

Konzern Kommune

Erstellt von:



Mit freundlicher Unterstützung von:



Inhalt

Grußwort	3
Vorwort	4
1 Einführung	5
2 Studienergebnisse	8
3 Fazit	17

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Bedeutung der wirtschaftlichen Aktivität der kommunalen Haushalte geht weit über deren Gesamtausgaben von rund 200 Mrd. Euro hinaus. Denn kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge wie zum Beispiel der Wasserwirtschaft sichern eine hohe Lebensqualität in den Städten und Gemeinden. In manchen Regionen Deutschlands besitzen kommunale Unternehmen darüber hinaus als größter Arbeitgeber und Investor eine wichtige Stabilisierungsfunktion.

Kommunen bewegen sich jedoch vermehrt im Spannungsfeld von Haushaltskonsolidierung und erhöhtem Wettbewerbsdruck. Denn der demografische Wandel oder die Marktöffnung kommunaler Bereiche wie der Gas- und Stromversorgung mit verschärfter Konkurrenzsituation führen zu neuen Rahmenbedingungen. Städte und Gemeinden stehen damit in dem Bereich des Managements, der Verwaltung und dem Controlling ihrer kommunalen Unternehmen vor neuen Herausforderungen.

Eine strategische Steuerung der kommunalen Assets ist deshalb von zentraler Bedeutung. Im Kern müssen Kommunen bei der Positionierung ihrer Beteiligungen zwischen gemeinwohlorientierten Zielstellungen und Gewinnorientierung abwägen. Bei komplexen Holdingstrukturen sind jedoch mögliche Steuerungsdefizite zu berücksichtigen, die durch die Verlagerung von Entscheidungen in nichtöffentliche Gremien wie den Aufsichtsrat von Beteiligungsunternehmen entstehen. Aufgrund des langfristigen Investitions- und Finanzierungscharakters haben Entscheidungen auf Beteiligungsebene eine nachhaltige Auswirkung auf die kommunalen Finanzen. Gerade diese Thematik gewinnt vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Finanzierungsparameter der Banken im Rahmen von Basel III an Bedeutung.

Der öffentliche Sektor ist eine traditionelle Kundengruppe der HypoVereinsbank. Wir verstehen die Problemstellungen aufgrund unserer spezifischen Betreuung mit über 70 Spezialisten sowie unserer starken regionalen Vernetzung. Über unser



Lutz Diederichs

leistungsfähiges Produkt- und Serviceangebot – von klassischen Kreditfinanzierungen, Zahlungsverkehrslösungen bis hin zu individuellen Anlage- und Strukturierungslösungen – bieten wir eine umfassende Betreuung des kommunalen Sektor an.

Die HypoVereinsbank ist deshalb auch in Zukunft ein wertvoller Partner für den öffentlichen Sektor. In dieser Studie sind die aktuellen kommunalen Marktentwicklungen im Rahmen unserer mehrjährigen Kooperation mit dem Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. der Universität Leipzig zusammengefasst. Ich freue mich, Ihnen die Studienergebnisse präsentieren zu dürfen.

Lutz Diederichs

Mitglied des Vorstands der HypoVereinsbank – UniCredit Bank AG und zuständig für die Unternehmer Bank

Vorwort

Durch die Ausgliederung umfangreicher Aufgaben der Daseinsvorsorge aus dem städtischen Kernhaushalt entstand in vielen Städten ein Geflecht zahlreicher kommunaler Unternehmen. Die dadurch entstandenen Strukturen sind mit denen privatwirtschaftlicher Konzerne vergleichbar. Diese Entwicklungen stellen neue Herausforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement. Zudem bestehen durch Zuschusszahlungen und die Ausgliederung von Verbindlichkeiten zahlreiche Verknüpfungen zwischen den städtischen Unternehmen und dem städtischen Haushalt.

Trotz voraussichtlicher Steuerrekordeinnahmen im Jahr 2012 befinden sich die Haushalte der Städte und Gemeinden in Deutschland finanziell weiter in der Krise. Eine angespannte Haushaltslage ist in den deutschen Kommunen ein seit Jahren währendes und immer noch akutes Problem. So ist die Anzahl der Kassenkredite in den letzten Jahren dramatisch gestiegen. Die nur zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen vorgesehenen Kassenkredite werden zur Deckung laufender Ausgaben und Posten herangezogen. Die sich mittelbar ergebende Gefahr dieser Fehlnutzung liegt in den steigenden Ausgaben der Kommunen für Kreditschulden.

Eine Folge der dauerhaft angespannten kommunalen Finanzlage ist die weitere Ausgliederung von Aufgaben der Daseinsvorsorge aus dem kommunalen Kernhaushalt. Bereits in den 1990er Jahren wurden durch die rechtliche Umgestaltung oder den Verkauf von kommunalen Unternehmen – und den damit einhergehenden Effizienzgewinnen und Verkaufserlösen – Wege beschritten, um den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen zu erweitern. Die Zahl der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform, die mit dem Trägerhaushalt in verschiedener Weise verflochten sind, ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Diese vielschichtige und mehrstufige Organisationsstruktur wird in Anlehnung an ihre Ähnlichkeit mit privatwirtschaftlichen Konzernen auch als „Konzern Kommune“ bezeichnet.

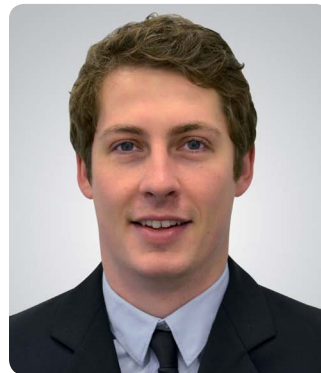
Der Schwerpunkt der Studie liegt darin, welche Ziele Kommunen mit ihren öffentlichen Unternehmen verbinden. Einerseits bilden die öffentlichen Unternehmen u. U. wichtige Einnahmequellen für die öffentliche Hand (Formalziele). Andererseits können Steuerungsziele, wie die Gewährleistung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge (Sachziele), umgesetzt werden (Stärkung der örtlichen / regionalen Wirtschaft, zielgenauere Angebotssteuerung, soziales / kulturelles Engagement etc.).



Prof. Dr. Thomas Lenk



Dr. Oliver Rottmann



M. Sc. Oliver Lück

Wir freuen uns, Ihnen die Studie gemeinsam mit der Hypo-Vereinsbank AG präsentieren zu können.

Leipzig, im April 2013

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Oliver Rottmann
M. Sc. Oliver Lück

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig

1 Einführung

1.1 Institutioneller Rahmen

Das Recht der Kommunen auf wirtschaftliche Betätigung wird durch die Gemeindeordnungen der deutschen Länder flankiert und teilweise begrenzt. Sie enthalten strikte Auflagen, an denen sich die Städte und Gemeinden orientieren müssen. Trotz kleiner Unterschiede finden sich in allen Gemeindeordnungen die Vorgaben der sogenannten Schrankentrias. Die drei Schranken manifestieren sich im öffentlichen Zweck, in der Leistungsfähigkeit der Kommunen sowie im Subsidiaritätsprinzip. Sie basieren auf den Ausführungen des § 67 der DEUTSCHEN GEMEINDE-ORDNUNG (DGO) aus den 1930er Jahren. Allerdings wird die Wirksamkeit der Schrankentrias bisweilen angezweifelt. So wird ihre Wirkung allgemein als eher gering eingeschätzt, da sie nicht zuletzt im Hinblick auf die Erzielung von Gewinnen nur mittelbar wirksam wird.

Generell gilt, dass die kommunale Wirtschaftstätigkeit keinen Selbstzweck darstellt. Somit dürfen die Kommunen in Deutschland wirtschaftliche Unternehmen nur unterhalten oder sich an ihnen beteiligen, wenn das Unternehmen einem öffentlichen Interesse dient. Das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks wird auf Basis definierter Kriterien fixiert. Die erstellten Leistungen müssen sachlich und räumlich im Kreis der Gemeinde ihre Wirkung entfalten und der Versorgung der Bürger dienen. Die Einhaltung eines öffentlichen Zwecks kann jedoch faktisch relativ problemfrei gewährleistet werden. Es reichen bereits strukturpolitische Argumente, wie z.B. die Sicherung von Arbeitsplätzen. Basiert die wirtschaftliche Aktivität auf einer reinen Gewinnerzielungsabsicht, wird gegen diese Kriterien verstoßen. Da der öffentliche Zweck nicht wissenschaftlich begründet und gesetzlich determiniert werden kann, handelt es sich bei seiner Bestimmung um eine politische Daueraufgabe. So können Leistungen, denen ein öffentliches Interesse zugrunde liegt, diese Eigenschaft im Laufe der Zeit, bedingt durch wirtschaftliche, soziale, technische oder ökologische Weiterentwicklungen, verlieren. Auf der anderen Seite kann diese Eigenschaft natürlich auch auf andere Aufgabenbereiche ausgedehnt werden. Somit steht die Politik vor der fortlaufenden Herausforderung, öffentliche Leistungen auf ihren Sinn hin zu überprüfen und neue Leistungen in den Katalog öffentlicher Aufgaben aufzunehmen. Da der öffentliche Zweck demnach nicht endgültig festgelegt werden kann, besteht ein gewisser Ermessensspielraum.

