakultative Aufgabe prüft. Diese mehrfachen Prüfrechte werden insbesondere von den auf Wettbewerbsmärkten tätigen kommunalen Unternehmen sehr kritisch gesehen. Denn sie vermuten, dass die öffentliche Prüfung Mehraufwand verursacht und den Marktgegebenheiten sowie den wirtschaftlichen Notwendigkeiten nicht hinreichend Rechnung trägt.

Strukturmerkmale der wichtigsten Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung

Schaubild 1

	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Anstalt des öffentlichen Rechts	Verein	GmbH gGmbH	AG
Beispiel	Friedhof	Gebäude- wirtschaft	Abwasser- beseitigung	Verkehrsverein	Stadtwerke Werkstätte für Behinderte	Stadtwerke
Gesetzl. Grundlage	Kommunal- verfassung Satzung	Kommunal- verfassung Spezielle VO Satzung	Kommunal- verfassung Spezielle VO Satzung	BGB Satzung	GmbHG Gesellschafts- vertrag	AktG Gesellschafts- vertrag
Eigene Rechtsperson	nein	nein	ja	ja	ja	ja
Leitungs- befugnis	Bürgermeister_in, evtl. delegiert	Werkleiter_in	Vorstand	Vorstand	Geschäfts- führung	Vorstand
Weitere Organe	Rat/Ausschuss	Werkausschuss	Verwaltungsrat	Mitglieder- versammlung	[Aufsichtsrat] Gesellschafter- versammlung	Aufsichtsrat Hauptver- sammlung
Personal	Kommunal kein eigener Stellenplan StOVO	Kommunal eigener Stellenplan StOVO	Unternehmen eigener Stellenplan	Verein eigener Stellenplan	Unternehmen eigener Stellenplan	Unternehmen eigener Stellenplan
Haftung der Kommune	unbeschränkt	unbeschränkt	unbeschränkt	Anteil am Vereins- vermögen	Stamm-/ Eigenkapital	Stamm-/ Eigenkapital
Kreditaufnahme	Haushalt	Betrieb, Nachweis im Haushalt	Anstalt	Verein	Unternehmen	Unternehmen
Jahresabschluss	kamurale Rechnungs- legung	kaufm. Jahresabschluss	kaufm. Jahresabschluss	nicht vorgegeben	kaufm. Jahresabschluss	kaufm. Jahresabschluss
Mitbestimmung	PersVG Personalrat	PersVG Personalrat Mitwirkung im Ausschuss	PersVG Personalrat Mitwirkung im Verwaltungsrat	(BetrVG Betriebsrat)	BetrVG MitBG Betriebsrat	BetrVG MitBG Betriebsrat
Prüfung	örtl. und überörtl. Rechnungs- prüfung	Abschlussprüfer fakultativ: Rechnungs- prüfungsamt überörtl. Prüfung	Abschlussprüfer fakultativ: Rechnungs- prüfungsamt überörtl. Prüfung	nach Vereins- recht, fakultativ: Rechnungs- prüfungsamt überörtl. Prüfung	Abschlussprüfer fakultativ: Rechnungs- prüfungsamt [überörtl. Prüfung]	Abschlussprüfer fakultativ: Rechnungs- prüfungsamt [überörtl. Prüfung]

Quelle: Gunnar Schwarting: Der kommunale Haushalt, 4. Aufl. 2010, S. 242.

Der Eigenbetrieb ist ein Sondervermögen der Kommune. Er ist deswegen auch keine juristische Person und verfügt über kein eigenes Personal. Für den Eigenbetrieb handelt de iure die Kommune, auch wenn die laufenden Geschäfte einer Werkleitung übertragen sind. Die Werkleitung wird bei kleineren Eigenbetrieben im Übrigen häufig von Bediensteten der Kommune in Nebentätigkeit ausgeübt. Kontrollgremium im Eigenbetrieb ist der Werkaus-

schuss, der nach den gleichen Regelungen besetzt wird wie die Ausschüsse des Rates/des Kreistages.

Anstalten des öffentlichen Rechts hingegen besitzen wie die privatrechtlichen Formen eine eigene Rechtspersönlichkeit, sie haben daher auch eigenes Personal. Dort ist das Kontrollgremium der Verwaltungsrat. In privatrechtlichen Unternehmen gibt es neben der Gesellschafter-/

Hauptversammlung sehr oft einen Aufsichtsrat, der in der Aktiengesellschaft rechtlich zwingend vorgeschrieben ist. In privatrechtlichen Unternehmen richtet sich die Vertretung der Mitarbeiter_innen im Aufsichtsrat grundsätzlich nach den betriebsverfassungsrechtlichen Regelungen.

Aufgabenfelder und Bedeutung

Die Kommunen verfügen über fast 14.000 öffentlich-rechtliche Betriebe bzw. privatrechtliche Unternehmen. Damit stellen sie knapp 90% aller öffentlichen Unternehmen in Deutschland.¹ Etwa 60% aller öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen in Deutschland werden in der Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung geführt.

Öffentliche Unternehmen sind zwar auf vielfältigen Feldern tätig (Schaubild 2); das Schwergewicht liegt jedoch in der Ver- und Entsorgungswirtschaft (für die Entsorgung siehe Kapitel 9 „Öffentliche Einrichtungen“), im ÖPNV sowie in der Wohnungswirtschaft. Hinzu treten als Sonderform die Sparkassen. Diese Bereiche machen insgesamt 50% aller öffentlichen Unternehmen aus; auffällig ist allerdings, dass etwa ein Drittel der Gesamterträge auf

die Energiewirtschaft entfällt, die nur etwas mehr als 10% der Unternehmen umfasst.

Daneben bestehen kommunale Betriebe und Unternehmen noch in zahlreichen weiteren Bereichen, stellvertretend seien hier genannt:

- Sport und Erholung
- Gesundheitswesen
- kulturelle Einrichtungen
- Sozialwesen und Heime
- Hilfsbetriebe der Verwaltung (zum Beispiel Bauhof, Druckerei, Fuhrpark)

Rein rechnerisch entfällt auf jede Kommune in Deutschland ein Unternehmen bzw. ein Betrieb. Tatsächlich finden sich Unternehmen und Betriebe traditionell aber vor allem in den (größeren) Städten. Hier sind Beteiligungen an mehreren Dutzend Betrieben/Unternehmen nicht außergewöhnlich. Dabei ist zu beachten, dass viele (privatrechtlich geführte) Unternehmen über Tochter- und Enkelunternehmen verfügen, so dass der „Konzern Stadt“ einen beachtlichen Umfang annehmen kann. Doch auch in kleineren Gemeinden kann es Auslagerungen geben, zum Beispiel eine Tourismus GmbH.

Die wichtigsten Felder kommunaler Einrichtungen und Unternehmen 2014

Schaubild 2

Wirtschaftszweig	Anzahl der Einrichtungen / Unternehmen	Anteil an allen Einrichtungen / Unternehmen	Anteil am Gesamtertrag
Grundstücks- und Wohnungswesen	1.857	11,8%	5,4%
Wasserversorgung	1.776	11,3%	2,1%
Energieversorgung	1.651	10,5%	34,1%
Abwasserentsorgung	1.395	8,9%	2,0%
Abfallbeseitigung	559	3,6%	2,4%
Landverkehr*	483	3,1%	5,6%

*zzgl. Transport in Rohrfernleitungen

Quelle: destatis.

Vergleich zwischen Kernhaushalt und ausgelagertem Bereich

Schaubild 3

	Kernhaushalt	Unternehmen/Betriebe
Beschäftigte (2015)	1,145 Mio.	1,104 Mio.
Einnahmen/Erträge (2015/2013)	218,21 Mio.	336,49 Mio.
Schulden* (2015)	127,36 Mrd.	157,42 Mrd.
Sachinvestitionen/Zugang zu Sachanlagen (2015/2013)	22,03 Mrd.	27,65 Mrd.

*Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich; die Unternehmen und Betriebe haben zusätzlich gut 40 Mrd.

Euro Schulden beim öffentlichen Bereich – bei den Kernhaushalten sind dies nur etwa 5 Mrd. Euro.

Quelle: www.haushaltssteuerung.de, Lexikon-Stichwort „Unternehmen, öffentliche“, Blog-Eintrag: Zur Bedeutung öffentlicher Unternehmen.

¹ Für alle weiteren Zahlen: Statistisches Bundesamt und www.haushaltssteuerung.de, die Sparkassen sind hierbei nicht erfasst.

Der Vergleich zum Kernhaushalt unterstreicht die große Bedeutung, die kommunale Betriebe und Unternehmen für die Erstellung öffentlicher Leistungen haben. Die Beschäftigtenzahlen sind nahezu gleich, das Investitionsvolumen im ausgelagerten Bereich ist sogar deutlich höher. Letzteres ist vor allem auf die seit vielen Jahren zu beobachtende Investitionsschwäche in den Kernhaushalten zurückzuführen. Bei der Gegenüberstellung der Verschuldung ist zudem zu beachten, dass in den Kernhaushalten etwa ein Drittel des Volumens aus kurzfristigen Kassenkrediten besteht. Diese spielen in den Unternehmen und Betrieben nur eine untergeordnete Rolle.

Kommunale Unternehmen und der Kernhaushalt

In der Kameralistik waren Unternehmen nur insoweit im kommunalen Haushalt erfasst, als sie

- Zahlungen an die Kommune, zum Beispiel Konzessionsabgaben oder Gewinnabführungen, leisteten bzw.
- Zahlungen von der Kommune, zum Beispiel einen Verlustausgleich, erhielten.

Im Jahr 2016 betragen die Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung 11,8 Mrd. Euro, denen umgekehrt Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen in Höhe von 7,6 Mrd. Euro gegenüberstanden.² Die fiskalische Bedeutung kommunaler Unternehmen ist daher nicht unbeträchtlich. Sie wird noch durch den steuerlichen Querverbund erhöht. Unter bestimmten Voraussetzungen können Überschüsse und Verluste kommunaler Unternehmen gegeneinander aufgerechnet werden. Dies gilt insbesondere zwischen den Bereichen Versorgung und Verkehr (siehe Kapitel 12.6).

Im doppelischen Gemeindehaushaltsrecht, das bereits heute Realität in den meisten deutschen Kommunen ist, erweitert sich das Bild. Denn die Unternehmen sind in der kommunalen Bilanz als Aktiva zu erfassen. Nach welchen Kriterien dies zu erfolgen hat, ist allerdings zwischen den

Bundesländern unterschiedlich geregelt. Unabhängig davon wird bereits auf diese Weise umfassend sichtbar, welche (wirtschaftliche) Bedeutung die ausgelagerten Bereiche einer Kommune besitzen. Das besagt nicht unbedingt, dass die ausgewiesenen Bilanzwerte auch jederzeit realisiert werden können, um mögliche Haushaltsdefizite auszugleichen.

Noch stärker rücken die kommunalen Unternehmen ins Blickfeld, wenn die Kommune einen Gesamtabchluss aufstellt, der einem Konzernabschluss im Unternehmensbereich nachempfunden ist. Dabei sind alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten in der Gesamtbilanz zusammenzufassen; gleiches gilt für die Gesamtergebnis- und die Gesamtfinanzrechnung. Ergänzt wird der Gesamtabchluss durch einen Gesamtlagebericht, der in der Darstellung der Situation (nach dem Prinzip des „true and fair view“) einer breiteren Öffentlichkeit ein umfassendes Bild der (finanz-)wirtschaftlichen Lage des „Konzerns Kommune“ vermitteln soll.

Wie die Zusammenführung der z.T. unterschiedlichen Prinzipien folgenden Abschlüsse von Kernhaushalt und ausgelagerten Bereichen („Konsolidierung“) erfolgt, ist zwischen den Bundesländern unterschiedlich geregelt. So wird auf der einen Seite (NRW) die Überleitung der Unternehmensabschlüsse in eine gemeinsame Bilanz gefordert, die den Prinzipien des kommunalen Haushaltsrechts entspricht. Auf der anderen Seite (Hessen) werden die Buchwerte aus den Abschlüssen der Unternehmen übernommen; eine Umrechnung findet insoweit nicht statt.

Bei der Betrachtung sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass kommunale Unternehmen vielfach als Sponsoren von Veranstaltungen im kulturellen, sozialen oder sportlichen Bereich aktiv werden und damit den Haushalt der Kommune gerade im Bereich der freiwilligen Aufgaben entlasten können (siehe Kapitel 12.8). Direkte Unterstützungen kommunaler Vorhaben hingegen sind sehr sorgsam zu prüfen, da hierbei steuerrechtlich stets die Gefahr einer verdeckten Gewinnausschüttung gegeben ist.

² Zahlen entnommen aus der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, die Abgrenzungen der beiden Zahlen sind nicht völlig identisch.

12.2 Steuerung kommunaler Unternehmen

Die Notwendigkeit der Steuerung

Auch wenn die Auslagerung bestimmter Aktivitäten in eigenständige Organisationsformen sachlich begründet sein kann, so muss die Kommune nicht nur informiert sein, was dort geschieht. Sie muss auch Einfluss nehmen können, um den mit der Auslagerung angestrebten Zweck sicherzustellen und finanzielle Risiken zu vermeiden. Schon die enorme Bedeutung der ausgelagerten Bereiche ist dafür hinreichende Begründung. Hinzu kommt die Tatsache, dass immer häufiger kommunale Unternehmen an Tochter- und Enkelunternehmen beteiligt sind, eine umfassende Transparenz für die Kommune also unerlässlich ist.

Die Steuerung kommunaler Unternehmen durch die Kommune selbst hat dabei im Lauf der Zeit immer mehr an Gewicht gewonnen. Dazu haben zum einen komplexere Marktrisiken, aber auch einige eklatante Fälle unternehmerischer Fehlentscheidungen beigetragen. Sie können der betreffenden Kommune hohe finanzielle Belastungen, ggf. sogar einen Reputationsschaden in Form eines Vertrauensverlusts in der Öffentlichkeit beifügen. Die Mitglieder in den Unternehmensgremien müssen daher sowohl die Interessen des jeweiligen Unternehmens als auch der Kommune als Eigentümerin im Auge behalten.

Beteiligungssteuerung

Verfügt eine Kommune über mehrere, auf unterschiedlichen Feldern tätige Unternehmen, ist die Einrichtung einer für die Beteiligungen zuständigen Organisations-

einheit innerhalb der Kernverwaltung angeraten. Sie ist üblicherweise, je nach kommunaler Binnenorganisation, in der Zentralverwaltung, dem Zentralen Controlling oder der Finanzverwaltung angesiedelt. Einige Kommunen haben dafür wiederum ein eigenes Unternehmen (im Sinne einer Holdinggesellschaft) gegründet.

Dabei geht es nicht allein um die Bündelung der Informationen aus den und über die Unternehmen; vielmehr ist die Beteiligungsverwaltung (oft auch als Beteiligungsmanagement oder Beteiligungscontrolling bezeichnet) die geeignete Stelle, um u. a.