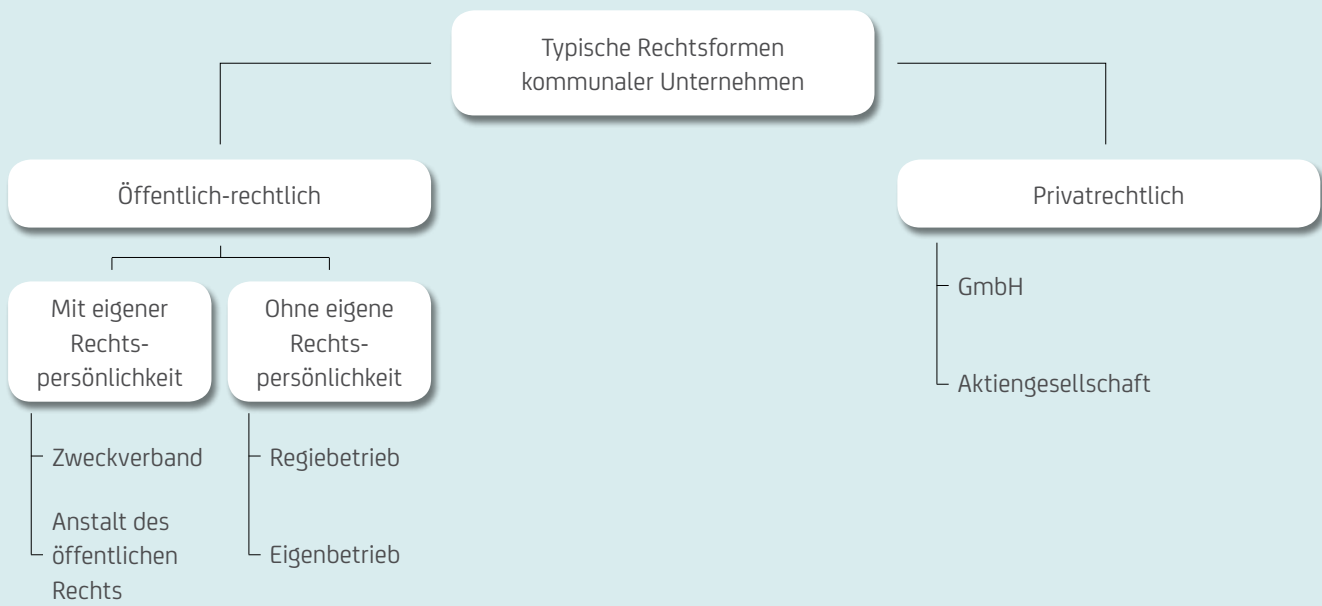
Die von den Städten und Gemeinden unterhaltenen Unternehmen haben nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit und zum zukünftigen Bedarf der Kommune zu stehen. Damit sollen die Kommunen vor der Übernahme von Aufgaben geschützt werden, für die keine ausreichende Nachfrage besteht und die die kommunale Finanzkraft überfordern. Eine Belastung des gemeindlichen Haushalts durch zu hohe Defizite aufgrund von Beteiligungen kann damit verhindert werden. Entscheidungsgrundlage stellt eine angemessene Bedarfsprognose dar. Generell kann die Frage nach der Leistungsfähigkeit als Ausdruck des Wirtschaftlichkeitsprinzips gesehen werden.

Ein ebenfalls relevantes Postulat im öffentlichen Wirtschaften bildet das Subsidiaritätsprinzip. Dieses erlaubt Kommunen nur wirtschaftlich aktiv zu werden, wenn die entsprechende Aufgabe nicht besser durch einen anderen erfüllt wird bzw. werden kann. Bei der Beurteilung wird vor allem auf die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der Leistungserstellung abgestellt. Die Grundlage dieses Prinzips liegt in der Überlegung, dass es dem Gemeinwohl nicht förderlich ist, wenn bestimmte durch die öffentliche Hand erbrachte Aufgaben durch Private besser erfüllt werden könnten. Eine Ausnahme des Prinzips besteht für die Leistungen der Daseinsvorsorge, da diese eine originär öffentliche Aufgabe darstellen.

In den Gemeindeordnungen der deutschen Länder findet sich zusätzlich die Unterscheidung zwischen der strengen und der einfachen Subsidiarität. Während in einigen Ländern die Kommunen eine wirtschaftliche Aufgabe wahrnehmen dürfen, solange sie diese mindestens genauso gut wie ein privater Anbieter vollbringen können (einfache Subsidiarität), müssen die Kommunen in anderen Ländern die Leistungen auf jeden Fall besser erstellen (verschärfte Subsidiarität), um nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip zu verstoßen.

Die rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten kommunaler Unternehmen sind vielfältiger Natur. Den Kommunen steht im Rahmen des gesetzlich verankerten Selbstverwaltungsrechts zu, die Rechtsform ihrer Unternehmen nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten frei zu wählen. Die verschiedenen Organisationsformen lassen sich in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsformen unterscheiden. In Abb. 1 sind die wichtigsten Formen als Übersicht dargestellt.

Abbildung 1: Typische Rechtsformen kommunaler Unternehmen



Quelle: Katz, Alfred (2004): Kommunale Wirtschaft, Öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb, Stuttgart, S. 41.

Die Frage nach der Wahl der Rechtsform besitzt für die Kommune mehrere Implikationen. Die Entscheidung zwischen einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Ausgestaltung steht dabei grundsätzlich im Vordergrund.

Zur Erledigung unternehmerischer Tätigkeiten ist in erster Linie ein gewisses Maß an Autonomie und Flexibilität vonnöten, das in der Kommunalverwaltung zuweilen nicht gewährleistet werden kann. In diesem Zusammenhang spielen auch neue Überlegungen und Konzepte, wie z. B. der Konzern Kommune, eine Rolle.

Die Gewährung unternehmerischer Flexibilität ist verbunden mit einem Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten. Je dezentraler die Leistungserstellung erfolgt, desto weniger Einfluss besitzt die Kommune auf die innerhalb der Unternehmen zu treffenden Entscheidungen.

Mit der Auslagerung von Aufgaben vergrößern sich die gemeindlichen Möglichkeiten, Gewinne zu erzielen. Kommunale Unternehmen dürfen jedoch nur einen Ertrag erwirtschaften, solange der öffentliche Zweck gewahrt wird.

Ferner sind private Rechtsformen befreit vom öffentlichen Dienstrecht. Damit können die Unternehmen in Bezug auf Personalfragen flexibler agieren. Durch wirtschaftlicheres Handeln könnten Gebühren und Entgelte gesenkt werden. Ebenso sind durch die Errichtung kommunaler Unternehmen Steuervorteile möglich. Solche Überlegungen sollten allerdings nicht einzig als entscheidend betrachtet werden.

Zuweilen intendieren Kommunen, eine Mittelgenerierung über private Dritte in die Leistungserstellung einzubeziehen. Auch hier ist im Einzelfall abzuwägen, ob dieses institutionelle Arrangement der kommunalen Zielstruktur in höherem Maße entspricht als die rein öffentliche Leistungserbringung.