- Zielvereinbarungen mit den Unternehmen vorzubereiten und ihre Durchführung zu überwachen,
- Wirtschaftspläne der Unternehmen mit den kommunalen Haushaltsplanungen zu koordinieren,
- das Risikomanagement zwischen den Unternehmen und der Kommune aufeinander abzustimmen,
- mögliche Synergien zwischen Unternehmen und Kernverwaltung zu erkennen und zu bewerten,
- die operativen Geschäftsbeziehungen zwischen Kommune und Unternehmen durchzuführen oder zu verfolgen,
- die Koordination der notwendigen Informationen zum Gesamtabschluss der Kommune sicherzustellen,
- die Berufung der Vertreter_innen der Kommune in die Unternehmensgremien vorzubereiten,
- Beschlüsse in den Unternehmensgremien für die Vertreter_innen der Kommune aufzubereiten und
- Weisungen durch den Rat/Kreistag an die Vertreter_innen der Kommune zu prüfen und weiterzuleiten.

Beteiligungsbericht

Ein wichtiger Anstoß für die Initiierung der Beteiligungssteuerung war die in den 1990er-Jahren eingeführte Pflicht zur Aufstellung von Beteiligungsberichten in verschiedenen Bundesländern. Damit sollte ein breiterer Überblick über die unternehmerischen Aktivitäten der jeweiligen Kommune gegeben werden. In mehreren Bundesländern wurde beschlossen, diesen Überblick nicht als internes Dokument der Kommune zu behandeln; vielmehr sollte der Bericht einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Allerdings waren die Anforderungen an die Berichte in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Zudem waren die Informationen über die einzelnen Unternehmen nicht standardisiert, so dass die Transparenz vieler Berichte zu wünschen übrig ließ. Besonders umstritten waren Bestimmungen zur Veröffentlichung der Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung oder des Aufsichtsrates. Dies entspricht allerdings nur der Norm bei großen Kapitalgesellschaften.

Mit der Einführung der kommunalen Doppik ist auch die Verpflichtung verbunden, einen Gesamtabschluss von Kernverwaltung und ausgelagerten Bereichen zu erstellen. Darin werden die einzelnen Jahresabschlüsse zusammengeführt. In einem Gesamtanhang sind weitere Angaben für den „Konzern Stadt“ zu machen und in einem Gesamtlage- oder -rechnungsbild eine zutreffende Beschreibung der (wirtschaftlichen) Lage der Kommune und ihrer Unternehmen zu geben. Dies sollte einen eigenständigen Beteiligungsbericht eigentlich überflüssig machen. Gleichwohl haben nur wenige Bundesländer die entsprechende Vorschrift aus dem Gemeindehaushaltsrecht gestrichen.

Steuerung über die Unternehmensgremien

Innerhalb des Unternehmens sind die einzelnen Gremien der Ort, an dem die Kommune ihren Einfluss geltend machen kann. Deshalb ist es wichtig, dass ihre Stimmrechte mindestens den Beteiligungsverhältnissen entsprechen. Einige Gemeindeordnungen verlangen zudem, dass die Kommune ihre Stimmrechte in der Gesellschafterversammlung einheitlich ausübt. Das ist insoweit konsequent, als die Kommune nur über eine nicht teilbare Beteiligung verfügt. In der kommunalpolitischen Praxis erweist es sich allerdings als problematisch, wenn die Kommune in der Gesellschafterversammlung über meh-

re Mandate verfügt; dann ist der Druck groß, unterschiedliche politische Vorstellungen in dieses Unternehmensgremium zu tragen.

Eine wichtige Funktion hat die Möglichkeit des Rates/Kreistages, den Vertreter_innen der Kommune in den Unternehmensgremien Weisung zu erteilen. Dazu muss allerdings rechtzeitig bekannt sein, welche Sachverhalte im Unternehmen zur Beratung und Entscheidung anstehen, damit sie im Rat/Kreistag zuvor behandelt werden können. Dies erfordert eine gute Koordination der Beratungsabläufe. An die Weisung sind die Vertreter_innen der Kommune gebunden. Für den Fall, dass sie aus ihrer Tätigkeit als Gremiumsmitglieder eines öffentlichen Unternehmens haftbar gemacht werden, ist die Kommune schadenersatzpflichtig, wenn die Entscheidung, die zu einem Anspruch gegen die Vertreter_innen geführt hat, auf eine erteilte Weisung zurückzuführen ist.

Die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommune auf ihre Vertreter_innen sind in der Gesellschaft mit beschränkter Haftung größer, da das Gesellschaftsrecht relativ weite Gestaltungsspielräume offenlässt. Das ist anders in einer Aktiengesellschaft, da das Aktienrecht die Stellung der Gremienvertreter_innen deutlich autonomer ausgestaltet hat. Das wird besonders deutlich bei der Abberufung von Gremienmitgliedern – ein Fall, der vor allem bei Fraktionswechseln während der Kommunalwahlperiode vorkommen kann. Dies ist in der Aktiengesellschaft nur sehr eingeschränkt möglich. Soweit eine Neubesetzung der Unternehmensgremien erfolgen soll, ist außerdem darauf zu achten, dass – sofern es nicht zu einer einvernehmlichen Regelung im Rat/Kreistag kommt – ggf. alle anderen kommunalen Ausschüsse und sonstigen Gremien neu zu bestimmen sind.

„Public Corporate Governance“-Kodex

Im Bereich der privaten Unternehmen sind in den letzten Jahren Leitlinien guter Unternehmensführung entwickelt worden, in denen über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehende Selbstverpflichtungen niedergelegt wurden. Sie erfassen alle Akteure sowohl auf der Unternehmensseite wie auf der Seite der Eigentümer. Inzwischen gibt es ähnliche Kodizes auch für den öffentlichen Bereich. Zum 1. Juli 2009 hat der Bund für seine Beteiligungen einen solchen Kodex vorgelegt. Inzwischen haben auch mehrere Kommunen einen eigenen Kodex verabschiedet.

Allerdings weichen die Bestimmungen im Einzelnen voneinander ab. Einen einheitlichen Kommunalkodex, der als „Blaupause“ genutzt werden könnte, gibt es bisher nicht.

Zu den Inhalten eines „Public Corporate Governance“-Kodex können zählen:

- die Verpflichtung auf den Unternehmenszweck, zum Beispiel niedergelegt in konkreten Zielvereinbarungen;
- die Sicherung der Fortführung des Geschäftsbetriebs des Unternehmens durch die Kommune, u. a. gewährleistet durch die notwendige Kapitalausstattung;
- die gegenseitigen Informations- und Auskunftspflichten, zum Beispiel durch rechtzeitige Überlassung von Unterlagen;
- die Transparenz des Unternehmensgeschehens gegenüber der Kommune als Eigentümerin, ggf. auch unmittelbar gegenüber der Öffentlichkeit;

- die Verpflichtung zur Bildung von Ausschüssen des Aufsichtsrates, zum Beispiel zum Monitoring der Zielerreichung oder zur Risikosteuerung;
- die Einhaltung von Compliance-Regeln und die Offenlegung von Interessenkonflikten, zum Beispiel im Hinblick auf Geschäftsbeziehungen zwischen Gremienmitgliedern und dem Unternehmen;
- die Selbstverpflichtung der Gremienmitglieder zur Qualifikation, zum Beispiel durch die Wahrnehmung interner oder externer Qualifikationsangebote.

Auch wenn Vieles auf den ersten Blick selbstverständlich erscheint, so dürfte es nicht verfehlt sein, derartige Selbstverpflichtungen zu dokumentieren. Sie sollen zum einen das Handeln aller maßgeblichen Akteur_innen leiten, zum anderen aber auch gegenüber der Öffentlichkeit zeigen, dass die Kommune die verantwortungsvolle Steuerung ihrer Unternehmen mit dem nötigen Nachdruck betreibt.

12.3 Privatisierung

Fiskalische Goldgruben?

Als die Stadt Dresden im Jahr 2006 ihren Wohnungsbestand an ein privates Immobilienunternehmen veräußerte, galt dies als aufsehenerregender Vorgang. Besonders hervorgehoben wurde die Tatsache, dass die Stadt mit dem Verkauf nicht nur die Schulden ihrer Wohnungsgesellschaft, sondern auch die des Kernhaushalts ablösen konnte. Im Ergebnis war die Stadt schuldenfrei und hatte sogar noch aus dem Verkaufserlös einen Überschuss behalten, der dem städtischen Haushalt zugutekommen konnte. Da zusätzlich hohe Zinslasten eingespart werden konnten, war das Geschäft für die Stadt fiskalisch attraktiv.

Dresden ist nicht der einzige öffentliche Eigentümer von Wohnungsgesellschaften, der seinen Bestand ganz oder zu großen Teilen veräußerte. Der Bund und einige Länder verfahren ähnlich; so veräußerte das Land Nordrhein-Westfalen 2010 93.000 Wohnungen der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) an einen privaten Investor.

Eine ähnliche Diskussion gab es auch in der Versorgungswirtschaft nach der Liberalisierung der Energiemärkte. So veräußerte eine Reihe von Kommunen Anteile an ihren Energieversorgungsunternehmen an private Dritte. Als Argument für dieses Vorgehen wurde genannt, dass so eine Verbindung zu starken Partnern auf dem Wettbewerbsmarkt erreicht werden könne. Umgekehrt waren die Energiekonzerne interessiert an einem Einstieg in die regionale und lokale Versorgung. Ein frühes Beispiel für den Verkauf einer Mehrheitsbeteiligung sind die Stadtwerke Kiel, die zunächst ein ausländischer Investor erwarb.

Ähnliche Entwicklungen gab es auch im Verkehrssektor. Dies gilt zum einen für den regionalen Schienenpersonennahverkehr, aber auch für den Ortsverkehr in den Kommunen. So versuchten überregionale und ausländische Anbieter kommunale Verkehrsbetriebe zu übernehmen. Verschiedene Kommunen übertrugen ihre Verkehrsunternehmen an private Gesellschaften. Ein Beispiel ist die Verkehrsgesellschaft Bad Kreuznach, die inzwischen im Besitz eines privaten Verkehrsunternehmens ist, das in verschiedenen Regionen Deutschlands tätig ist.

Argumente in der Privatisierungsdiskussion

Zweifellos gibt es in der Privatisierungsdiskussion auch ideologische Positionen („Markt vor Staat“). Für die Kommunen kann das aber nicht maßgeblich sein. Sie müssen nach sachlichen Kriterien entscheiden. Auch wenn die Begründungen für eine volle oder teilweise Privatisierung im Einzelfall natürlich voneinander abweichen, so sind doch im Wesentlichen vier Hauptmomente auszumachen:

1. Das fiskalische Argument: Die Kommune erzielt mit der Veräußerung einen (einmaligen) Verkaufserlös. Das ist dann fiskalisch sinnvoll, wenn die Verzinsung des Verkaufspreises bzw. die dadurch reduzierte Zinsbelastung durch Ablösung von Darlehen höher ist als entgehende Überschüsse/Dividenden des Unternehmens.
2. Bei kommunalen Verlustunternehmen geht es vor allem darum, eine Vereinbarung zu treffen, wonach die Kommune bei gleicher Leistung des neuen Betreibers überhaupt keinen oder einen geringeren Verlust-

ausgleich zahlen muss als vorher. Private Betreiber können u.U. durch bessere Kapazitätsauslastung (zum Beispiel Reisen, Werksverkehr o.ä.) ihre Kosten senken.

3. Das Risikoargument: Die mit dem kommunalen Unternehmen verbundenen Risiken sind für die Kommune zu hoch. Ein privater Investor ist entweder bereit, höhere Risiken zu tragen, oder kann sie ggf. durch Zusammenfassung mehrerer gleichartiger Betriebe oder von Betriebssparten besser verteilen. Dieses Argument spielte beim Verkauf der Dresdner Wohnungen angesichts eines beträchtlichen Leerstandes eine wichtige Rolle.
4. Das Know-how-Argument: Gerade bei kleineren kommunalen Unternehmen, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, wird befürchtet, dass Vertreter_innen der Kommunen nicht über die Kenntnisse verfügen, die auf den jetzt geltenden Wettbewerbsmärkten erforderlich sind. Zudem seien sie weniger gut in der Lage, ergänzende Energiedienstleistungen (zum Beispiel Energieberatung) auf- und auszubauen.

Richten sich die beiden ersten Aspekte sehr direkt auf den kommunalen Haushalt, so kommt der Zukunft des Unternehmens beim dritten, mehr noch beim vierten Aspekt eine dominierende Rolle zu. Die Frage einer möglichen Privatisierung ist aus kommunaler Sicht also keinesfalls nur fiskalisch motiviert.

Aber es gibt auch Risiken der Privatisierung: Zunächst gibt die Kommune bei einer Privatisierung ganz oder in Teilen ihre Einflussmöglichkeiten auf einen Sektor der kommunalen Daseinsvorsorge auf. Darüber hinaus wird oft vermutet, dass ein privater Betreiber die Kosten durch schlechtere Arbeitsbedingungen oder niedrigere Qualitätsstandards senke. Es ist daher wichtig, bei einer Veräußerung an einen privaten Dritten auch solche Aspekte zu berücksichtigen.

Außerdem ist zu bedenken, welchen Stellenwert die Dienstleistungen kommunaler Unternehmen für die Kommunalentwicklung besitzen. So haben kommunale Wohnungen eine wichtige sozialpolitische Funktion, um Wohnraum für sozial schwächere Gruppen zu bieten; die Wohnungsgesellschaften haben zudem aber auch einen Stellenwert für die Entwicklung von (neuen) Wohngebieten, insbesondere für den Geschosswohnungsbau. Verkehrsunternehmen garantieren Mobilität in der Kommu-

ne, wobei hier der kommunalen Steuerung durch die Nahverkehrsplanung eine große Rolle zufällt. Kommunale Versorgungsunternehmen sind in letzter Zeit gerade im Hinblick auf den Ausbau erneuerbarer Energien in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

Schließlich ist auch zu erwägen, ob und inwieweit ein privater Investor dauerhaft in der Lage ist, die Leistungen zu erbringen. So haben einige private Betreiber ihr Engagement aus wirtschaftlichen Gründen in der ursprünglich vereinbarten Form nicht aufrechterhalten (können). Das kann zwei Folgen haben: Zum einen könnte der private Betreiber eine Änderung der vereinbarten Leistungen oder Zusagen verlangen – das erfordert von der Kommune ggf. beachtliche finanzielle (zum Beispiel höherer Betriebskostenzuschuss im Nahverkehr) oder sachliche Zugeständnisse (zum Beispiel Aufweichung von Sozialstandards in der Wohnungsvermietung).

Zum anderen könnte das private Unternehmen aber auch Insolvenz anmelden. Selbst wenn die Leistung weiterhin auch in der Insolvenz (eingeschränkt) erbracht würde, hätte die Kommune nur einen begrenzten Einfluss darauf, ob ein und welcher Dritter das insolvente Unternehmen übernimmt. Soweit eine auch nur geringfügige Einschränkung der Leistung (zum Beispiel bei der Energieversorgung oder in der Abwasserentsorgung) gar nicht möglich ist, müsste im Extremfall die Kommune sogar selbst einspringen oder für unmittelbaren Ersatz Sorge tragen.