1.2 Marktsituation

Die Kommunalwirtschaft befindet sich seit Jahren in einem dynamischen Veränderungs- und Anpassungsprozess. Während sie in Deutschland traditionell ein großes und breites Dienstleistungsspektrum abdeckt, haben sich seit den 1990er Jahren Ausgliederungstendenzen sowie Privatisierungs- und neuerdings Rekommunalisierungsprozesse verstärkt.¹ Die Struktur der öffentlichen Leistungserbringung hat sich dabei stark ausdifferenziert und von der Kommune selbst auf unmittelbare und mittelbare Beteiligungen verlagert. Gleichzeitig haben sich auch die Rahmenbedingungen für die öffentliche Leistungserbringung fundamental verändert. Die kommunale Haushaltskonsolidierung, ein sich wandelndes Staatsverständnis sowie veränderte Bedarfe der Bürger haben zu neuen Anforderungen an die Kommunalwirtschaft geführt. Neben stärkeren Beteiligungs- und Transparenzerfordernissen wurden diese Prozesse auch von einer stärkeren Wettbewerbsorientierung im Kommunalrecht begleitet. Diese Bemühungen wurden durch intensive Liberalisierungstendenzen seitens der Europäischen Union flankiert und führen im Ergebnis zu einem zunehmenden Wettbewerbsdruck auf nahezu alle Bereiche der öffentlichen Wirtschaft.

Der intensivere Wettbewerb stellt eine umfassende Herausforderung für die Kommune und die kommunalen Unternehmen selbst dar. Für Letztere führt das damit einhergehende Streben nach Effizienz- bzw. Produktivitätssteigerung zu stärkeren Konzentrations- und Kooperationsprozessen, die Synergien heben sollen.² Darüber hinaus ist aber auch ein Wandel der Unternehmens- und Führungskulturen öffentlicher Unternehmen zu attestieren. Diese Entwicklungen spiegeln sich ebenfalls in den Organisationsstrukturen innerhalb der Kommunen wider. In vielen Städten und Gemeinden haben sich in den vergangenen Jahren konzernartige Strukturen herausgebildet, die durch komplexe Beziehungen und Verflechtungen zwischen der Trägerkörperschaft und den verschiedenen kommunalen Unternehmen gekennzeichnet sind.

Zur Unterstützung der Effizienzsteigerungen öffentlicher Unternehmen im „Konzern Kommune“ ist eine optimierte Steuerung des kommunalen Infrastrukturvermögens unerlässlich. Sie ist so auszurichten, dass es die Wettbewerbsfähigkeit und Autonomie des Unternehmens stärkt und gleichzeitig den daraus resultierenden nachhaltigen öffentlichen Anforderungen genügt. Die Steuerung des kommunalen Infrastrukturvermögens findet dabei auf der Ebene der Kommunalverwaltung, der Ebene der politischen Akteure sowie auf der operativen Ebene der öffentlichen Unternehmen selbst statt. Sie unterstützt die Entscheidungsfindung von Politik und Administration sowie die strategische Ausrichtung der öffentlichen Unternehmen. Basis hierfür sind die politischen Zielstellungen der Kommune, die sich in der Außensteuerung durch die Gemeinde, aber auch der strategischen und operativen Fokussierung der öffentlichen Leistungserbringung widerspiegeln.

Des Weiteren hat die Entstehung konzernartiger Strukturen direkte Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Gemeinde. Diese kanalisieren sich vor allem im Schuldenstand der ausgliederten Beteiligungen und den direkten Finanzbeziehungen zwischen der Stadt und ihren Unternehmen.

Die vorliegende Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig in Kooperation mit der HypoVereinsbank greift diese Thematik auf und illustriert die Herausforderungen an die kommunalen Betriebe und Gesellschaften aus Außen- und Innensteuerungsperspektive. Es wird dargestellt, welche Strukturen und Erfahrungen Gemeinden im Rahmen der Organisation und Steuerung ihrer Gesellschaften vorweisen und welche Ziele sie damit verfolgt haben. Im weiteren Verlauf wird ebenfalls auf die finanziellen Implikationen Bezug genommen, die sich für die Kommunen im Kontext ihres Beteiligungsportfolios ergeben.

1 Vgl. u. a. die Studien „Rekommunalisierung“ und „Konzessionswettbewerb“ des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. und der HypoVereinsbank AG.

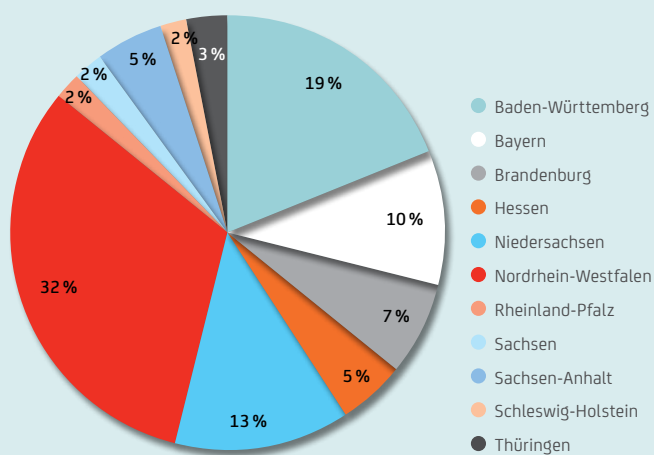
2 Vgl. Studie „Horizontale Kooperationen von Stadtwerken“ des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. und der HypoVereinsbank AG.

2 Studienergebnisse

2.1 Allgemeine Betrachtung

An der Befragung beteiligten sich 60 Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern. Regional kam der Großteil der Kommunen aus Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Baden-Württemberg, Niedersachsen und Bayern (Abb. 2). Der Mittelwert der Einwohnerzahl lag bei rund 55.000 Bürgern.

Abbildung 2: Regionale Verteilung der Rückläufe nach Bundesländern



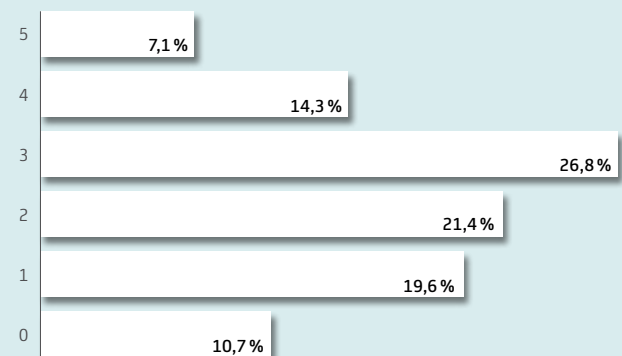
Eigene Erhebung und Darstellung.

Die Pro-Kopf-Verschuldung lag bei den teilnehmenden Kommunen im Mittel bei 1.259,55 Euro und damit unterhalb des gesamtdeutschen Durchschnitts von rund 1.700 Euro.³ Die Schulden der aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Bereiche betrugen bei den Teilnehmern durchschnittlich ca. 1.120 Euro pro Kopf.

Die jährlichen Zuschüsse, die die Städte und Gemeinden an ihre Unternehmen zahlen, betragen im Mittel 56,3 Euro pro Kopf, wobei hier eine enorme Streuung zwischen null und knapp 800 Euro vorliegt.

Dass die kommunalen Unternehmen einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor darstellen, wird vor allem daran deutlich, dass die befragten Städte und Gemeinden im Durchschnitt ca. 903 Personen in ihren Betrieben beschäftigen. Der Anspruch im Rahmen dieses Wirtschaftsfaktors, die Kommune als „Konzern“ zu betrachten, ist bereits bei Städten und Gemeinden ausgeprägt (Abb. 3). Fast die Hälfte der Kommunen (über 20.000 Einwohner) bezeichnet sich in dieser Form.

Abbildung 3: Selbstverständnis als „Konzern Kommune“⁴



Eigene Erhebung und Darstellung.

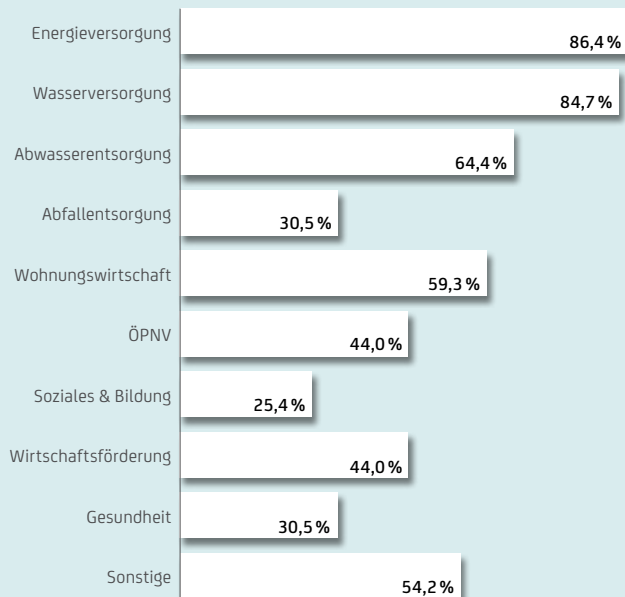
³ Statistisches Bundesamt, Stand 31.12.2011, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/630/umfrage/oeffentliche-pro-kopf-verschuldung-in-bund-laendern-und-gemeinden/>. 15.03.2013.

⁴ 0 = überhaupt nicht; 5 = voll und ganz.

2.2 Organisation der kommunalen Beteiligungen

Dem kommunalen Beteiligungsportfolio ist eine Vielzahl von Unternehmensbereichen untergeordnet (Abb. 4). Der überwiegende Anteil der teilnehmenden Kommunen besitzt eine eigene Energie- und Wasserversorgung, über die Hälfte eine eigene Abwasserentsorgung sowie Wohnungsgesellschaft. Unter der Rubrik „Sonstige“ wurden bspw. Telekommunikation, Bäder oder Kultur subsumiert.

Abbildung 4: Bereiche des kommunalen Beteiligungsportfolios



Eigene Erhebung und Darstellung.

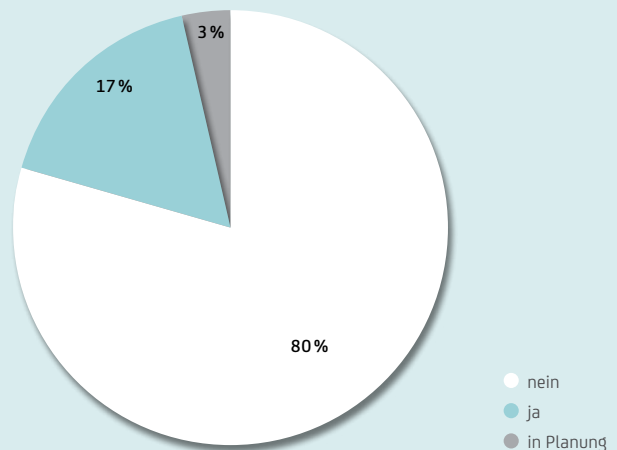
Die am häufigsten auftretende Rechtsform im kommunalen Beteiligungsportfolio bildet nach wie vor die GmbH als Eigen-gesellschaft.

Obwohl sich die Kommunen nicht selten als „Konzern Kommune“ betrachten, verfügen nur 17 % der teilnehmenden Kommunen über 20.000 Einwohner über eine Kommunalholding (Abb. 5).

Kommunalholding:

Das kommunale Wirtschaftsrecht sieht keine expliziten Regelungen zur Gründung einer Holding vor. Hingegen wird das Ob und Wie der unmittelbaren wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen in den Gemeindeordnungen geregelt. Holdinggesellschaften stellen eine übergeordnete Verwaltungs- und / oder Leitungsebene für mehrere rechtlich eigenständige Tochtergesellschaften dar. Unternehmensbeteiligungen bestehen für eine Kommune in der Regel nur mittelbar, da die Gemeinde an der Holding beteiligt ist, nicht aber direkt an den Unternehmen. Unterhalb der Holding agieren die Tochterunternehmen je nach Holdingform und -struktur in unterschiedlichem Maße eigenständig.

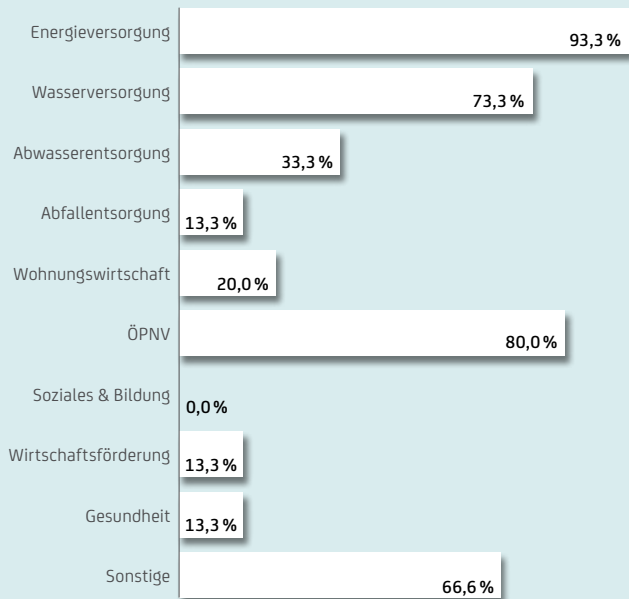
Abbildung 5: Existenz kommunaler Holdings



Eigene Erhebung und Darstellung.

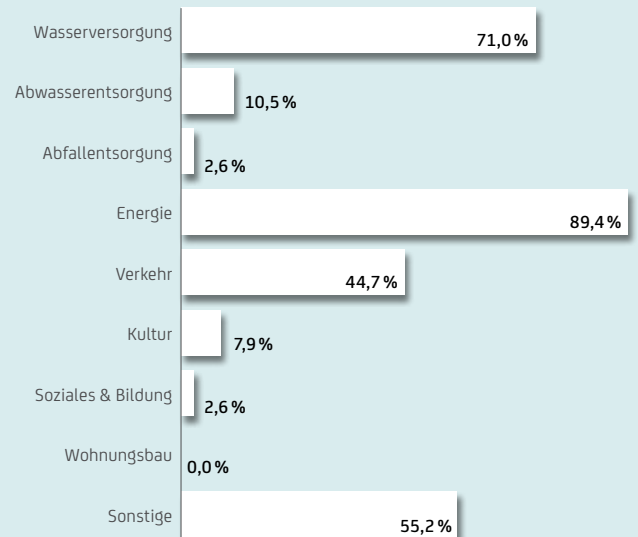
Sollte eine Holding geführt werden, sind dieser die klassischen Bereiche Energie, Wasser und Verkehr untergeordnet, womit Prozesse des Querverbundes realisiert werden (Abb. 6). Unter „Sonstige“ wurden Telekommunikation, Kultur und Bäder angegeben. Zwei Drittel der befragten Kommunen nutzen einen kommunalen Querverbund. Wird explizit nach den Sparten des Querverbundes gefragt, verfestigt sich dieses Bild (Abb. 7): Auch hier sind vor allem die Bereiche Energie- und Wasserversorgung sowie ÖPNV untergeordnet.

Abbildung 6: Sparten der kommunalen Holding



Eigene Erhebung und Darstellung.

Abbildung 7: Sparten des kommunalen Querverbunds



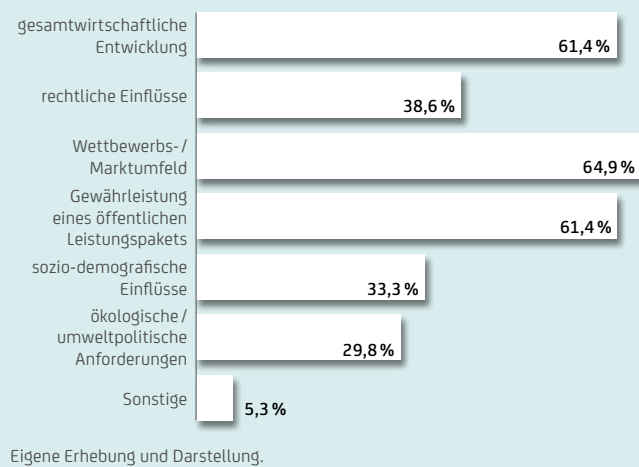
Eigene Erhebung und Darstellung.

2.3 Außensteuerung

Kommunen sehen sich mit permanenten Herausforderungen konfrontiert. Zu nennen sind beispielsweise die fortwährend angespannte fiskalische Lage oder die demografische Entwicklung. Allerdings sehen die befragten Städte und Gemeinden für ihre Unternehmen in erster Linie das Wettbewerbs- und Marktumfeld (65 %) als große Herausforderung (Abb. 8). Auch die mit der kommunalen Leistungserbringung verbundene Gewährleistungsverantwortung (Daseinsvorsorge) wird im Rahmen einer hinreichenden Erfüllung als komplex erachtet (61 %). Ferner spielt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus Sicht der Kommunen eine wichtige Rolle für die öffentlichen Unternehmen. Deutlich niedriger gewichtet werden sozio-demografische Einflüsse (33 %) oder ökologische Herausforderungen (30 %). Gerade letztere werden jedoch in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen, nicht zuletzt im Kontext der Energiewende oder der Kostenremanenzen⁵ durch die demografische Entwicklung.