Daher sind Privatisierungslösungen im Vorfeld sehr genau zu prüfen. Wichtige Hinweise ergeben sich auch aus den Erfahrungen anderer Kommunen. Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass es sich um langfristige Entscheidungen handelt, die nicht mit einem für begrenzte Zeit abgeschlossenen Unternehmervertrag für Reinigungsleistungen oder die Unterhaltung der Straßenbeleuchtung zu vergleichen sind.

Die Gegenbewegung: Skepsis in der Bürgerschaft und Rekommunalisierung

Privatisierung ist keineswegs populär. In der Bürgerbefragung 2016 durch den Deutschen Beamtenbund¹ hielten rund 75% der Bevölkerung einen starken Staat für erforderlich. Folgerichtig wurden – anders als bei früheren Befragungen – auch die Kosten für den öffentlichen Dienst

¹ Zu finden unter www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2016/forsa_2016.pdf (Abruf 16.7.2017).

von einer großen Mehrheit akzeptiert. Lediglich ein Drittel der Befragten war der Meinung, dass der öffentliche Dienst die Steuerzahler_innen zu viel koste. Dass eine Privatisierung nicht nur in Deutschland skeptisch gesehen wird, zeigte die EU-Bürgerinitiative „Wasser ist ein Menschenrecht“, die von fast zwei Mio. Befürworter_innen unterzeichnet wurde. Die EU-Kommission stellte daraufhin ihre Bemühungen zur Liberalisierung des Wassermarktes (vorerst) zurück.

In den letzten Jahren hat sich unter dem Stichwort „Rekommunalisierung“ ein neuer Trend ergeben. Kommunen sind dazu übergegangen, bislang durch Private erbrachte öffentliche Leistungen wieder in eigene Regie zu übernehmen. Die Überlegungen werden vor allem dann bedeutsam, wenn Verträge oder Konzessionen auslaufen (siehe Kapitel 12.5). So sind verschiedentlich die Energie- oder die Wasserversorgung von privater (wieder) in kommunale Verantwortung übergegangen. Ausschlaggebend war dabei oft Unzufriedenheit mit dem Leistungsangebot oder der Preispolitik des/der Privaten. Allerdings gilt auch hier – wie im umgekehrten Fall der Privatisierung – das Erfordernis einer umfassenden Abwägung. Zu berücksichtigen sind insbesondere die materiellen wie finanziellen Risiken, die mit einer Übernahme eines Unternehmens in kommunale Verantwortung verbunden sein können.

Zu den spektakulären Fällen einer Rekommunalisierung zählen u.a.:

- die Kündigung des Vertrages mit dem privaten Betreiber für die Wasserversorgung in Potsdam bereits 2000,
- die Rücknahme der Berliner Wasserversorgung in öffentliche Regie 2013,
- der Bürgerentscheid in Hamburg zum Rückkauf des Stromnetzes 2013,
- die Rekommunalisierung der Stuttgarter Wasser- und Energieversorgung 2014.

Im Rahmen der sogenannten Energiewende haben sich viele, auch kleinere Kommunen mit der Frage auseinandergesetzt, ob sie eigene Versorgungsunternehmen errichten bzw. einst verkaufte Unternehmensanteile zurückkaufen sollen. Im Vordergrund steht dabei der Ausbau der regenerativen Energie. Begründet wird dies vor allem mit einem aktiven Beitrag der Kommunen zum Klimaschutz als Teil einer Nachhaltigkeitspolitik. Nicht zuletzt wird aber auch darauf gesetzt, durch den eigenen Betrieb regenerativer Anlagen Gewinne zu erzielen, die dem kommunalen Haushalt zugutekommen können. Ob diese letzte Annahme wirklich zutreffend ist, kann jedoch niemand verlässlich sagen, weil die Zukunft der Förderung erneuerbarer Energien ungeklärt ist.

12.4 Kommunale Unternehmen und Europa

Wettbewerb und Beihilfen

Europarechtliche Vorschriften haben für die Tätigkeit der Kommunen und ihrer Unternehmen im Laufe der Zeit immer mehr an Bedeutung gewonnen. Dabei hat die Europäische Union gegenüber der inneren Organisation öffentlicher Dienstleistungen eine neutrale Position einzunehmen. Ob in einem Mitgliedstaat öffentliche Unternehmen tätig werden können, ist der Hoheit des jeweiligen Mitgliedstaates überlassen. Entscheidend ist die Frage, wie öffentliche, namentlich kommunale Unternehmen am Markt agieren. Dabei steht der Grundsatz des diskriminierungsfreien grenzüberschreitenden Wettbewerbs im Vordergrund.

Ein entscheidender Grundsatz ist daher das prinzipielle Beihilfenverbot. Staatliche Beihilfen, ob an private oder öffentliche Unternehmen, stellen eine Wettbewerbsverzerrung dar; sie können daher nur in sehr begründeten Ausnahmefällen eingesetzt werden und bedürfen einer Notifizierung durch die EU-Kommission. Sofern eine Beihilfe durch die Kommune an eines ihrer Unternehmen beabsichtigt ist, hat sie dies vorab bei der EU-Kommission anzuzeigen. Bei ihrer Prüfung kann die Kommune zu dem Schluss kommen, dass Ausnahmeregelungen in Betracht kommen:

- Sogenannte De-minimis-Beihilfen, die einen von der EU definierten Schwellenwert nicht überschreiten und wegen ihrer geringen Höhe als unerheblich gelten.
- Beihilfen für Bereiche, die unter die Allgemeine Gruppenfreistellung der EU fallen, die für spezifische Wirtschaftssektoren Anwendung findet.

Davon unabhängig kann die Kommission auch selbst Fällen nachgehen, in denen sie eine unzulässige Beihilfe vermutet. Ist die Beihilfe zu Unrecht erfolgt, ist sie vom Empfänger zurückzufordern. Dies ist in der Vergangenheit auch in Deutschland häufiger geschehen. Die Regelungen zum europäischen Beihilferecht unterliegen allerdings immer wieder Veränderungen, sodass die Materie recht kompliziert ist.

Grundsätzlich sind nach EU-Recht „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)“ – darunter sind viele öffentliche Leistungen, die in Deutschland unter den Begriff der Daseinsvorsorge fallen – vom Beihilferecht erfasst. Der Begriff macht deutlich, dass es sich um Leistungen handelt, die grundsätzlich der Allgemeinheit zur Verfügung stehen und zugleich mit einem Gemeinwohlinteresse verknüpft sind. Das bedeutet aber nicht, dass sie nicht auch dem Wettbewerb durch andere Marktteilnehmer zugänglich sind.

Ähnlich wie im Kommunalrecht gibt es darüber hinaus Dienstleistungen von nicht-wirtschaftlichem Interesse. Hier findet das Beihilferecht keine Anwendung. Schwierig ist die Abgrenzung deshalb, weil in den Mitgliedstaaten der EU sehr unterschiedliche Strukturen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen bestehen. Daher definiert die Kommission zur Erleichterung und Vereinfachung bestimmte Bereiche, die von der Anwendung des Beihilferechts freigestellt sind (Gruppenfreistellung).

Das Beihilferecht ist eine schwierige Materie und unterliegt nicht allein Neuregelungen im EU-Recht. Es wird auch geprägt durch die europäische Rechtsprechung.

Kommunen und ihre Unternehmen müssen sich daher stets vor Gewährung einer Beihilfe kundig machen, ob sie der Notifizierung bedarf. Dazu wird ggf. auch externer Sachverstand benötigt.

Arten von Beihilfen

Beihilfen sind jede Form der Vergünstigung; sie sind nicht auf direkte Zahlungen beschränkt. So können auch verbilligte Grundstücke oder rabattierte kommunale Leistungen für ein Unternehmen als Beihilfen gelten. Im Bereich der kommunalen Unternehmen sind es aber vor allem Ausgleichszahlungen an Dauerverlustbetriebe, insbesondere im ÖPNV, sowie Bürgschaften. Unproblematisch sind Ausgleichsleistungen nur dann, wenn sie allen am Markt tätigen Unternehmen offenstehen. Solche Leistungen sind zum Beispiel die besonderen Zuwendungen für den Schüler- und Ausbildungsverkehr in Deutschland nach dem Personenbeförderungsgesetz.

Ausgleichszahlungen müssen an einen klar definierten gemeinwirtschaftlichen Auftrag gebunden sein; dies kann im ÖPNV die Verkehrsbedienung nach einem von der Kommune aufgestellten Nahverkehrsplan sein. Dazu bedarf es in der Regel eines Betrauungsaktes durch die Kommune. Dieser muss förmlich erfolgen, zum Beispiel durch eine Leistungsvereinbarung mit dem Unternehmen. Dieser Vorgabe ist in der Vergangenheit jedoch nicht hinreichend Rechnung getragen worden. Ein fehlender oder fehlerhafter Betrauungsakt ist für das kommunale Unternehmen wie für die Kommune selbst ein großes Risiko. Bei der Formulierung des Betrauungsaktes ist zudem darauf zu achten, welche Auswirkungen die verbundene Ausgleichszahlung auf die Umsatzsteuerpflicht des Unternehmens haben könnte.

Die Ausgleichszahlungen dürfen nicht die Kosten übersteigen, die für die gleiche Dienstleistung bei einem „durchschnittlich gut geführten Unternehmen“ entstanden wären. Damit soll vermieden werden, dass das Unternehmen überhöhte Kosten in Rechnung stellt; das entspricht schon dem Wirtschaftlichkeitsgebot für kommunales Handeln. Ob und wie ein solcher Vergleich gelingen kann, lässt sich allerdings allgemeingültig nicht beantworten. Gerade im ÖPNV spielt nämlich – bei unterschiedlichen Tarifverträgen – die Entlohnungsstruktur der Mitarbeiterschaft eine wichtige Rolle.

Bürgschaften sind in der Vergangenheit für kommunale Unternehmen gerne ausgegeben worden, um den Unternehmen sogenannte Kommunalkreditkonditionen zu sichern. Damit konnten die Unternehmen ihre Investitionen in aller Regel günstiger als Private finanzieren. Hierfür haben sich die Bedingungen durch das Beihilferecht grundlegend geändert. Damit aus einer Beihilfe kein Wettbewerbsvorteil entstehen kann, gelten für Bürgschaften im Wesentlichen drei Voraussetzungen:

- Das empfangende Unternehmen ist nicht insolvent und könnte sich auch ohne die Bürgschaft am Markt mit Kreditmitteln versorgen;
- die Bürgschaft umfasst nicht mehr als 80% der Kreditsumme;
- das Unternehmen zahlt an die Kommune ein angemessenes Entgelt für die Bürgschaft (Aval).

Zu den sehr umstrittenen Fragen zählen die beihilferechtliche Einordnung des steuerlichen Querverbundes zwischen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen sowie die Umsatzsteuerbefreiung der öffentlichen Abwasserbeseitigung. In beiden Fällen haben kommunale Anbieter einen finanziellen Vorteil, der aus der nationalen Steuergesetzgebung herrührt.

Vergaberecht

Die Vergabe von Aufträgen durch kommunale Unternehmen unterliegt in bestimmten Sektoren dem europäischen Vergaberecht; dies gilt allerdings nicht für die Wohnungswirtschaft. Oberhalb der in der Sektorenrichtlinie genannten Schwellenwerte sind Aufträge der betreffenden Unternehmen europaweit auszuschreiben. Die Schwellenwerte ändern sich in der Regel von Jahr zu Jahr, sie betragen mit gewissen Schwankungen

- für Bauaufträge rund 5 Mio. Euro und
- für Liefer-/Dienstleistungsaufträge rund 400.000 Euro.

Während der Schwellenwert für Bauaufträge auch dem Wert für öffentliche Auftraggeber (zum Beispiel die Kommune selbst) entspricht, liegt der Wert für Liefer- und Dienstleistungsaufträge doppelt so hoch. Wie die Vergaben unterhalb der Schwellenwerte erfolgen, richtet sich nach dem nationalen, in Deutschland nach dem öffentlichen Haushaltsrecht. Die Orientierung am Vergaberecht

dürfte auch für Unternehmen, die nicht der Sektorenrichtlinie unterworfen sind, geboten sein. Sofern ein Unternehmen staatliche Zuwendungen (zum Beispiel für ein Projekt) erhält, wird im Zuwendungsbescheid ohnehin zumeist die Anwendung der für die öffentliche Hand geltenden Vergabebestimmungen zur Auflage gemacht. Grundsätzlich sollte unabhängig davon jedes kommunale Unternehmen eigene Vergaberichtlinien besitzen.

Immer wieder kommt es zu Bestrebungen neben die auf den speziellen Auftrag bezogenen Kriterien auch andere Aspekte in das Vergaberecht einzubeziehen. Dazu zählen oder zählen die Ausbildungsbereitschaft, die Frauenförderung, die Berücksichtigung nachhaltiger Produkte, der Ausschluss von Kinderarbeit in der Leistungskette oder – gerade in jüngster Zeit besonders aktuell – die Tariftreue und/oder die Bindung an Mindestlöhne.

An diese sogenannten vergabefremden Kriterien sollen auch kommunale Unternehmen gebunden sein. Das ist mit Blick auf den grenzüberschreitenden Wettbewerb nicht unproblematisch. So kann die Bindung an deutsche

Tarifverträge für einen ausländischen Anbieter nicht ohne weiteres verlangt werden. Der Europäische Gerichtshof hat 2014 ein entsprechendes Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen verworfen. Dabei hat er eine Bindung an deutsche Mindestlöhne für unzulässig erklärt, wenn die ausgeschriebene Dienstleistung im Ausland erbracht wird.

Für die Vergabe von Aufträgen der Kommune an ihre Unternehmen gelten gleichfalls die einschränkenden Bindungen des Vergaberechts. Eine Direktvergabe ist nur im Ausnahmefall möglich („inhouse-Geschäfte“). Dabei sind bestimmte Kriterien maßgeblich. Insbesondere muss die Kommune einen beherrschenden Einfluss auf das Unternehmen ausüben und das Unternehmen umgekehrt ganz überwiegend für die Kommune tätig sein. Darüber hinaus muss die Vergütung marktüblich sein. Eine Besonderheit gilt für den Verkehrsbereich. Hier ist die Vergabe von Dienstleistungen im öffentlichen Nahverkehr durch eine eigenständige europäische Richtlinie geregelt (siehe Kapitel 12.6).

12.5 Versorgungswirtschaft

Einführung

Im Zuge der Industrialisierung erhielt die Versorgung mit Energie einen zunehmenden Stellenwert. Ende des 19. Jahrhunderts entstanden daher vor allem in den Städten Unternehmen, die sich mit der Verteilung von Strom und Gas, teilweise auch aus eigener Erzeugung, befassen. Bereits zuvor wurde die öffentliche Wasserversorgung in den rasch wachsenden Städten eingerichtet, vor allem um der Ausbreitung von Seuchen entgegenzuwirken. Kommunale Stadt- und Wasserwerke sind somit ein Ergebnis des Industrialisierungsprozesses.