⁵ Kostenremanenz bedeutet, dass die Anpassung des Angebots an eine sinkende Nachfrage teurer ist als an eine steigende Nachfrage.

Abbildung 8: Herausforderungen für kommunale Unternehmen



Um die kommunalen Ziele erfüllen zu können, werden unterschiedliche Gesellschafterstrukturformen im Gewährleistungsstaat gewählt. Neben Privatisierungsvorhaben werden derzeit vermehrt Rekommunalisierungen diskutiert. Im Rahmen der Kommunalbefragung wurden beide Themen aufgegriffen.

Unter Privatisierung wird die Verlagerung staatlicher Aktivitäten in den privaten Sektor einer Volkswirtschaft verstanden. Die Ziele von Privatisierungsentscheidungen liegen u. a. in der Möglichkeit der Kostenersparnis, der Effizienzsteigerung, der Erhöhung von Wettbewerb oder im Allgemeinen in der Reduzierung staatlichen Eingreifens in den Wirtschaftskreislauf.⁶ Die optimale Ressourcenallokation auf dem Markt wird vor diesem Hintergrund als effizienter eingestuft. Zwar sind in der Praxis die Märkte weniger kompetitiv als die idealen Märkte theoretischer Axiome.⁷ Zusätzlich existieren Marktunvollkommenheiten. Privatisierungen werden dabei häufig als alternativlos klassifiziert und sektorübergreifend und flächendeckend vollzogen. Allerdings führt die damit verbundene Intention nicht selten zu unerwarteten Ergebnissen im Praxisfall.

Privatisierungen als Element der Außensteuerung von Stadtwerken stellen nicht zuletzt für die Kommunalseite seit geraumer Zeit ein bedeutendes Instrument dar, ihre Haushalte zu entlasten, Kosten zu senken und Qualitäts- und Effizienzsteigerungen zu generieren. Die intendierte Zielsetzung liegt in der Annahme des effizienteren Wirtschaftens privatisierter Unternehmen im Vergleich zu öffentlichen.⁸ Ferner werden häufig substantielle Wohlfahrtsverbesserungen durch privatisierte Unternehmen unterstellt, obgleich im Rahmen der ökonomischen Theorie schwer prognostiziert werden kann, unter welchen Umständen Privatunternehmen öffentliche in ihrer Leistung übertreffen.⁹ In der Praxis wird als Privatisierungsursache die oftmals angespannte finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte genannt. Je problematischer die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte eingeschätzt wird, desto attraktiver erscheint die Aussicht nach einer Entlastung des öffentlichen Budgets im Zuge der Vermarktlichung öffentlich erstellter Leistungen.

Im Rahmen der (Teil-)Privatisierung kommunaler Aufgaben müssen die Zielstellungen der Kommunen jedoch nicht mit denen der ausgelagerten Unternehmen übereinstimmen. Hier eröffnet sich ein Konfliktfeld zwischen erwerbswirtschaftlichen Bestrebungen auf der einen und der Gewährleistung des öffentlichen Auftrags auf der anderen Seite. Diese zentrifugalen Kräfte bilden den Ausgangspunkt von Steuerungsproblemen innerhalb des Konzerns Kommune. In den ausgelagerten Unternehmen können aufgrund asymmetrischer Informationsverteilungen Anreize entstehen, die zu einer erhöhten Risikobereitschaft auf Unternehmensseite führen. Diese Risiken schlagen sich im Falle einer ungünstigen Entwicklung negativ auf den kommunalen Kernhaushalt nieder.

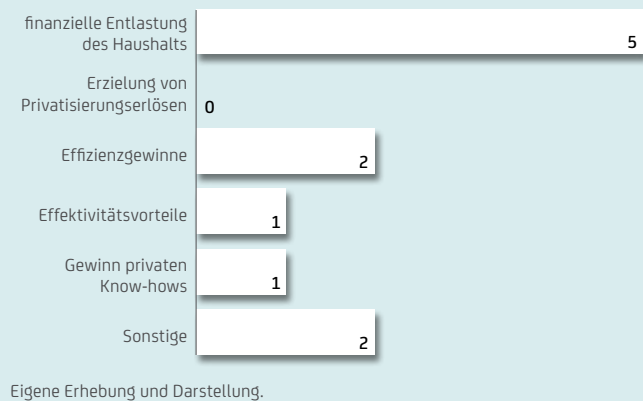
Die letzten Jahre waren weniger stark durch Privatisierungsvorhaben geprägt. 90 % der teilnehmenden Städte und Gemeinden gaben an, in den letzten fünf Jahren keine Privatisierungen vorgenommen zu haben. Jene Kommunen, die privatisiert haben, führten diese Maßnahmen hauptsächlich mit dem Ziel durch, den Kommunalhaushalt zu entlasten (Abb. 9). Teilweise spielt der Wunsch nach der Generierung von Effizienzgewinnen eine Rolle.

6 Megginson, William, Netter, Jeffry and Candra Chahyadi (2005): Size and Impact of Privatization – A Survey of Empirical Studies, in CESifo DICE Report, Vol. 3, No. 1, pp. 3–11.

7 Hesse, Mario, Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2009), Privatisierung in der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive, Universität Leipzig, Institutspapier Nr. 40 des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management.

8 Vgl. ebenda.

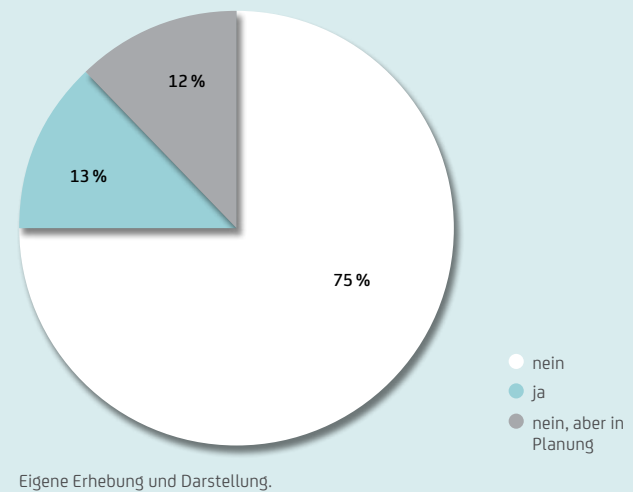
9 Schmidt, Klaus (1995): Incomplete Contracts and Privatization, Bonn University, Discussion Paper No. A-480.

Abbildung 9: Ziele von Privatisierungsmaßnahmen¹⁰

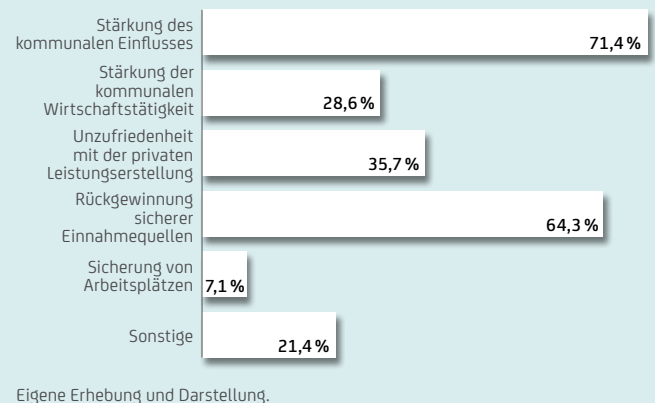
Durch Verknüpfung verschiedener Fragenkomplexe wurde außerdem deutlich, dass der Anteil der Kommunen, die in der Vergangenheit privatisiert haben, nicht nur überdurchschnittlich verschuldet ist, sondern auch das explizite Ziel der Haushaltsentlastung verfolgte.

86 % der Kommunen, die jemals eine Privatisierung durchgeführt haben, gaben an, dass sich ihre Erwartungen damit erfüllt haben.

Im Hinblick auf die Frage, ob die Kommunen gewisse Leistungen der Daseinsvorsorge bereits wieder rekommunisierten, ergeben sich ähnliche Ergebnisse wie bei der Privatisierung. Hier gaben drei Viertel der Kommunen an, keine Rekommunialisierungen durchgeführt zu haben (Abb. 10). 13 % haben derartige Maßnahmen durchgeführt, 12 % planen diese.