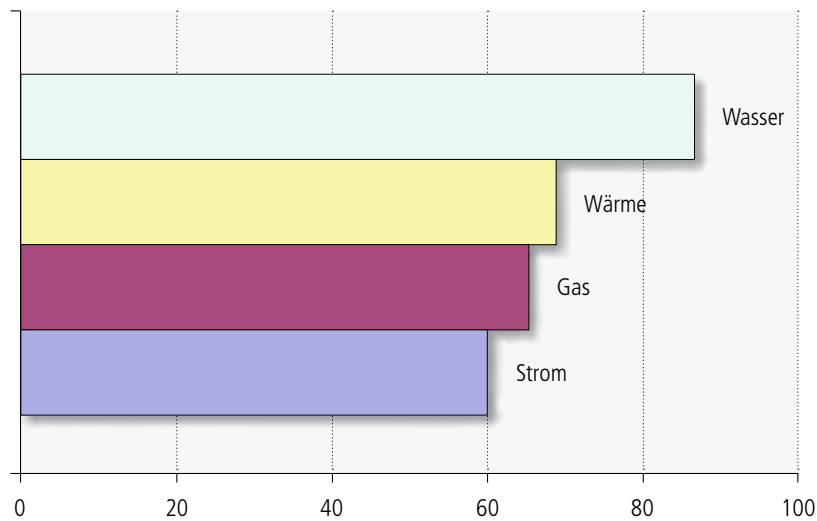
Während in den Städten die Energie- und Wasserversorgung durch öffentliche Unternehmen erfolgte, war dies in den ländlich geprägten Regionen zunächst nicht der Fall. Allerdings wurde eine gesicherte Versorgung auch in diesen Regionen immer dringlicher. Deshalb wurde ein Konzessionssystem eingerichtet, wonach feste Versorgungsgebiete gebildet wurden. Danach erhielt das Versorgungsunternehmen das ausschließliche Recht, in einer

Gemeinde Energie und/oder Wasser zu liefern. Voraussetzung war die prinzipielle Belieferung an jedermann. Für dieses Recht erhielt die Gemeinde eine Konzessionsabgabe vom Unternehmen. Hierüber wurde ein Konzessionsvertrag abgeschlossen, der auch weitere Rechte und Pflichten von Gemeinde und Unternehmen enthielt. Die ursprünglich sehr lange Laufzeit von Konzessionsverträgen wurde im Energiesektor 1980 auf 20 Jahre begrenzt, um mit einer Ausschreibung von Konzessionen mehr Wettbewerb zu erreichen. Für die Wasserversorgung besteht eine solche Begrenzung (noch) nicht.

Der Anteil kommunaler Unternehmen (hier: der im VKU zusammengeschlossenen Unternehmen) an der Versorgung in Deutschland ist beachtlich (Schaubild 4), sowohl in der Energie- als auch in der Wasserversorgung haben sie einen Anteil von z. T. deutlich über 50%. Das unterstreicht ihre Bedeutung für die Versorgungswirtschaft, aber ebenso für die energie- und wasserpolitischen Entscheidungen der Zukunft:

Anteil kommunaler Unternehmen auf dem Versorgungsmarkt 2016 (in %)

Schaubild 4



Quelle: Verband kommunaler Unternehmen, VKU: Zahlen-Daten-Fakten, www.vku.de/presse/publikationen/zahlen-daten-fakten-2017.html?p=1 (Abruf 24.7.2017).

Die Liberalisierung der Märkte

Seit Mitte der 1990er-Jahre sind die Energiemärkte auf Betreiben der Europäischen Union liberalisiert worden. Mit der Umsetzung dieser Vorgabe in nationales Recht haben sich die Rahmenbedingungen auch für kommunale Energieversorgungsunternehmen grundlegend gewandelt. Die bis dahin geschlossenen Versorgungsgebiete auf der Grundlage von Konzessionsverträgen sind aufgehoben worden mit der Folge, dass es nunmehr nicht nur einen Wettbewerb um Konzessionen, sondern auch einen Wettbewerb um Endkunden gibt.

Der Konzessionsvertrag regelt daher nicht mehr das Recht auf Belieferung der Endkunden, sondern lediglich das Recht auf die Verlegung und den Betrieb von Leitungsnetzen in öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen. Sofern private Grundstücke in Anspruch genommen werden sollen, muss das Unternehmen privatrechtliche Vereinbarungen (zum Beispiel die Eintragung einer Dienstbarkeit) mit dem Eigentümer schließen. Für Drittanbieter ist dabei zur Sicherstellung des Wettbewerbs ein Durchleitungsrecht zum Endkunden einzuräumen. Das gilt in erster Linie für elektrische Energie.

Der Konzessionsnehmer bleibt im Übrigen in der Pflicht, an die Gemeinde die Konzessionsabgabe zu zahlen. Die Höhe der Konzessionsabgabe kann nicht beliebig festge-

setzt werden; die Konzessionsabgabenverordnung setzt Höchstgrenzen, die nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt sind. Schließlich hat der Konzessionsnehmer auch eine „Auffangfunktion“ für den Fall, dass ein Drittanbieter seine Lieferungen einstellt.

Die neuesten Entwicklungen am Energiemarkt – insbesondere die Energiewende – haben auch für die großen überregionalen Energieversorger („Big Four“) erhebliche Konsequenzen. Der Ausstieg aus der Atomenergie (für die die Laufzeit kurz zuvor noch verlängert worden war), besonders aber auch der langfristige Verzicht auf Kohlekraftwerke hat für diese Unternehmen eine Änderung ihrer Unternehmensstrategie zur Folge. Zudem wird der Ausbau erneuerbarer Energien vorangetrieben. Das eröffnet für die kommunalen Unternehmen die Möglichkeit, sich auf diesem Geschäftsfeld zu positionieren. Angesichts relativ häufiger Änderungen des Rechtsrahmens ist der Energiemarkt allerdings auch erheblich im Fluss.

Das bedeutet: Die Mitglieder in den Gremien eines Versorgungsunternehmens müssen sich über die geltenden Rahmenbedingungen für das Unternehmen informieren. Da es sich oft um komplexe rechtliche und technische Sachverhalte handelt, sollte das Unternehmen seine Gremienmitglieder auch regelmäßig schulen oder externe Schulungen vermitteln.

Energie – Strom

Erklärtes Ziel der Liberalisierung der Energiemärkte war die Reduzierung der Energiekosten für Wirtschaft und Verbraucher. Durch Wettbewerb sollten die Preise für den Endverbraucher – ähnlich wie im Bereich der Telefonie – gesenkt werden. Diese Zielsetzung wird aber überlagert von der allgemeinen Kostenentwicklung an den Energiemärkten einerseits, dem hohen Anteil staatlich induzierter Abgaben (zum Beispiel die Einspeisevergütung für regenerative Energien) andererseits. Der wichtigste Bereich staatlicher Einflussnahme ist die Netzregulierung, also die Überprüfung der Netznutzungsentgelte in den Kalkulationen der Netzbetreiber. Dies erfolgt für den Strombereich durch die Bundesnetzagentur, in Ergänzung durch die Landesregulierungsbehörden. In vielen Kommunen sind kommunale Unternehmen die Eigentümer der Stromnetze zu den Endverbrauchern. Sie werden durch die Regulierung daher unmittelbar in ihrer Geschäftstätigkeit berührt.

Eine Besonderheit im Strombereich ist die Anreizregulierung; danach werden für die Kalkulation der zulässigen Netzentgelte nicht die tatsächlich nachgewiesenen Beträge berücksichtigt. Vielmehr werden pauschalisierte Werte aus den Informationen über die Kosten aller Netzbetreiber herangezogen. Daraus wird für jedes Energieversorgungsunternehmen eine Erlösobergrenze definiert. Auch wenn den Unternehmen gewisse Übergangsfristen zugebilligt werden und nicht die jeweils ermittelten niedrigsten Kostensätze maßgeblich sind, reduziert dieses Verfahren schrittweise die Netzentgelte. Kritisch wird dies dann, wenn die Entgelte so festgesetzt werden, dass die Unternehmen nicht mehr in die Netze investieren können, um die Kosten niedrig zu halten.

Zur Sicherstellung der Transparenz sind die Versorgungsunternehmen außerdem verpflichtet, die Rechenkreise der einzelnen Betriebssparten sorgfältig voneinander zu trennen („Unbundling“). Damit sollen mögliche Quersubventionierungen zwischen Betriebssparten ausgeschlossen werden, die ansonsten eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs darstellen könnten. Eine organisatorisch-wirtschaftliche Verselbstständigung der Sparten ist nicht zwingend, sie ist von einigen Unternehmen gleichwohl vorgenommen worden.

Energie – Gas

Für den Gasmarkt stellt sich die Situation noch etwas anders dar. Die Regulierung ist weit weniger vorangeschritten als im Strommarkt. Das hat u. a. seine Ursache in der komplexeren Technik, da der Bezug unterschiedlicher Gasqualitäten für das einzelne Versorgungsunternehmen sehr aufwendig sein dürfte. Ein Ausbau paralleler Netze jedoch wäre volkswirtschaftlich nicht zu vertreten. Hinzu kommt, dass der Gasmarkt auf der Erzeugungsseite hoch konzentriert, die Zahl der Ferngaslieferanten mithin sehr klein ist. Eine einfache Übertragung der für die elektrische Energie geltenden Regelungen ist mithin nicht möglich.

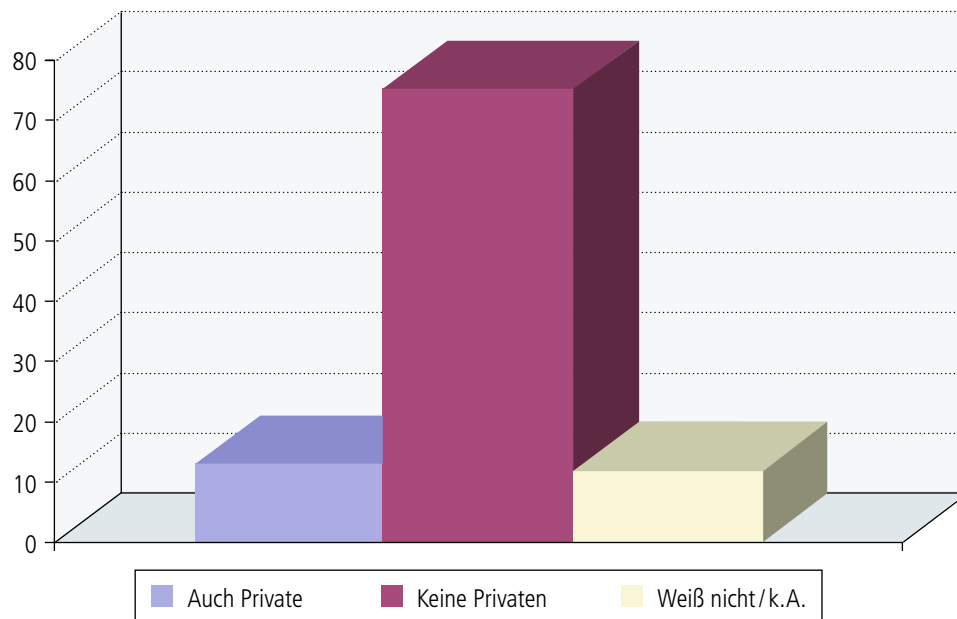
Mit der jüngsten Novellierung der Gasnetz Zugangsverordnung 2016/2017 ist der Gasmarkt neu geregelt worden. Bisher galt das Bestellerprinzip, das heißt, jedes Unternehmen kaufte zu einem Zeitpunkt, den es für günstig hielt, Gasmengen bei den Lieferanten ein. Nunmehr sollen Gaslieferungen ausgeschrieben werden; das bedeutet, dass die kommunalen Gasversorger sich beim Gasbezug neu am Markt orientieren müssen. Ähnlich wie im Bereich der Telefonie sind die Endkunden von Strom und Gas nun nicht mehr an einen Anbieter gebunden. Kommunale Unternehmen müssen also gezielt um ihre Kundinnen werben.

Wasser

Das gilt für Wasser nicht. Wasser hat den Charakter eines Lebensmittels – seine Qualität besitzt einen überragenden Stellenwert. Deshalb gibt es gegen eine Liberalisierung des Wassermarktes in der Bevölkerung erhebliche Bedenken. Auch eine Übertragung der Wasserversorgung an Private findet kaum Zustimmung, knapp 75% der Bundesbürger_innen bevorzugten 2011 die öffentliche Wasserversorgung (Schaubild 5). Daran dürfte sich bis heute wenig geändert haben, wie auch der Erfolg der europäischen Bürgerinitiative „Wasser ist ein Menschenrecht“ gezeigt hat.

Präferenzen der Bürger zur Wasserversorgung

Schaubild 5



Quelle: Verband kommunaler Unternehmen, www.vku.de/grafiken-statistiken/wasser.html (Grafik 10) (Abruf 28.12.2011).

Allerdings ist die Wasserversorgung in Deutschland noch sehr kleinteilig organisiert. Viele Gemeinden haben eigene Wasserwerke. Hier stellt sich die Frage, inwieweit Kooperationen oder auch Zusammenschlüsse geeignet sind, die Wasserwirtschaft effizienter zu machen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die topografischen Gegebenheiten gewisse Grenzen setzen.

Das Konzessionierungsverfahren

Ein wichtiger Zeitpunkt für kommunalpolitisches Handeln ist das Auslaufen eines Konzessionsvertrages. Dabei hat die Kommune drei Optionen. Sie hat abzuwägen, ob sie

- die Konzession an den bisherigen Versorger geben will,
- einen anderen Versorger konzessionieren möchte oder
- die Versorgung in eigene Regie (Rekommunalisierung) übernehmen will.

Entscheidet sie sich für die Rekommunalisierung, so muss die Kommune eine gründliche Wirtschaftlichkeitsanalyse vornehmen. In diese Berechnung muss auch der Preis einfließen, den der bisherige Versorger für die Übernahme des Netzes verlangt. Ebenso ist ggf. zu berücksichtigen, welcher Aufwand für die technische Entflechtung des Netzes notwendig wird. Gerade in kleineren Kommunen dürfte diese Analyse kaum ohne externe Begleitung zu leisten sein.

Positionierung der kommunalen Unternehmen am Markt

Durch die Öffnung der Energiemärkte haben sich die Bedingungen für die Tätigkeit kommunaler Unternehmen deutlich gewandelt. Stand bis dahin die sichere Versorgung mit Energie eindeutig im Vordergrund, ist nunmehr die Behauptung im Wettbewerb hinzugekommen. Die Unternehmen müssen, um konkurrenzfähig zu bleiben, auf der Kostenseite alle Rationalisierungspotenziale ausnutzen. Eine Möglichkeit besteht darin, bestimmte Aufgaben im Verbund mit anderen kommunalen Unternehmen zu erledigen. Dazu zählen typische back-office-Aufgaben wie Rechenzentren, Abrechnungsverfahren oder die „Dachmarkenkampagne“ des VKU, aber auch der Energiehandel.

Gerade beim Energieeinkauf müssen die Unternehmen erhebliches Know-how vorhalten, um gute Konditionen für unterschiedliche „Lastprofile“ (zum Beispiel Grund- vs. Spitzenlast) zu erzielen („strukturierte Portfoliobeschaffung“). Gelingt dies, so können sie ihre Position im Wettbewerb gut behaupten. Gleichzeitig aber müssen sie sich auch gegenüber dem Endverbraucher als kompetenter Partner präsentieren. Hierzu zählt nicht nur ein zuverlässiger Service, sondern auch die Positionierung als regional verwurzelt Unternehmen. Dies gilt nicht nur in Hinblick auf den Endverbraucher, sondern auch auf mittelständische Auftragnehmer des Unternehmens. Kon-

kurrenten können dabei keineswegs nur private, sondern durchaus auch andere kommunale Unternehmen sein.

Schließlich können kommunale Unternehmen auch mit einem hohen Anteil regenerativer Energien eine eigenständige Marktstellung finden. Hier kommt ihnen zugute, dass Windkraft oder Solarenergie auch dezentral erzeugt werden kann. Der lokale und regionale Bezug kommunaler Energieversorger erweist sich hier als gewichtiger Vorteil.

Darüber hinaus dürfen die Unternehmen sich nicht allein auf ihre angestammten Betätigungsfelder verlassen. Auch wenn diese weiterhin dominierend bleiben werden, so können kommunale Unternehmen gerade durch energie-nahe Dienstleistungen wie etwa Energieberatung ihre Kompetenz rund um Energiethemen unter Beweis stellen.

Wettbewerbs- und Vergaberecht

Kommunale Unternehmen der Energie- und Wasserversorgung unterliegen als öffentliche Auftraggeber grundsätzlich den Anforderungen des Vergaberechts. Daher gilt der Vorrang der öffentlichen Ausschreibung. Die Unternehmen haben sich dabei nach den Regeln der Sektorrichtlinie der Europäischen Union zu richten. Danach sind in der Regel Aufträge oberhalb der Schwellenwerte europaweit auszuschreiben. Unterhalb dieser Werte gelten in den Ländern unterschiedliche Vorschriften, die u. a. nach den Rechtsformen unterschiedlich ausgestaltet sein können. Der Verzicht auf eine explizite Bindung an das nationale Vergaberecht besagt indes nicht, dass die Unternehmen in ihrer Vergabepaxis vollkommen frei sind. Sie sind auch in diesem Falle den Grundprinzipien der wirtschaftlichen Betriebsführung verpflichtet.

Eine wichtige Frage für kommunale Versorgungsunternehmen als Auftragnehmer besteht darin, ob die Versorgung der Kommune mit Energie und Wasser ohne Ausschreibung vergeben werden kann. Eine derartige Direktvergabe stellt einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Konkurrenten dar und bedarf daher besonders klar definierter Voraussetzungen. Hier hat sich im Lauf der Jahre eine mittlerweile gefestigte Rechtsprechung entwickelt (siehe Kapitel 12.4).

Rechtsrahmen für die Versorgung mit Energie und Wasser

Die Zahl der Rechtsvorschriften für den Bereich der Versorgung mit Energie und Wasser ist mittlerweile nahezu unübersehbar geworden. Maßgeblich für die Energieversorgung ist zunächst das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), das ausdrücklich auf die erneuerbaren Energien Bezug nimmt:

Auszug aus dem EnWG

§ 1 Zweck und Ziele des Gesetzes

(1) Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.

(2) Die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze dient den Zielen der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei der Versorgung mit Elektrizität und Gas und der Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen.

(3) Zweck dieses Gesetzes ist ferner die Umsetzung und Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der leitungsgebundenen Energieversorgung.

(4) Um den Zweck des Absatzes 1 auf dem Gebiet der leitungsgebundenen Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität zu erreichen, verfolgt dieses Gesetz insbesondere die Ziele,

1. die freie Preisbildung für Elektrizität durch wettbewerbliche Mechanismen zu stärken,
2. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Elektrizität an den Strommärkten jederzeit zu ermöglichen,
3. dass Erzeugungsanlagen, Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie und Lasten insbesondere möglichst umweltverträglich, netzverträglich, effizient und flexibel in dem Umfang eingesetzt werden, der erforderlich ist, um die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems zu gewährleisten, und
4. den Elektrizitätsbinnenmarkt zu stärken sowie die Zusammenarbeit insbesondere mit den an das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland angrenzenden Staaten sowie mit dem Königreich Norwegen und dem Königreich Schweden zu intensivieren.

Eine zweite wesentliche Rechtsvorschrift ist das Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien – Erneuerbare Energien Gesetz (EEG), das das Szenario für den Energieumstieg konkreter fasst:

Auszug aus dem EEG

§ 1 Zweck und Ziel des Gesetzes

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen, die volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung auch durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte zu verringern, fossile Energieressourcen zu schonen und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien zu fördern.

(2) Ziel dieses Gesetzes ist es, den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch zu steigern auf

1. 40 bis 45 Prozent bis zum Jahr 2025,
2. 55 bis 60 Prozent bis zum Jahr 2035 und
3. mindestens 80 Prozent bis zum Jahr 2050.

Dieser Ausbau soll stetig, kosteneffizient und netzverträglich erfolgen.

(3) Das Ziel nach Absatz 2 Satz 1 dient auch dazu, den Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Bruttoendenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 auf mindestens 18 Prozent zu erhöhen.

Daneben sind zahlreiche Spezialvorschriften, namentlich zu technischen Spezifikationen, zum Betrieb und zu den Kosten der Netze oder zur Transparenz zu beachten. Für die Wasserversorgung sind die Ziele vor allem durch die Trinkwasserverordnung (TrinkWV) definiert:

Auszug aus der TrinkWV

§ 1

Zweck der Verordnung

Zweck der Verordnung ist es, die menschliche Gesundheit vor den nachteiligen Einflüssen, die sich aus der Verunreinigung von Wasser ergeben, die für den menschlichen Gebrauch bestimmt ist, durch Gewährleistung seiner Genusstauglichkeit und Reinheit nach Maßgabe der folgenden Vorschriften zu schützen.

Kommunale Unternehmen als Motoren der technischen Entwicklung

Den kommunalen Unternehmen kommt bei der Verbreitung neuer Technologien, vor allem in der Energieversorgung, eine hohe Bedeutung zu. Dabei spielt eine wichtige Rolle, dass sie als öffentlich getragene Unternehmen auch – soweit dies wirtschaftlich zu vertreten ist – Pilot- oder Pionierfunktionen übernehmen können. Dies geschieht zweckmäßigerweise in enger Abstimmung mit anderen kommunalen Unternehmen, koordiniert zum Beispiel über die Verbände der Kommunalwirtschaft. Zu den zukunftsweisenden Themen, namentlich in der Stromversorgung, zählen u. a.:

- Die Elektromobilität, für die insbesondere der Ausbau des Netzes von Ladestationen wichtig ist. Hier gibt es vielfach auch Berührungspunkte mit dem ÖPNV, soweit dieser ebenfalls von dem kommunalen Unternehmen betrieben wird.
- Die intelligente Verknüpfung vieler dezentraler Energieerzeugungseinheiten mit fluktuierender Einspeisung in das Netz zur optimalen Auslastung der Erzeugung (smart grids).
- Die Nutzung der Netze nicht nur für die Lieferung von Energie, sondern auch für automatisch gesteuerte Abrechnungssysteme (smart metering).

Über die Rolle als Energieversorger hinaus weisen Bemühungen kommunaler Unternehmen, die Breitbandversorgung – vor allem in ländlicher geprägten Regionen – voranzutreiben. Dabei können sie vor allem ihr Know-how als Netzbetreiber und ihre Infrastruktur, die praktisch flächendeckend vorhanden ist, nutzen. Allerdings sind die Kosten und Risiken genau zu prüfen; letztlich muss ein solches Angebot betriebswirtschaftlich vertretbar sein. Dies gilt auch für den Einstieg in das Telefonie- und Internetgeschäft, den mehrere Stadtwerke nach der Öffnung der Telekommunikationswerke gewagt haben. Auch wenn das Geschäftsfeld bei einer Reihe von kommunalen Versorgungsunternehmen nach wie vor betrieben wird, bleibt es in seiner wirtschaftlichen Größenordnung von nachgeordneter Bedeutung.

Kommunale Unternehmen als Motoren der Energiewende

Mit dem Beschluss der Bundesregierung im Frühjahr 2011, als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe in Fukushima auf den Einsatz von Nuklearenergie zu verzichten und die Energieversorgung komplett auf regenerative Energien umzustellen, haben sich neue Chancen für die kommunalen Unternehmen ergeben. Ihre Stärke liegt traditionell auf dem hohen Anteil an Kraft-Wärme-Kopplung in ihrem Energie-Mix, also der Nutzung der bei der Energiegewinnung anfallenden Wärme als Heizenergie. Hierzu betreiben sie, insbesondere im verdichteten Raum, umfangreiche Fernwärmenetze.

Ein bis vor kurzem in der Politik kaum beachteter Vorteil ist die Dezentralität kommunaler Unternehmen. Sie können regional operierende regenerative Erzeugungsanlagen, zum Beispiel Wind- und Solarparks, einrichten und betreiben. Damit sinkt die Anfälligkeit des überregionalen Stromnetzes bei Netzausfällen. Dies gilt selbstverständlich nur dann, wenn die dezentralen Verteilnetze gut ausgebaut sind. Die Nähe zu den Endkunden erlaubt zudem den Verzicht auf umfangreiche Fernleitungen. Insoweit

ist die dezentrale Energieerzeugung eine wichtige Ergänzung der auch in Zukunft unerlässlichen größeren zentralen Anlagen.

Eine wichtige Rolle spielen die kommunalen Unternehmen auch im Hinblick auf die Energieeffizienz. Hier werden sie zum einen beratend gegenüber Endverbrauchern tätig. Im Zusammenwirken mit der Kommune und kommunalen Wohnungsunternehmen können kommunale Energieversorger zum anderen aber auch unmittelbar die Energieeffizienz öffentlicher Gebäude und kommunaler Wohnungen verbessern. Dabei sind die Auftraggeber selbstverständlich an die Regelungen des Vergaberechts gebunden – auch ein kommunales Energieversorgungsunternehmen wird nicht automatisch tätig.

Die kommunalen Energieunternehmen und damit indirekt auch die Kommunen können einen wichtigen Beitrag zur Erreichung energiepolitischer Ziele leisten. Sie unterstützen in dieser Hinsicht den Klimaschutz und helfen, den Verbrauch endlicher Ressourcen zu verringern. Zudem können sie mit ihrer Ortsnähe auch die Bevölkerung aktiv in die Anstrengungen zur Energiewende einbeziehen.

12.6 Öffentlicher Personennahverkehr

Öffentlicher Personennahverkehr als Teil der Daseinsvorsorge

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) verdankt seine Entwicklung wie die Energieversorgung der Industrialisierung. Ursprünglich diente er dazu, ein günstiges Verkehrsmittel für die längeren Wege zwischen Wohnen und Arbeiten anzubieten. Mittlerweile hat er darüber hinaus vielfältige weitere Funktionen, namentlich im Umweltschutz, in der Entlastung der Innenstädte, aber auch zur Sicherung von Mobilität im ländlichen Raum.

Grundsätzlich zu unterscheiden ist der schienengebundene vom straßengebundenen ÖPNV. In den Kommunen verkehren auf der Schiene vor allem Straßen-, U- und S-Bahnen; der straßengebundene ÖPNV wird hauptsächlich durch Busse, aber auch durch flexiblere Bedienungsformen wie das Anruf-Sammeltaxi oder den Bürgerbus durchgeführt. Darüber hinaus ist weiter zu differenzieren: Auf der einen Seite gibt es den angebotsorientierten Linienverkehr, der eine feste Strecke bedient. Auf der anderen Seite stehen nachfrageorientierte Verkehre, deren Streckenführung sich nach dem Bedarf der Fahrgäste richtet. Schließlich spielt für den ÖPNV auch die Taktfrequenz, das heißt, die Bedienung einer Strecke pro Zeiteinheit, eine große Rolle.

Hatte der ÖPNV zunächst die dominierende Stellung im Nahverkehr, so ist seine Bedeutung durch die Motorisierung nach dem Zweiten Weltkrieg erheblich zurückgegangen. Gleichwohl befördern die Unternehmen des ÖPNV nach Angaben des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) rund 30 Mio. Fahrgäste am Tag. An-

gesichts der engen räumlichen Verflechtungen musste der ÖPNV über die kommunalen Grenzen hinweg vernetzt werden; hierzu wurden ab Mitte der 1960er-Jahre Verkehrsverbünde eingerichtet. Ihr Vorzug liegt vor allem in einem einheitlichen Verkehrs- und Tarifsystem bei unterschiedlichen Verkehrsanbietern. Allerdings gibt es zahlreiche Regionen in Deutschland, in denen (noch) kein Verbund existiert.

Während in den größeren Städten und den Ballungsgebieten der Nahverkehr durchweg im Taktverkehr erfolgt, richten sich in ländlichen Regionen die Bedienungszeiten nach der vermuteten Nachfrage. Der bedarfsorientierte Verkehr ist wesentlich kostengünstiger; er zwingt die Bevölkerung allerdings auch dazu, außerhalb der Bedienungszeiten auf den Individualverkehr umzusteigen oder auf Mobilität zu verzichten. Zu den Bedarfsschwerpunkten zählt üblicherweise der Schüler- und Ausbildungsverkehr.

Rechtsgrundlagen des ÖPNV

Aufgabenträger des ÖPNV sind die Kommunen, in der Regel die kreisfreien Städte und die Landkreise, in einigen Bundesländern können dazu auch große Städte im kreisangehörigen Raum treten. Für den schienengebundenen regionalen ÖPNV sind regionale Organisationseinheiten oder das Land selbst zuständig. Die Aufgabenträgerschaft ist in vielen Ländern durch eigene Nahverkehrsgesetze geregelt. Das wichtigste Instrument der Aufgabenträger ist der Nahverkehrsplan, der die Grundlage für die Gestaltung des ÖPNV in der Kommune bil-

det. Sofern ein Aufgabenträger zum Gebiet eines Verkehrsverbundes gehört, ist es erforderlich, die Planungen mit den übrigen Kommunen im Verbund abzustimmen.

Die Rechtsgrundlage für die Vergabe und den Betrieb von Nahverkehrsleistungen ist das Personenbeförderungsgesetz. Daneben gab es schon immer eine Reihe technischer Vorgaben, die insbesondere Sicherheits- und Qualitätsanforderungen enthalten. Ähnlich wie bei der Öffnung der Energiemärkte hat die EU im letzten Jahrzehnt mit der Liberalisierung im Nahverkehr für mehr Wettbewerb sorgen wollen. Denn in der Vergangenheit konnten Unternehmen, die bereits am Markt tätig waren, davon ausgehen, dass ihre Konzessionen auch erneuert werden. Das galt unabhängig davon, ob es sich um staatsnahe (Bahn und Post), kommunale oder private Unternehmen handelte.