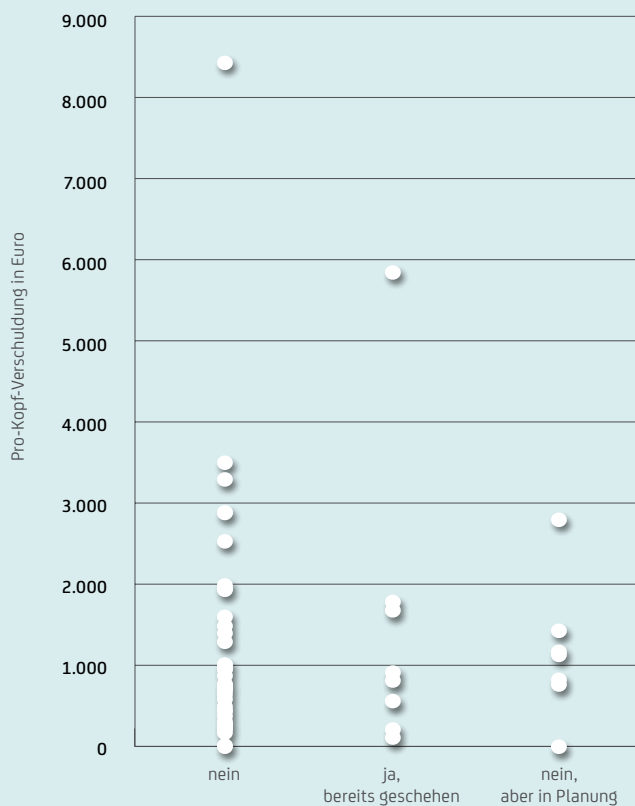
Abbildung 10: Durchgeführte Rekommunalisierungsmaßnahmen

Die Gründe für eine Rückübertragung bisher ausgelagerter ehemaliger öffentlicher Leistungsbereiche liegen in erster Linie in der Stärkung des kommunalen Einflusses (Daseinsvorsorge) sowie in der Rückgewinnung von Einnahmequellen (Abb. 11). Die Unzufriedenheit mit der privaten Leistungserbringung spielt eine geringere Rolle.

Abbildung 11: Gründe für Rekommunalisierungsvorhaben

Rekommunalisierungsmaßnahmen wurden wiederum weniger von hoch verschuldeten Gemeinden durchgeführt (Abb. 12). Durch Verknüpfung von verschiedenen Fragekomplexen konnte ermittelt werden, dass es gerade relativ gering verschuldete Kommunen sind, die eine solche Maßnahme in Betracht gezogen haben oder es planen, diese umzusetzen.

Abbildung 12: Pro-Kopf-Verschuldung und Rekommunalisierung



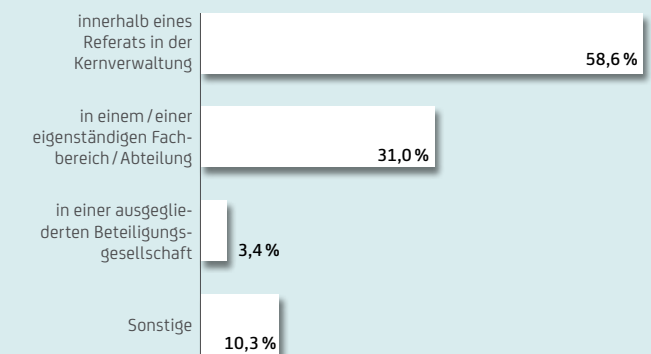
Eigene Erhebung und Darstellung.

Damit wurde deutlich, dass flächendeckende Gesellschafterstrukturveränderungen (Privatisierungen / Rekommunalisierungen) in den letzten Jahren eher selten genutzt wurden. Wenn diese Maßnahmen ergriffen wurden, dann waren die Kommunen nach eigenen Angaben im Großen und Ganzen zufrieden. Finanzielle Aspekte standen dabei meist im Vordergrund.

2.4 Innensteuerung

Die Steuerung der kommunalen Beteiligungen erfolgt bei knapp 60 % der teilnehmenden Städte und Gemeinden innerhalb der Kernverwaltung (Abb. 13). Nur 3 % haben diese in eine eigenständige Beteiligungsverwaltung ausgliedert.

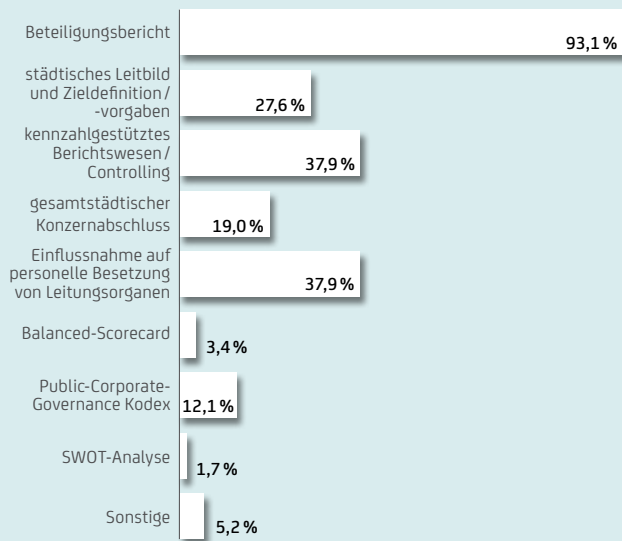
Abbildung 13: Bereich der Steuerung kommunaler Beteiligungen



Eigene Erhebung und Darstellung.

Zu einer zielführenden Beteiligungssteuerung werden von den Kommunen verschiedene Instrumente genutzt (Abb. 14). Nahezu alle Gemeinden verfassen einen Beteiligungsbericht (93 %). Ein kennzahlengestütztes Berichtswesen bzw. Controlling wird teilweise ebenso genutzt wie der Einfluss der kommunalen Eigentümer auf Personalentscheidungen auf Führungsebene. Das medial häufig diskutierte Thema einer „guten Governance“ spielt allerdings mit 12 % der Nennungen eine eher untergeordnete Rolle.

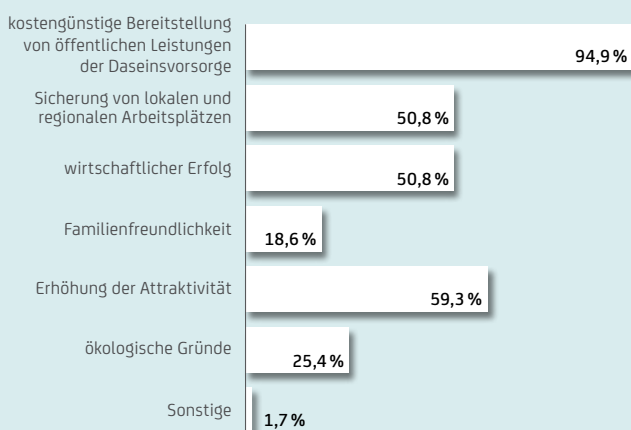
**Abbildung 14: Instrumente der
Beteiligungssteuerung**



Eigene Erhebung und Darstellung.

Im Rahmen der kommunalen Beteiligungssteuerung stehen verschiedene Aspekte im Mittelpunkt (Abb. 15). So wird von fast allen teilnehmenden Städten und Gemeinden eine kostengünstige Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge intendiert (95 %). Standortpolitische Ziele, wie die Erhöhung der kommunalen Attraktivität, wirtschaftlicher Erfolg der Unternehmen und regionale Verankerung sowie Arbeitsplatzsicherheit, bilden ebenfalls wichtige Ziele der Beteiligungssteuerung.

Abbildung 15: Aspekte kommunaler Beteiligungssteuerung (Mehrfachnennungen zulässig)



Eigene Erhebung und Darstellung.

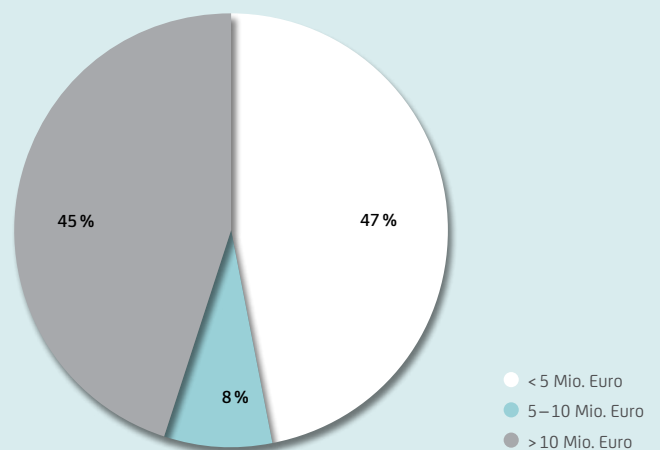
2.5 Finanzierung

Damit öffentliche Unternehmen die kommunale Zielsetzung adäquat erfüllen und Leistungen der Daseinsvorsorge flächendeckend in notwendiger Qualität anbieten können, ist es für Kommunen essentiell, eine solide Finanzierung ihrer Unternehmen sicherzustellen. Gerade der häufig hohe Fremdkapitalanteil kommunaler Betriebe stützt diese Herausforderung.

Ein Instrument, die Performance von Wirtschaftseinheiten darstellen zu können, bildet das Rating. Für kommunale Unternehmen spielt dieses Instrument allerdings eine untergeordnete Rolle. 86 % der beteiligten Städte und Gemeinden beauftragen keine Ratingmaßnahmen für ihre Unternehmen. Auch hat ein Rating nach Auffassung der Kommunen, sollte es genutzt werden, in 62 % der Fälle keinen Einfluss auf Kreditvergabe und Zinskonditionen. Allerdings unterliegen 54 % der kommunalen Beteiligung einem Beteiligungscontrolling.

Nicht zuletzt das Finanzierungsvolumen (Abb. 16) illustriert die Notwendigkeit eines hinreichenden Beteiligungscontrollings, beträgt doch der Anteil der Städte und Gemeinden, die mehr als 10 Mio. Euro Finanzierungsvolumen bei ihren Unternehmen aufweisen, 45 %.

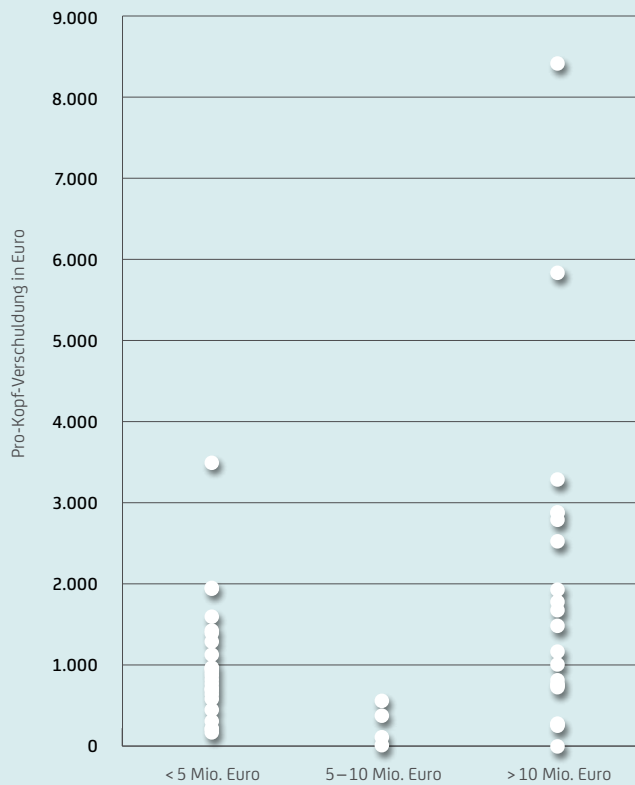
Abbildung 16: Finanzierungsvolumen kommunaler Unternehmen



Eigene Erhebung und Darstellung.

Das Finanzierungsvolumen ist dabei in fiskalisch angespannten Kommunen in Relation höher (Abb. 17), d.h. Finanzierungsvolumina für kommunale Unternehmen mit mehr als 10 Mio. Euro treten eher bei höher verschuldeten Gemeinden auf.

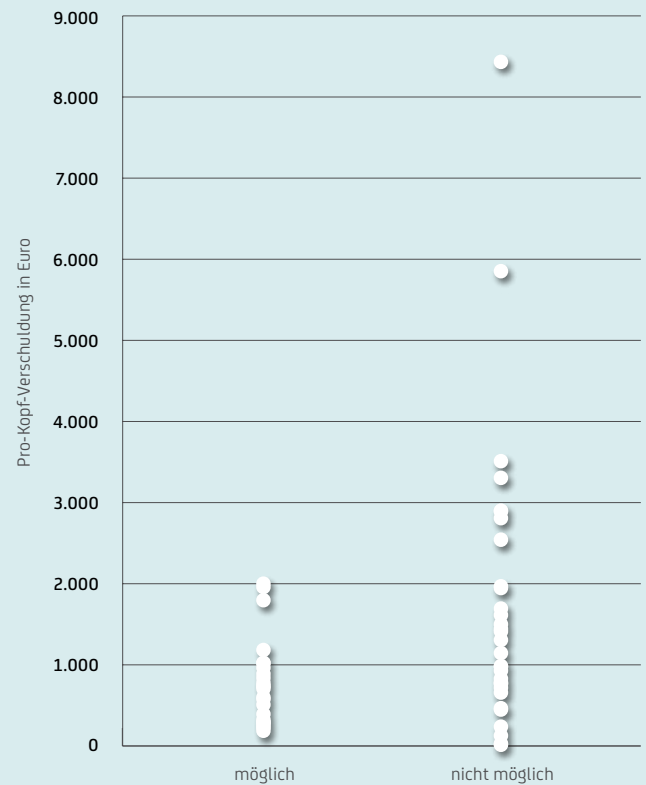
Abbildung 17: Pro-Kopf-Verschuldung und Finanzierungsvolumen kommunaler Unternehmen



Eigene Erhebung und Darstellung.

Interessanterweise können sich hoch verschuldete Gemeinden in Relation in geringerem Maße vorstellen, stärker den Kapitalmarkt zu nutzen (Abb. 18)

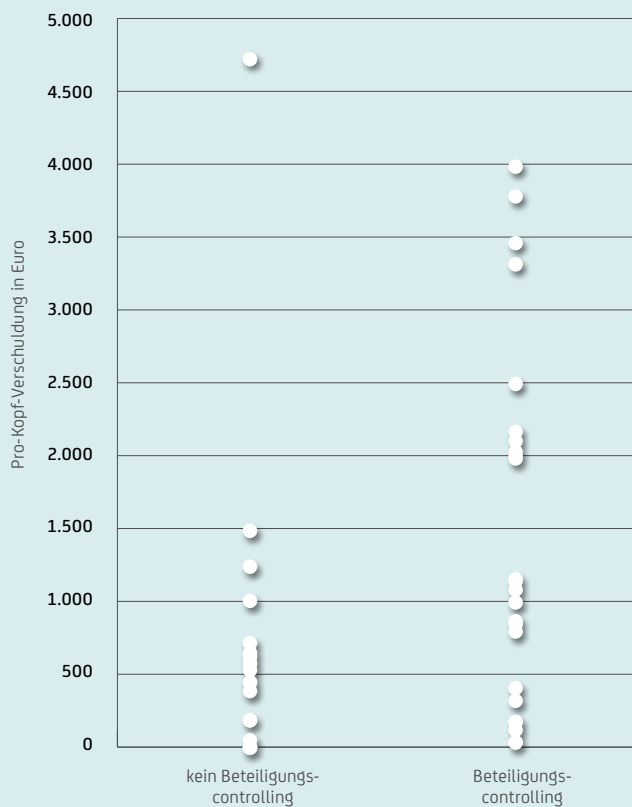
Abbildung 18: Pro-Kopf-Verschuldung und Nutzung des Kapitalmarktes



Eigene Erhebung und Darstellung.

Wird die Verschuldung der kommunalen Betriebe mit der Nutzung eines Beteiligungscontrollings verknüpft, wird deutlich, dass höher verschuldete Kommunen relativ stärker ein Beteiligungscontrolling nutzen als weniger verschuldete Städte und Gemeinden (Abb. 19).

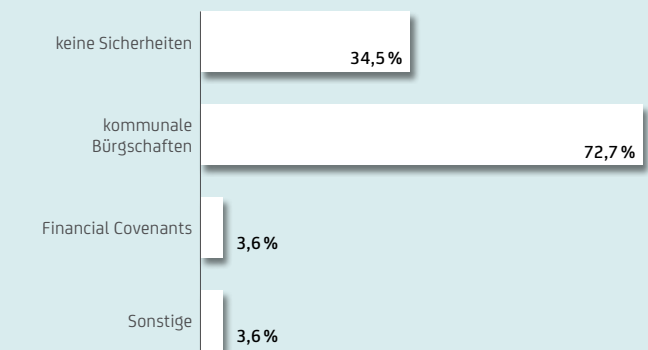
Abbildung 19: Pro-Kopf-Verschuldung der Eigenbetriebe und Nutzung eines Beteiligungscontrollings



Eigene Erhebung und Darstellung.

Als Sicherheiten werden demgegenüber von kommunaler Seite Bürgschaften gestellt (73 %), in nur knapp 4 % der Fälle Financial Covenants.¹¹ 35 % der Kommunen stellen keine Sicherheiten (Abb. 20).

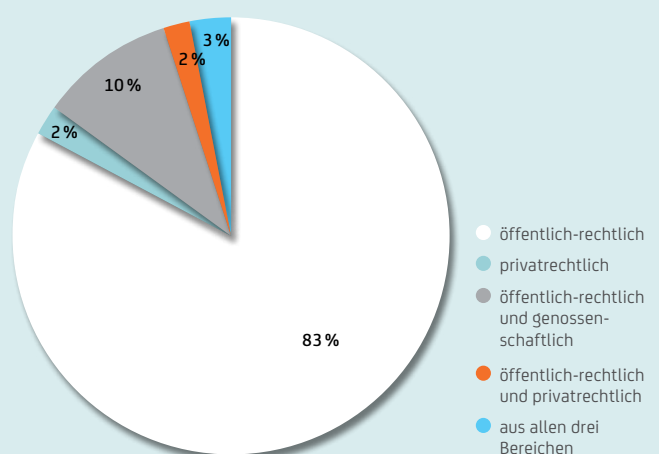
Abbildung 20: Kommunale Sicherheiten für Finanzierungsgeschäfte
(Mehrfachnennungen zulässig)



Eigene Erhebung und Darstellung.

Drei Viertel der befragten Kommunen nutzt in diesem Rahmen Sonderkredite bei der Kreditaufnahme. Ihre Finanzierungsstrategie vollziehen die Gemeinden in erster Linie (83 %) mit öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten (Sparkassen) als Hausbank. 10 % arbeiten darüber hinaus mit genossenschaftlichen Banken zusammen. Private Geschäftsbanken sind in diesem Kontext (als Hausbank) unterrepräsentiert (Abb. 21).

Abbildung 21: Bereiche der Hausbank von Städten und Gemeinden

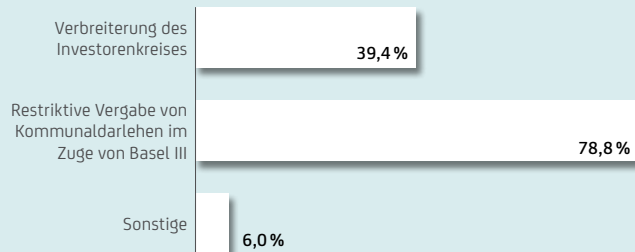


Eigene Erhebung und Darstellung.

¹¹ Vertraglich bindende Zusicherungen des Kreditnehmers oder Anleiheschuldners während der Laufzeit eines Kredits.

Über die Hälfte der Kommunen (56 %) können sich vorstellen, künftig stärker an den Kapitalmarkt zu gehen. Die intendierte Zielsetzung liegt dabei vor allem in der empfundenen restriktiven Vergabe von Kommunalanleihen im Zuge von Basel III (79 %), aber auch in der Verbreiterung des Investorenkreises (39 %) (Abb. 22). Knapp zwei Drittel der Städte und Gemeinden sind darüber hinaus sogar der Meinung, dass sich die Kreditaufnahmen für die Kommune und ihre Unternehmen in den nächsten Jahren massiv verändern werden.

Abbildung 22: Bedingungen für eine stärkere kommunale Nutzung des Kapitalmarktes
(Mehrfachnennungen zulässig)



Eigene Erhebung und Darstellung.

3 Fazit

Kommunales Wirtschaften folgt anderen Prämissen als das Wirtschaften privater Unternehmen. Unterschiedliche Zielsysteme und Effizienzmaße verlangen Lösungen und Strukturen, die über reine Formalziele, wie Gewinn oder Marktanteile, hinausgehen. Kommunale Unternehmen nehmen im Gewährleistungsstaat eine wichtige Funktion ein, Leistungen der Daseinsvorsorge qualitativ und quantitativ hinreichend zu bezahlbaren Preisen für den Bürger zu erbringen. Die kommunale Zielstruktur nimmt dabei eine zentrale Außensteuerungsfunktion ein, die mit den Zielen des Managements der Unternehmen (Innensteuerung) in Einklang zu bringen ist. Auch spielt (die häufig strukturell angespannte) kommunale Haushaltslage eine wichtige Rolle als Treiber oder Hemmnis öffentlichen Wirtschaftens. Um die häufig zahlreichen kommunalen Unternehmen und Beteiligung auf die jeweilige kommunale Zielstruktur abzustimmen und auch innerhalb der Kommune für Ausgleichsprozesse zu sorgen (Querverbund), ist eine zielführende Beteiligungssteuerung essentiell.

Diese Herausforderungen wurden überblicksweise in der vorliegenden Praxisstudie aufgegriffen. Es wurde deutlich, dass flächendeckende Gesellschafterstrukturveränderungen (Privatisierungen / Rekommunalisierungen) in den letzten Jahren eher selten genutzt wurden. Sollten diese Maßnahmen ergriffen worden sein, dann waren die Städte und Gemeinden nach eigenen Angaben im Großen und Ganzen zufrieden. Finanzielle Aspekte standen dabei meist im Vordergrund.

Die größten Herausforderungen sehen die Kommunen neben ihrer Daseinsvorsorgefunktion in erster Linie auf marktlicher Ebene. Dabei sind die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und das Wettbewerbsumfeld von zentraler Relevanz.

Das kommunale Beteiligungsinstrumentarium ist auf Basis der gewonnenen Daten ausbaufähig, im Mittelpunkt vorhandener Instrumente stehen in erster Linie die kostengünstige Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge sowie standortpolitische Themen.

Die Nutzung des Kapitalmarktes erfolgt nur rudimentär. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute dominieren den Markt innerhalb des „Konzerns Kommune“. Ein Beteiligungscontrolling wird nur teilweise genutzt, allerdings verstärkt von Kommunen mit angespannter Haushaltslage.

Impressum

April 2013

Haftungsausschluss: Alle Angaben wurden sorgfältig recherchiert und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernehmen die Herausgeber keine Gewähr.

© 2013



Universität Leipzig
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
 Städtisches Kaufhaus
 Universitätsstraße 16
 04109 Leipzig

Alle Rechte vorbehalten, auch die der fotomechanischen Wiedergabe und der Speicherung in elektronischen Medien.

Für den Inhalt der Beiträge wird keine Gewähr übernommen.

Projektleitung: Dr. Oliver Rottmann (Kompetenzzentrum
 Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.
 an der Universität Leipzig)

Datenerhebung: M. Sc. Oliver Lück (Kompetenzzentrum
 Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.
 an der Universität Leipzig)

Ansprechpartner

HypoVereinsbank

Ingrid Rogner-Pollmann
 Segment Manager Public Sector
 Sederanger 5
 80538 München
 Telefon: +49 89 378-25286
 E-Mail: ingrid.rogner-pollmann@unicreditgroup.de

Universität Leipzig

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management

Dr. Oliver Rottmann
 Geschäftsführer Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,
 Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.
 an der Universität Leipzig
 Städtisches Kaufhaus
 Universitätsstraße 16
 04109 Leipzig
 Telefon: +49 341973-3583
 E-Mail: rottmann@wifa.uni-leipzig.de

Dialog

Haben wir Ihr Interesse geweckt und möchten Sie gerne mehr über das Leistungsspektrum der HypoVereinsbank im Bereich Public Sector erfahren?

Einfach Fax-Antwort an
+49 89 378-3325286 senden.

Ja, ich habe Handlungsbedarf entdeckt!

☐ Bitte rufen Sie mich zur Terminvereinbarung an.

Am besten bin ich gegen _____ Uhr

unter der Telefonnummer _____
zu erreichen.

Ich bin konkret interessiert an:

Absender

☐ Herr ☐ Frau

Name

Vorname

Kommune / kommunales Unternehmen

Straße

PLZ, Ort

Telefonnummer

E-Mail

Ich bin bereits Kunde der HypoVereinsbank

☐ Ja ☐ Nein

Sie haben die Möglichkeit, der Nutzung Ihrer Daten bei der UniCredit Bank AG zu Zwecken der Werbung und Markt- oder Meinungsforschung zu widersprechen.