Die EU-Verordnung 1370/2007 hat daher zum Ziel, durch mehr Wettbewerb im Nahverkehr günstigere Preise und/oder bessere Qualitäten zu erreichen. Im Jahr 2009 trat diese Verordnung in Kraft und erlangte auch in Deutschland unmittelbare Gültigkeit. Erst vier Jahre später wurde allerdings nach langen Diskussionen das deutsche Personenbeförderungsgesetz angepasst. Im Dezember 2016 wurde die EU-Verordnung 1370/2007 allerdings bereits modifiziert.

Zum Betrieb einer Nahverkehrslinie braucht ein Nahverkehrsunternehmen eine Konzession, die für einen begrenzten Zeitraum erteilt wird. Dieser beträgt für den Busverkehr normalerweise höchstens zehn Jahre, für schienengebundene Verkehre ist er – wegen der längeren Abschreibungsfristen für die Investitionen in Netz und Fahrzeuge – deutlich länger. Die Konzession erteilt nicht der Aufgabenträger, sondern eine Behörde oder Einrichtung des Landes. Sie hat sich dabei nach den im Nahverkehrsplan der Kommune enthaltenen Vorgaben zu richten; dies ist im Ausschreibungstext für die Konzession ausdrücklich festzulegen. Rechtzeitig vor Auslaufen der Konzession ist der Zeitpunkt öffentlich bekannt zu machen, damit auch andere Anbieter die Gelegenheit haben, ein Angebot abzugeben.

Finanzierung des ÖPNV

War der ÖPNV in seiner frühen Phase noch wirtschaftlich zu betreiben, so reichen die Fahrgasteinnahmen schon lange nicht mehr aus, um die Kosten zu decken. Der ÖPNV ruht daher inzwischen auf verschiedenen Finanzierungssäulen:

- den Fahrgasteinnahmen,
- allgemeinen Ausgleichsleistungen für den Schüler- und Ausbildungsverkehr sowie dem Schwerbehindertenausgleich nach dem SGB IX,
- Mitteln nach den Verkehrsfinanzierungsgesetzen der Länder,
- dem Ausgleich aus einem Querverbund,
- sonstigen Einnahmen (zum Beispiel aus der Vermietung von Werbeflächen) und
- direkten Zahlungen des Aufgabenträgers.

Die Erträge aus Fahrgasteinnahmen und die allgemeinen Ausgleichsleistungen decken gut 75% des gesamten Aufwandes im ÖPNV. Dieser Wert ist seit einigen Jahren allerdings leicht rückläufig. Der Kostendeckungsgrad könnte durch eine Erhöhung der Fahrpreise theoretisch gesteigert werden. Dem sind jedoch Grenzen gesetzt, wenn Fahrgastverluste und der Umstieg auf den motorisierten Verkehr vermieden werden sollen.

Die Ausgleichsleistungen im Schüler- und Ausbildungsverkehr werden dadurch begründet, dass diese Karten zum Zwecke des Gemeinwohls vergünstigt abgegeben werden. Vergleichbares gilt für die Beförderung behinderter Menschen.

Die Finanzhilfen der Länder speisen sich zum einen aus den sogenannten Regionalisierungsmitteln, die den Ländern vom Bund seit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs zufließen, sowie den (Bundes-)Mitteln aus dem Entflechtungsgesetz, das das bisherige Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz abgelöst hat. Hier kommt es 2020 zu einer Neuregelung. Für die Kommunen und ihre Nahverkehrsunternehmen ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Länder auch in Zukunft die Finanzierung des Nahverkehrs in bisheriger Höhe sicherstellen. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im ÖPNV sind aber auch Maßnahmen erforderlich, die die Kosten reduzieren. Entsprechende Vorhaben haben die Unternehmen in den vergangenen Jahren erfolgreich durchgeführt; allerdings müssen sie dabei darauf achten, dass die Qualität des Angebots nicht leidet, weil sonst Fahrgastverluste drohen.

Der Querverbund schließlich ist eine Besonderheit im deutschen Steuerrecht. Verluste aus einem Verkehrsbetrieb können innerhalb eines kommunalen Unternehmens mit Überschüssen anderer Sparten, insbesondere der Energieversorgung, verrechnet werden. Damit können direkte Ausgleichszahlungen aus dem Haushalt der Kommune vermieden oder verringert werden. Für das

Überschuss erwirtschaftende Unternehmen hat der Querverbund zur Folge, dass seine eigene Steuerbelastung sinkt.

Im Bereich der Privatwirtschaft ist ein solcher Ausgleich steuerlich nicht möglich, soweit es sich bei einem Teilbereich um einen Dauerverlustbetrieb handelt. Die Querverbund-Regelung galt über viele Jahre unwidersprochen. Sie wurde jedoch vor einiger Zeit von der Finanzverwaltung in Frage gestellt. Um vor allem die Nahverkehrsfinanzierung nicht zu gefährden, ist sie inzwischen im Körperschaftsteuerrecht verankert worden. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) schätzt das Volumen der über den Querverbund für den Nahverkehr eingesetzten Versorgungsgewinne auf jährlich bis zu 1,4 Mrd. Euro.

Vergabe von ÖPNV-Leistungen

Die Vergabe von ÖPNV-Leistungen war ursprünglich danach zu differenzieren, ob es sich um sogenannte eigenwirtschaftliche oder gemeinwirtschaftliche Verkehre handelte. Eigenwirtschaftlich war ein Verkehr dann, wenn er ohne besondere Zuschüsse des Aufgabenträgers betrieben werden konnte – allgemeine Zuschüsse wie die Mittel für die Schülerbeförderung waren hierunter nicht zu fassen. Demgegenüber standen gemeinwirtschaftliche Verkehre, die nicht kostendeckend zu betreiben waren und zusätzlicher Mittel aus dem Haushalt bedurften.

Die Trennung dieser beiden Verkehrsformen war schon nach dem bisherigen Recht problematisch, denn damit konnte ein Ausgleich zwischen wirtschaftlich stärkeren und wirtschaftlich schwächeren Linien gefährdet werden. Gerade in hochkomplexen Verkehrsnetzen waren und sind Teilkonzessionen für eigenwirtschaftlich geführte Linien nicht angezeigt. Strittig war allerdings die Frage, was als eigenwirtschaftlich gelten kann. Besondere Aufmerksamkeit verdiente dabei der Querverbund zwischen den Energieversorgungs- und dem Verkehrsunternehmen, wenn beide wirtschaftlich miteinander verflochten waren. Immer wieder wurde die Frage gestellt, ob der Querverbund nicht eine Form der Beihilfe darstelle.

Mit der neuen Verordnung setzt die EU im Prinzip zwar auf die Vergabe der Konzessionen im Wettbewerb. Sie lässt allerdings die Direktvergabe an einen bestimmten Anbieter auch bei nicht-kostendeckenden Verkehren zu. Damit trägt die EU der Tatsache Rechnung, dass – wohl nicht nur in Deutschland – der ÖPNV in hohem Maße von öffentlichen, insbesondere kommunalen Unternehmen

getragen wird. Die Kommunen haben damit auch in Zukunft die Möglichkeit, ihr Unternehmen mit dem Nahverkehr durch den Konzessionsgeber betrauen zu lassen. Dazu müssen allerdings einige Voraussetzungen erfüllt sein:

- Zwischen der Kommune und dem Unternehmen muss es eine eindeutige und konkrete Vereinbarung geben (Betrauungsakt).
- Der Kostenausgleich für die dem Unternehmen auferlegten Bedienungspflichten muss vorab geregelt sein.
- Die hierfür eingesetzten Mittel dürfen keine Überkompensation der Kosten des Unternehmens darstellen.
- Das betraute Unternehmen muss mit einem durchschnittlich gut geführten Unternehmen vergleichbar sein.

Allerdings hatte der Gesetzgeber in Deutschland den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre im Personenbeförderungsgesetz 2013 formuliert. Das führte zu einem spektakulären Fall in Pforzheim: Ein privater Anbieter bot 2017 eine eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung an und erhielt von der Genehmigungsbehörde den Vorzug vor dem kommunalen Unternehmen. Mit der Novellierung der EU-Verordnung ist allerdings die Direktvergabe gestärkt worden. So ist die Bindung der Konzessionierung an die Vorgaben des Nahverkehrsplans der Kommune ein wichtiges Vergabekriterium. Außerdem ist der Querverbund als zulässige Finanzierungsform bestätigt worden. Es bleibt zu hoffen, dass diese Rechtsposition auch Bestand haben wird.

Herausforderungen der Zukunft

Der ÖPNV muss sich an gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Rahmenbedingungen immer wieder neu anpassen. Eine große Aufgabe ist es, für eine älter werdende Bevölkerung ein angemessenes Angebot bereitzustellen. Das umfasst die Zugänglichkeit und Bequemlichkeit der Fahrzeuge ebenso wie die Verständlichkeit und Klarheit der Tarife oder gute Fahrgastinformationen. Gerade im ländlichen Raum hat der ÖPNV eine wichtige Funktion, weil ältere Menschen ohne ihn in ihrer Mobilität eingeschränkt sind. Dabei kommt es nicht allein darauf an, ob und in welcher zeitlichen Dichte ein ÖPNV-Angebot besteht; auch der Weg zur nächsten Haltestelle kann ein wichtiges Mobilitätshindernis darstellen.

Ein flächendeckender Taktverkehr dürfte ohne öffentliche Mittel nicht zu gewährleisten sein. Das gilt besonders für

den ländlichen Raum. Angesichts der engen Finanzierungsspielräume in den öffentlichen Haushalten sind hinreichende Mittel jedoch nicht zu erwarten. Bereits seit langem experimentieren kommunale Unternehmen daher mit flexiblen, kostengünstigeren Angeboten. Dazu zählen insbesondere das Anruf-Sammeltaxi oder der Bürgerbus. Auch anlassbezogene Fahrten (zum Beispiel Fahrradbusse am Wochenende oder Einkaufsbusse) können Möglichkeiten darstellen, Fahrgäste zu halten bzw. neue Fahrgäste zu gewinnen.

Während im ländlichen Raum der Bus auch in Zukunft das dominierende Verkehrsmittel sein wird, findet in den Städten bzw. den Ballungsräumen eine gewisse Renaissance der Straßenbahn statt. Dabei hatten viele deutsche Städte (genannt seien als Großstädte zum Beispiel Hamburg und Westberlin, als mittlere Städte zum Beispiel Kaiserslautern oder Trier) vor Jahren ihre Straßenbahnnetze abgebaut. Vor allem in Frankreich sind jedoch in den letzten 20 Jahren zahlreiche neue Straßenbahnlinien entstanden. Auch in Deutschland ist der Ausbau bestehender Netze, aber auch der Bau neuer Linien zu beobachten (zuletzt zum Beispiel in Mainz). Die Straßenbahn ist zwar nicht flexibel, dafür aber in der Lage, mehr Personen schnell zu transportieren.

Schließlich ist ein leistungsfähiger ÖPNV auch ein wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz. Dies gilt bereits dann, wenn das ÖPNV-Angebot dazu führt, dass der motorisierte Individualverkehr zurückgeht. In hohen und steigenden Benzinpreisen liegt dabei auch eine beachtliche Chance für den ÖPNV. Allerdings muss der ÖPNV die Mehrbelastungen auch selbst tragen. Zugleich sind die kommunalen Unternehmen aufgerufen, selbst einen ökologischen Beitrag zu leisten. Hier ist u. a. auf geräuscharme und kraftstoffsparende Fahrzeuge hinzuweisen. Auch im Hinblick auf den Ausbau der Elektromobilität sind die kommunalen Verkehrsunternehmen gefordert; eine enge Verbindung zu kommunalen Energieversorgern ist dafür gewiss von Vorteil.

Derzeit müssen die kommunalen Verkehrsunternehmen sich mit der Feinstaub-Diskussion auseinandersetzen. Viele Busse haben einen Dieselantrieb und wären daher von Fahrverboten nach der Feinstaubrichtlinie betroffen. Es wäre jedoch kontraproduktiv, den mit Diesel betriebenen ÖPNV radikal zu reduzieren, da das erfahrungsgemäß zu einem Anstieg der PKW-Nutzung führt. Die Umrüstung einer Busflotte auf e-Mobilität wiederum braucht Zeit, so dass auf absehbare Zeit eben auch Busse mit Dieselmotor unterwegs sein werden.

12.7 Wohnungswirtschaft

Der Wohnungsmarkt in Deutschland

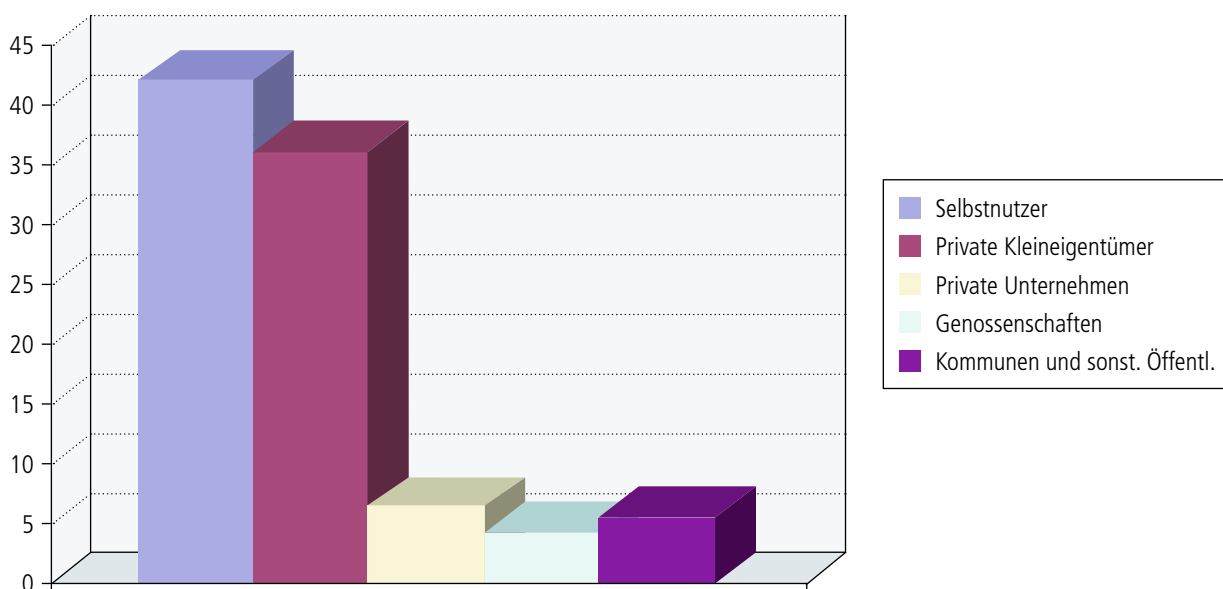
Der Wohnungsmarkt ist nach zwei großen Bereichen zu klassifizieren. Auf der einen Seite befindet sich das selbstgenutzte Wohneigentum, das in Deutschland gut 45% des Wohnungsmarktes ausmacht. Auf der anderen Seite steht der Mietwohnungsbestand, der in Deutschland – verglichen mit anderen entwickelten Ländern – überdurchschnittlich hoch ist. Anbieter auf dem Mietwohnungsmarkt (Schaubild 6) sind private Kleineigentümer und gewerbliche Wohnungsunternehmen (private Woh-

nungsunternehmen, öffentliche Hand und Genossenschaften/Kirchen).

Mit 6% ist der Anteil der kommunalen und sonstigen öffentlichen Unternehmen am gesamten Wohnungsmarkt nicht besonders groß. Werden allein die Mietwohnungen betrachtet, ist ihr Anteil mit gut 10% keineswegs dominant. Im weiteren Sinne dem kommunalen Wohnungsbestand zuzurechnen sind allerdings die Genossenschaftswohnungen. Denn die Genossenschaften sind ähnlichen Prinzipien wie die kommunalen Unternehmen verpflichtet.

Anbieter am Wohnungsmarkt in Deutschland (2011) – Anteile in %

Schaubild 6



Quelle: BBSR, Wohnungsgenossenschaften als Partner der Kommunen, November 2016, S. 36.

Dieses Bild täuscht allerdings etwas darüber hinweg, dass die kommunale Wohnungswirtschaft ihren Schwerpunkt traditionell in den Städten hat. Hier ist die Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen deutlich höher als es die Durchschnittswerte anzeigen.

Zwei generelle Trends haben den Wohnungsmarkt in den letzten Jahrzehnten gravierend verändert: Die meisten großen Unternehmen, die über zahlreiche Werkwohnungen verfügten, haben diese Bestände mittlerweile veräußert. Das Segment der Werkwohnungen hat mithin kaum noch Bedeutung. Zum zweiten haben sich auch große öffentliche Wohnungseigentümer, genauer die Länder und die Sozialversicherungen, von ihren Wohnungsbeständen getrennt, so dass der öffentliche Anteil am Wohnungsmarkt erheblich zurückgegangen ist.

Die besondere Stellung kommunaler Wohnungsunternehmen am Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt unterscheidet sich von vielen anderen Gütermärkten dadurch, dass er ein Grundbedürfnis befriedigt und die Wohnkosten zugleich einen erheblichen Teil des Einkommens der privaten Haushalte binden. Zwar gibt es kein verfassungsrechtlich verbrieftes Grundrecht auf Wohnen. Die Kommunen sind jedoch verpflichtet, Personen, die über keine eigene Wohnung verfügen, unterzubringen. Damit richtet sich kommunale Wohnungspolitik in erster Linie an Haushalte mit niedrigerem Einkommen. Zur Sicherung der Wohnraumversorgung stehen den Kommunen mehrere Möglichkeiten offen. Das Angebot von Wohnungen über ein eigenes Unternehmen ist lediglich eine, allerdings wichtige Option.

Ein zweiter wichtiger Bestandteil der sozialen Wohnraumversorgung ist der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau. Die Inanspruchnahme solcher Fördermittel steht grundsätzlich jedem Anbieter offen, gleichwohl haben sich kommunale Unternehmen in hohem Maße im sozialen Wohnungsbau engagiert. Der Bestand an Sozialwohnungen ist allerdings seit Jahren rückläufig. Denn nach Ablauf der Bindungsfristen fallen Sozialwohnungen aus der Belegungsbindung. Die Versorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen – für diese war der soziale Wohnungsbau eingeführt worden – wird damit zunehmend schwieriger. Seit 2006 sind die Länder für den sozialen Wohnungsbau zuständig. Hierfür erhielten sie vom Bund zunächst gut 500 Mio. Euro im Jahr. In den letzten beiden Jahren ist dieser Betrag in zwei Schritten

auf 1 Mrd. Euro erhöht worden, um dem Wohnungsbedarf im preisgünstigen Bereich Rechnung zu tragen.

Der Bestand an Sozialwohnungen wird sich allerdings nur allmählich erhöhen lassen. Daher hat der übrige Wohnungsbestand kommunaler Wohnungsunternehmen eine wichtige Funktion für die Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Gruppen. Viele Bestände dieser Unternehmen sind älteren Datums und weisen damit vergleichsweise niedrige Mieten auf. Damit wirken sie auch dämpfend auf das Mietniveau in Kommunen. Allerdings ist darauf zu achten, dass auch die Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen – auch bei einer moderaten Mietpolitik – angemessene Erträge erwirtschaften müssen. Nur so können die Unternehmen auch in die Modernisierung des Bestandes investieren. Dies gilt in den letzten Jahren vor allem für die energetische Sanierung, da die steigenden Energiepreise die Nebenkosten für eine Wohnung („zweite Miete“) erheblich in die Höhe getrieben haben.

Die Sozialrendite – ein besonderer Beitrag der Wohnungsunternehmen?

Der Verkauf der kommunalen Wohnungsbestände in Dresden hat die Frage aufkommen lassen, ob nicht kommunale Wohnungsunternehmen über ihren fiskalischen Wert hinaus einen positiven Beitrag zur Stadtentwicklung leisten. Dies ist unter dem Begriff „Stadtrendite“ und/oder auch „Sozialrendite“ in den vergangenen Jahren intensiv diskutiert worden. Dabei wird zum einen die sozialpolitische Funktion kommunaler Unternehmen hervorgehoben, die über das reine Vermietungsgeschäft hinaus häufig Umfeldmaßnahmen durchführen („Nachbarschaftsaktivitäten“), die das soziale Milieu stabilisieren helfen; durch diese Maßnahmen könnten auf längere Sicht Kosten für ansonsten erforderliche soziale Aktivitäten vermieden werden.

Zum anderen wird betont, dass kommunale Unternehmen stärker an entwicklungspolitischen Zielen der Kommune orientiert sind. Das kann sich in der Baugestaltung, der sozialen Mischung in Quartieren, dem Engagement in Programmgebieten der „Sozialen Stadt“, der Aufbereitung von Konversionsflächen, dem Klimaschutz und anderen kommunalen Aufgabenfeldern auswirken. Dass die Fortentwicklung von Wohnungsbeständen in den Quartieren, aber auch der Wohnungsneubau die kommunale Entwicklung nachhaltig beeinflussen, ist unbe-

stritten. Ob dies allerdings auch in einer quantifizierbaren Größe im Sinne einer „Stadttrendite“ ausgedrückt werden kann, wird kontrovers diskutiert.

Denn oft wird darauf hingewiesen, dass die Kommune einige rechtliche Möglichkeiten besitzt, um auch das Handeln privater Investoren auf die kommunalen Ziele abzustimmen. Ob und inwieweit Kommunen diese tatsächlich nutzen können, hängt allerdings sehr von den spezifischen Bedingungen vor Ort ab. Zudem ist dieser Standpunkt zumindest durch die Entwicklung in Dresden nicht bestätigt worden. Dort war zur Absicherung vor allem der Mieter_innen mit dem Erwerber des städtischen Wohnungsbestandes eine Sozialcharta vereinbart worden. Über die Auslegung der Vereinbarung kam es zu einem Streitverfahren; in einem Vergleich zwischen der Stadt und dem privaten Unternehmen ist die Sozialcharta jedoch inzwischen bis 2021 verlängert worden. Zur Sicherung ihrer wohnungspolitischen Aufgaben hat die Stadt dennoch wieder eine eigene Wohnungsgesellschaft gegründet.

Neue Aufgaben der kommunalen Wohnungswirtschaft

Neben der Versorgung einkommensschwächerer Haushalte sind mittlerweile weitere Betätigungsfelder für kommunale Wohnungsunternehmen hinzugekommen. Dazu zählen vor allem der barrierearme Umbau der vorhandenen Bestände und die Gewährleistung weitgehender Barrierefreiheit beim Wohnungsneubau. Die kommunalen Unternehmen übernehmen hierbei eine Vorbild- und Pilotfunktion; ihnen kommt zugute, dass sie über größere zusammenhängende Bestände verfügen, in denen gerade der Umbau kostengünstiger zu realisieren sein könnte. Das gilt im Grundsatz natürlich auch für die gewerblichen Wohnungsunternehmen, stellt sich aber für die mehr als 14 Mio. Mietwohnungen privater Kleineigentümer etwas anders dar.

Ein zweites großes Betätigungsfeld ist die energetische Sanierung der vorhandenen Wohnungen. Die Klimaschutzziele in Deutschland sind ohne eine bessere Isolierung und Dämmung sowie effizientere Energieversorgung von (Wohn-)Häusern nicht zu erreichen. Auch hier sind die in Privateigentum befindlichen Wohnungen schwerer einzubinden. Ein Problem der energetischen Sa-

nierung besteht allerdings in der Frage, ob und inwieweit die vom kommunalen Unternehmen getätigten Investitionen zu Mieterhöhungen führen dürfen. Wirtschaftlich sei dies – so die Unternehmen – gerechtfertigt, weil durch die Sanierung Einsparungen bei den Energiekosten der Mieter eintreten. Durch das Mietrechtsänderungsgesetz aus dem Jahr 2013 ist in der Frage, in welchem Umfang und mit welcher Begründung Modernisierungskosten an die Mieter weitergegeben werden können, mehr Klarheit geschaffen worden.

Eine dritte große Aufgabe birgt der demografische Wandel für die Wohnungswirtschaft insgesamt und die kommunalen Wohnungsunternehmen im Besonderen. Die seniorengerechte Ausgestaltung des Wohnraums zählt ebenso dazu wie das Angebot haushaltsnaher Dienstleistungen (zum Beispiel Reinigung, Schneeräumung, Einkauf). Parallel dazu engagieren sich kommunale Wohnungsunternehmen – soweit dies wirtschaftlich auch vertretbar ist – beim Ausbau neuer Wohnformen im Alter, seien es die Senioren-WG, das generationengemischte Wohnen oder andere Möglichkeiten der Wohnungsneuorientierung im Alter. Auch wenn dies kein Alleinstellungsmerkmal kommunaler Wohnungsunternehmen ist, so haben sie zusammen mit den Wohnungsgenossenschaften doch eine sehr aktive Rolle in diesem, allerdings begrenzten Segment des Wohnungsmarktes eingenommen.

Der demografische Wandel verläuft räumlich jedoch höchst unterschiedlich. Neben Räumen, die von Abwanderung betroffen sind, gibt es auch Regionen mit beachtlichem Zuzug. Gerade hier ist der Wohnungsmarkt besonders angespannt. Das führt zu einem Anstieg des Mietniveaus. Um dem entgegenzuwirken soll – abgesehen vom neuen Instrument der Mietpreisbremse – preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden. Dieser Aufgabe stellen sich vor allem die kommunalen Wohnungsunternehmen, aber auch die Wohnungsgenossenschaften.

In den letzten Jahren haben die kommunalen Wohnungsunternehmen ihre Eigentümerkommunen außerdem beim Ausbau von Plätzen für die Kindertagesbetreuung unterstützt. Auch bei der Unterbringung von Geflüchteten waren die Unternehmen unmittelbar aktiv und haben den Kommunen zudem ihr wohnungswirtschaftliches Know-how zur Verfügung gestellt.

12.8 Sparkassen

Die Stellung der Sparkassen am Finanzmarkt

Sparkassen sind neben den Geschäfts- und den Genossenschaftsbanken fester Bestandteil des deutschen dreigliedrigen Bankensystems. Dabei beträgt der Marktanteil der s-Finanzgruppe, zu der auch die Landesbanken zählen, etwa 30%.¹ Besonders bedeutsam sind die Sparkassen und Landesbanken für die Kreditversorgung der öffentlichen Haushalte; hier hält die Gruppe fast 40% der ausgegebenen Kredite. Da Bund und Länder auch andere Verschuldungsformen wählen, ist der Anteil der s-Finanzgruppe am Kommunalkredit mit rund 47% (Ende 2016) weitaus höher.²

Die Zahl der Sparkassen ist im Lauf der Zeit zwar durch Fusionen zurückgegangen, dennoch ist der Sparkassen-sektor in Deutschland flächendeckend vertreten. Mitte 2016 gab es noch 409 eigenständige Sparkassen mit fast 230.000 Mitarbeiter_innen und mehr als 14.000 Zweigstellen. Darunter befinden sich wenige sogenannte Freie Sparkassen, die keine Kommune als Träger haben. Die größte deutsche Sparkasse, die Hamburger Sparkasse, ist eine Freie Sparkasse in der Rechtsform der nicht börsennotierten Aktiengesellschaft. Die Freien Sparkassen unterliegen demzufolge auch nicht den landesspezifischen gesetzlichen Regelungen des Sparkassenrechts.

Auch wenn es den Begriff der Sparkasse in vielen anderen Ländern der Welt gibt, zeichnen sich die deutschen

Sparkassen durch eine Besonderheit aus. Träger der Sparkassen sind die Kommunen, in aller Regel die Landkreise und die kreisfreien Städte; einzelne Sparkassen werden auch in Form eines Zweckverbandes mehrerer Kommunen geführt. Zudem sind die Sparkassen Anstalten des öffentlichen Rechts, das heißt, die Träger haben für die notwendige Kapitalausstattung der Institute zu sorgen. Alle Bundesländer haben spezielle Sparkassengesetze, die in Einzelheiten voneinander abweichen. Im Übrigen gilt aber in allen Gemeindeordnungen, dass eine Kommune keine anderen Bankunternehmen errichten oder betreiben darf.

Bis 2005 hatten die Trägerkommunen zudem noch die Gewährträgerhaftung zu übernehmen. Sie waren den Sparkassenkund_innen gegenüber leistungspflichtig, sofern die Sparkasse aus eigener Kraft oder durch Inanspruchnahme übergreifender Stützungseinrichtungen nicht in der Lage war, Forderungen der Kund_innen zu bedienen. Diese Haftung ist für nach 2005 abgeschlossene Geschäfte entfallen, da die EU-Kommission darin eine unerlaubte Beihilfe für die Institute sah.

Geschäftstätigkeit

Für Sparkassen gilt das Regionalprinzip, das heißt, ihr Geschäftsgebiet ist üblicherweise auf das Gebiet des Trägers/der Träger beschränkt. Ausnahmen gelten (zumindest übergangsweise), wenn sich durch Gebietsreformen

¹ Alle Zahlenangaben beruhen auf: s-Finanzgruppe, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Zahlen und Fakten 2015.

² Diese Angaben sind der Statistik der Deutschen Bundesbank entnommen.

die Grenzen der Träger verändern. Unbeschadet dieser Regelung können Sparkassen aber selbstverständlich Konten für Gebietsfremde (zum Beispiel Berufspendler_innen) führen oder eigene Kund_innen bei Aktivitäten außerhalb des Geschäftsgebietes begleiten.

Die Sparkassengesetze der Länder weisen den Sparkassen vor allem die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten („Konto für jedermann“) sowie des Mittelstandes mit finanzwirtschaftlichen Dienstleistungen zu. Eine tragende Rolle spielen sie bei der Finanzierung des Handwerks. Eine besondere Bedeutung kommt ihnen außerdem bei der Heranführung der Jugend an den Finanzmarkt zu. Darüber hinaus tragen sie üblicherweise auch zur Finanzierung der Schuldnerberatung bei. Ein besonderes Merkmal der Sparkassen ist ihr (noch immer) dichtes Zweigstellennetz. Sie sind neben den Genossenschaftsbanken gerade in kleineren Orten oft die einzigen Kreditinstitute; darüber hinaus gibt es Sparkassen in dünn besiedelten Räumen, die ihre Dienstleistungen auch mobil („Sparkassenbus“) anbieten.

Angesichts des scharfen Wettbewerbs – vor allem mit den Direktbanken – sind die Sparkassen gezwungen, ihre Kosten zu reduzieren. Dazu gehört einerseits die Zentralisierung von internen Dienstleistungen (zum Beispiel IT), andererseits aber auch die Schließung von Zweigstellen. Ebenso wird es auch weiterhin Fusionen geben. Gleichzeitig erweitern die Institute ihre online-Angebote. Denn inzwischen nutzt die Mehrheit aller Bankkund_innen das online-banking. Das gilt ganz besonders für die Gruppe der 18–49-Jährigen.

Rechtliche Grundlagen und Organisation

Neben dem Sparkassengesetz ist die von der Trägerkommune erlassene Satzung für die Arbeit einer Sparkasse maßgeblich. Jede Sparkasse wird von einem Vorstand aus zumindest zwei Personen sowie dem Verwaltungsrat geführt. Die Vorstände unterliegen besonderen Qualifikationsanforderungen, dies gilt inzwischen ausdrücklich auch für die Mitglieder des Verwaltungsrates. Vorsitzender oder Vorsitzende des Verwaltungsrates ist in den meisten Ländern kraft Amtes der oder die Leiter_in der Verwaltung des Trägers, das heißt, im Regelfall der oder die Oberbürgermeister_in bzw. der oder die Landrät_in. Bei Zweckverbandssparkassen ist in der Zweckverbandssatzung zu bestimmen, wer den Vorsitz übernimmt.

Die zulässige Größe des Verwaltungsrates ist im Gesetz geregelt; dort sind auch nähere Angaben über die Zusammensetzung getroffen. In jedem Fall gehören dem Verwaltungsrat von der Vertretungskörperschaft des Trägers, also dem Rat bzw. Kreistag, benannte Mitglieder an. Diese müssen nicht zwangsläufig Mitglieder im Rat/Kreistag sein; die Benennung sachkundiger Bürger_innen ist durchaus möglich. Üblicherweise (oder durch Gesetz vorgegeben) ist bei der Zusammensetzung das Stärkeverhältnis der Fraktionen/Gruppierungen in der Vertretungskörperschaft des Trägers zu berücksichtigen. In einigen Ländern ist vorgeschrieben, dass auch Externe, die nicht Mitglieder in Rat oder Kreistag sind, dem Verwaltungsrat angehören müssen. Darüber hinaus sind die Mitarbeiter_innen im Verwaltungsrat vertreten (üblich ist die Drittelparität).

Die Sparkassen unterliegen einer zweifachen Aufsicht. Auf der einen Seite steht die Sparkassenaufsicht des jeweiligen Bundeslandes; auf der anderen Seite hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in den letzten Jahren ein immer größeres Gewicht gewonnen. Mittelbar spielt mittlerweile auch die Europäische Bankenaufsicht eine wichtige Rolle. Ein besonderes Anliegen der Sparkassen und ihrer Träger ist die Verhältnismäßigkeit der Aufsicht. Gerade auf europäischer Ebene muss zwischen global agierenden Großbanken und regional tätigen Instituten wie den Sparkassen differenziert werden.

Die Turbulenzen der vergangenen Jahre an den Kapitalmärkten haben dazu geführt, dass die Eigenkapitalanforderungen an alle Kreditinstitute – damit auch an die Sparkassen – verschärft worden sind (Basel III). Damit soll eine bessere Risikovorsorge ermöglicht werden. Viele Institute waren daher verpflichtet, ihr Eigenkapital aufzustocken. Das setzt möglichen Ausschüttungen an den Träger auf absehbare Zeit enge Grenzen. Derzeit wird aber bereits über weitere Maßnahmen zur Krisenfestigkeit des Bankensektors diskutiert (Basel IV). Auch dabei dürfte die Höhe des Eigenkapitals wesentliche Bedeutung besitzen.

Verknüpfung mit dem kommunalen Haushalt

Anders als andere kommunale Unternehmen werden die Sparkassen (mit Ausnahme Hessens) im Haushalt der Trägerkommune nicht erfasst. So sind Wirtschaftspläne oder Jahresabschlüsse der Sparkassen dem Haushaltsplan nicht beizufügen. Sie werden als Vermögenswert weder

in der Bilanz des Kernhaushalts noch in der Gesamt- oder Konzernbilanz der Kommune geführt. Ein Ausweis erfolgt lediglich dann, wenn die Sparkasse Überschüsse an den Träger ausschüttet oder der Träger der Sparkasse Kapital zuführen muss.

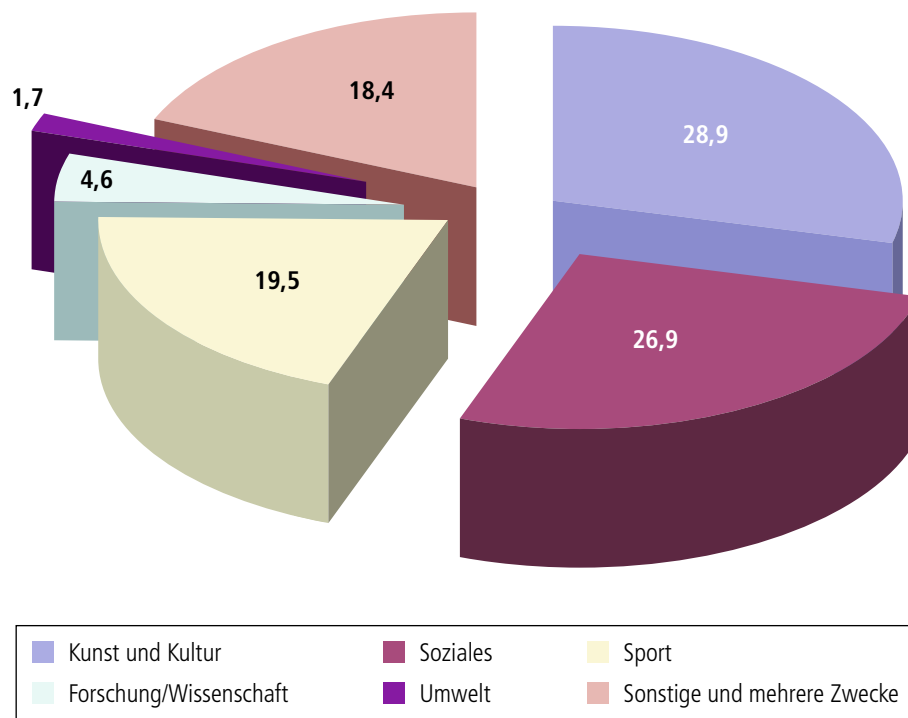
Auch wenn eine Ausschüttung nicht erfolgt, haben die Sparkassen eine wichtige Funktion für das kommunale Geschehen. So unterstützen Sparkassen soziale oder kulturelle Veranstaltungen im Gebiet des Trägers, geben Spenden an Vereine und gemeinnützige Einrichtungen oder bieten ihre Geschäftsräume als Ausstellungsorte für heimische Künstler. Das gesellschaftliche Engagement der s-Finanzgruppe³ war 2015 auf fast 470 Mio. Euro zu

beziern. Unterstützt wurden vor allem Bereiche, die zu den freiwilligen Aufgaben der Kommune zählen (Schaubild 7).

Eine ganz wichtige Funktion haben auch die 748 Stiftungen (2016) der s-Finanzgruppe, die inzwischen ein Stiftungskapital von etwa 2,4 Mrd. Euro aufweisen. Die Stiftungszwecke sind breit gefächert, unterstützen aber in den Kommunen vor allem jene Bereiche, die gemeinhin den freiwilligen Aufgaben zugerechnet werden und in besonderem Maße vom Konsolidierungsdruck bedroht sind. 2015 konnten diese Stiftungen 70 Mio. Euro ausschütten, im Wesentlichen an die gleichen Aufgabenbereiche wie die s-Finanzgruppe selbst.

Gesellschaftliches Engagement der s-Finanzgruppe, in Mio. Euro

Schaubild 7



³ Dazu zählen neben den Landesbanken u.a. auch öffentliche Versicherungen und Bausparkassen.

Privatisierung der Sparkassen?

Die besondere Rechtsstellung der Sparkassen hat wiederholt zu Diskussionen darüber geführt, die Sparkassen zu privatisieren. Damit würde das traditionelle Drei-Säulen-Modell des deutschen Finanzsektors beseitigt. Politisch relevant wurde die Frage bei der Veräußerung der Berliner Sparkasse durch das Land Berlin. Damals erwarben die deutschen Sparkassen im Verbund die Anteile und erhielten das Institut somit im Sparkassensektor. Aufsehen erregte auch die Absicht der Stadt Stralsund, ihre Sparkasse aus fiskalischen Gründen zu veräußern. Dies ist durch das Land Mecklenburg-Vorpommern untersagt worden. Zu weiteren konkreten Verkaufsverhandlungen ist es seither nicht gekommen.

Derzeit findet das Thema Privatisierung der Sparkassen ohnedies keine besondere Aufmerksamkeit, da alle Institute die neuen Eigenkapitalanforderungen zu erfüllen haben und die Margen im klassischen Sparkassengeschäft relativ gering sind. In einigen Bundesländern gibt es aber stattdessen die Möglichkeit, stille Einlagen in die Sparkasse zu tätigen. Die stille Beteiligung zielt vor allem auf die Mitarbeiterschaft oder auf Kund_innen, damit sollen Bindungen gestärkt werden. Der öffentlich-rechtliche Charakter der Sparkasse wird dadurch jedoch nicht berührt.

Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1	
Strukturmerkmale der wichtigsten Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung	4
Schaubild 2	
Die wichtigsten Felder kommunaler Einrichtungen und Unternehmen 2014	3
Schaubild 3	
Vergleich zwischen Kernhaushalt und ausgelagertem Bereich	9
Schaubild 4	
Anteil kommunaler Unternehmen auf dem Versorgungsmarkt 2016 (in %)	21
Schaubild 5	
Präferenzen der Bürger zur Wasserversorgung	23
Schaubild 6	
Anbieter am Wohnungsmarkt in Deutschland (2011) – Anteile in %	31
Schaubild 7	
Gesellschaftliches Engagement der s-Finanzgruppe, in Mio. Euro	36

Literatur

Allgemein

Cronauge, Ulrich: Kommunale Unternehmen, 6. Auflage, Berlin 2016 (insbesondere Rechtsformen).

Hoppe, Werner, Uechtritz, Michael und Reck, Hans-Joachim: Handbuch kommunale Unternehmen, 3. Auflage, Köln 2012.

Mann, Thomas und Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2, 3. Auflage, Heidelberg 2011.

Schwarting, Gunnar: Der kommunale Haushalt, 4. Auflage, Berlin 2010, Kapitel IV.3 (Kurzdarstellung).

Wurzl, Gabriele, Schraml, Alexander und Becker, Ralph (Hrsg.): Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 2. Auflage, München 2010.

Beihilferecht

Leippe, Bernd: EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 3. Auflage, Wiesbaden 2017.

Steuerung

Eilenfeld, Frank: Kommunales Beteiligungsmanagement, in: Veldboer, Wolfgang, Bruns, Mario und Eckert, Christoph (Hrsg.): Praxishandbuch Kämmerei, Berlin 2011, S. 409ff.

Sächsisches Staatsministerium des Innern und Kommunale Spitzenverbände Sachsen: Leitfaden Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich, Dresden 2014.

Schwarting, Gunnar: Die Stadt und ihr Geld, Wiesbaden 2016, Kapitel 6.

Energie

Deutscher Städte- und Gemeindebund: Auslaufende Konzessionsverträge, DStGB-Dokumentation Nr. 125, Berlin 2014.

Henneke, Hans-Günter und Ritgen, Klaus: Kommunales Energierecht, Loseblatt, Wiesbaden.

Verkehr

Deutscher Städte- und Gemeindebund: Schwerpunkt Verkehrspolitik, Thema „Bus, Bahn, Tram“ unter www.dstgb.de.

Wohnungswirtschaft

Lieberknecht, Christian: Renaissance der kommunalen Wohnungswirtschaft, in: vhw-Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2016.

Sparkassen

Deutscher Städtetag: Aktuelle Herausforderungen für die Sparkassen, Positionspapier Februar 2017.

Henneke, Hans-Günter: Kommunale Sparkassen: Verfassung und Organisation, Wiesbaden 2009.

Fachbeiträge finden sich vor allem in der „Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen“

Über den Autor dieser Ausgabe

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz

Gunnar Schwarting ist seit 1992 Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz und seit 2001 Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Zuvor war er unter anderem Mitarbeiter der Kämmerei der Stadt Düsseldorf sowie Beigeordneter und Stadtkämmerer der Stadt Frechen (Erftkreis). In Speyer war er Sachkundiger Bürger und Mitglied des Stadtrates. Schwarting hat zahlreiche Bücher und Aufsätze zu kommunalpolitischen Themen, insbesondere zu den Bereichen Haushalt und Finanzen publiziert.

IMPRESSUM:

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2019
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Telefon +49 (0) 228 883-7126
www.fes.de/kommunalakademie
Gestaltung: pellens.de
Titelfoto: [Patrick Lienin/Fotocase.de/Retusche](http://PatrickLienin/Fotocase.de/Retusche) pellens.de
Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent
Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem
Blauen Engel)

ISBN 978-3-9250-441-0

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

www.fes.de/kommunalakademie



Wie funktioniert Kommunalpolitik? Was wird auf kommunaler Ebene entschieden und gestaltet? Welche Politikfelder fallen in den Zuständigkeitsbereich von Städten und Gemeinden? Welche Schwerpunkte legt eine sozialdemokratische Kommunalpolitik?

Die Textreihe „Grundwissen Kommunalpolitik“ bietet Antworten auf die grundlegenden Fragen der Kommunalpolitik: In 15 Heften bekommen die Leserinnen und Leser fundierte Informationen zu Themen wie Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf kommunaler Ebene. Sie lernen, wie ein kommunaler Haushalt aufgestellt wird, man dem demografischen Wandel auf kommunaler Ebene begegnen kann oder Rats- und Fraktionsarbeit funktioniert. So können sich vor allem ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über die unterschiedlichen Handlungsbereiche einer Kommune informieren. Es bietet Information und Orientierung, wie Politik auf kommunaler Ebene im Sinne einer sozial gerechten Gesellschaft gestaltet werden kann. Die KommunalAkademie will mit den anschaulichen und übersichtlichen Kapiteln die lokale politische Arbeit unterstützen und erleichtern.

Eine Übersicht der einzelnen Hefte finden Sie hier:

www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik