

Kommunal-Info 2/2022

24. April 2022

Inhalt

	Seite
Steuerung und Überwachung kommunaler Unternehmen	1-7
Kommunalwissenschaftliches Institut der Uni Potsdam	7-8
Privatisierung und „Re-Publizierung“	9-10
Stadtwerke und Bürgerbeteiligung	10-12
Lokaler Stopp des Energiebezugs aus Russland	12-14

Steuerung und Überwachung kommunaler Unternehmen

Die Steuerung und Überwachung kommunaler Unternehmen wird unter dem Begriff des Beteiligungsmanagements gefasst und dient einer Gesamtsteuerung aller Unternehmen, die nicht im Kommunalhaushalt abgebildet sind.

In der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO), die bis zum 31. März 2003 galt, spielten Beteiligungsmanagement oder Beteiligungsverwaltung keine Rolle. Es gab lediglich für die Unternehmen in der Rechtsform des Privatrechts einige Vorgaben für die Satzung bzw. den Gesellschaftsvertrag, für deren Durchsetzung die Kommune zu sorgen hatte.

Erst mit der Novellierung des Kommunalwirtschaftsrechts wurde ab 1. April 2003 in § 99 SächsGemO die Erstellung eines jährlichen Beteiligungsberichts zur Pflicht gemacht. Zudem wurden Mindestanforderungen gestellt, was im Beteiligungsbericht als Minimum enthalten sein muss.

Und erst mit der ab 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Kommunalrechtsnovelle wurde den Kommunen die Pflicht auferlegt, eine Beteiligungsverwaltung einzurichten, um die Unternehmen, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, „zu steuern und zu überwachen sowie die auf ihre Veranlassung in diesen Unternehmen tätigen Aufsichtsratsmitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen.“ (§ 99 Abs. 1 SächsGemO)

Reaktion auf Ausgliederung und Privatisierung

In einer Euphorie der Privatisierung hatten Kommunen in den 1990er Jahren viele Aufgaben aus ihrem Haushalt ausgegliedert und auf Unternehmen in Privatrechtsform übertragen, überwiegend in der Rechtsform einer GmbH. Die Auslagerung und ihre Verbindung mit der Kommune lief unter dem schillernden Namen „Konzern Stadt“.¹

Das Mantra der Privatisierungsideologie verhieß „größere Flexibilität“, „Entpolitisierung“ der Entscheidungen und neue Möglichkeiten zur „Optimierung“ und „Verschlan-
kung“ der betrieblichen Abläufe, wodurch sich die Aufgaben kostengünstiger und effizien-
ter erfüllen lassen sollten. Als bald sollte sich zeigen, dass diese Verheißungen nicht immer
zutrafen, aber vermehrt Kontroll- und Steuerungsverlust eintraten sowie zunehmende
Intransparenz gemeldet wurde. Kritiken ließen nicht lange auf sich warten, so auch später
im ausführlichen Kommentar zur SächsGemO:

„Die Ausgliederung bewirkt aber, dass die jeweiligen Aufgabenbereiche - für die noch immer die Kommune verantwortlich bleibt - aus der Organisationsstruktur der Kommunen herausgelöst sind und die unmittelbaren Zuständigkeiten der von den Bürgern gewählten Gemeindeorgane auf Organe der betreffenden Gesellschaften übergeht, die keine unmittelbare demokratische Legitimation besitzen und auch nicht der Öffentlichkeit verpflichtet sind. Hinzu kommt, dass sie oftmals ihre Entscheidungen ‚hinter verschlossenen Türen‘ treffen. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Auslagerung den kommunalpolitischen Einfluss auf die Aufgabenerledigung drastisch schmälert. Auch auf für die Einwohner, das örtliche Gewerbe und die Industrie maßgebliche Entscheidungen kann die Gemeinde ohne Vereinbarung entsprechender Mitspracherechte keinen Einfluss nehmen. Die Einwohner wehren sich zunehmend gegen solche Ausgliederungen, versuchen sie sogar zunehmend rückgängig zu machen und beklagen die Intransparenz der Unternehmensentscheidungen.“²

Um dem Kontroll- und Steuerungsverlust entgegen zu treten, empfahl bereits 1994 das Präsidium des Deutschen Städtetages (DST) den Aufbau einer kommunalen Beteiligungsverwaltung. Und 1998 fasste der Hauptausschuss des DST einen Beschluss, in dem es hieß: „Voraussetzung für eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen ist eine institutionalisierte Beteiligungsverwaltung, die das Instrument des Beteiligungscontrollings umfasst und so die Stadtführung unterstützt.“

Mit der Ausgliederung von Aufgabenbereichen konnten auch kommunale Schulden ausgelagert werden:

Schuldenstand der Kommunen und der ausgelagerten Bereiche³ (in Mill. EUR)

	Kommunale Haushalte	Eigenbetriebe	Zweckverbände	Eigen-gesellschaften	Beteiligungs-gesellschaften
2001	5.531	515	1.863	6.567	3.226
2012	3.308	588	1.510	6.097	3.230
2016	2.942	418	1.584	5.036	4.939
2019	2.424	415	1.592	5.173	seit 2017 nicht mehr ausgewiesen

¹ Vgl. Wohlfahrt/Zühlke: Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im Konzern Stadt, VSA-Verlag 2005, S. 60ff.

² Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, E. Schmidt Verlag, G § 99, Rand-Nr. (Rn) 3.

³ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2002, S. 395 und Jahresbericht 2020, S. 192.

Die Tabelle zeigt, dass die kommunalen Schulden nur zu einem geringeren Teil auf die kommunalen Kernhaushalte entfällt, aber der Löwenanteil in den ausgelagerten Bereichen versteckt ist.

Im Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofes (SRH) von 2002 wird zurecht konstatiert: „Durch Verlagerung der Schulden aus den kameralen Haushalten in andere Organisationsformen allein wird das Problem der hohen Verschuldung der Kommunen nicht gelöst. Es erfolgt lediglich eine statistische Verschiebung zugunsten der kameralen Haushalte.“

Im Ergebnis der Prüfung kommunaler Beteiligungen in GmbH's stellte der SRH in seinem Jahresbericht 2002 fest, dass Kontroll- und Steuerungspflichten durch die jeweilige Kommune verletzt wurden und es daher erforderlich sei, *„dass sich die Gemeinden kontinuierlich und zeitnah über die Entwicklung ihrer Unternehmen informieren. Dies bedarf einer ordnungsgemäßen und effizienten Beteiligungsverwaltung und setzt deren angemessene personelle und materielle Ausstattung voraus. Von grundlegender Bedeutung dabei ist, dass die erforderlichen Unterlagen systematisch und vollständig geführt und zeitnah ausgewertet werden. Über die Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen sollten jährlich Beteiligungsberichte erstellt und veröffentlicht werden.“*

Die Beteiligungsverwaltung und die Aufsichtsräte oder Beiräte müssen sicherstellen, dass Wirtschaftspläne, mittelfristige Finanzplanungen, Jahresabschlüsse und Lageberichte sowie Berichte über Abschlussprüfungen termingerecht erstellt und von den zuständigen Gremien behandelt werden. Die Beteiligungsverwaltung und die Tätigkeit der Aufsichtsräte oder Beiräte sind darauf auszurichten, eine geordnete und stabile wirtschaftliche Entwicklung zu bewirken und Fehlentwicklungen abzuwenden.“⁴

Beteiligungsverwaltung oder Beteiligungsmanagement

In den Folgerungen des o.g. SRH-Berichts ist davon die Rede, dass eine „Beteiligungsverwaltung“ einzurichten sei und der seit 1. April 2014 geltende § 99 der SächsGemO ist ebenso mit dem Titel „Beteiligungsverwaltung“ überschrieben. Doch in Absatz 1 von § 99 heißt es:

„Die Gemeinde schafft die Voraussetzungen, um die Unternehmen, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, zu steuern und zu überwachen sowie die auf ihre Veranlassung in diesen Unternehmen tätigen Aufsichtsratsmitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen.“

Damit ist aber mehr gemeint als der enge Begriff „Beteiligungsverwaltung“ auszudrücken vermag. In der Tat geht es also um den inhaltlich weitergehenden Begriff des „Beteiligungsmanagements“.

Für den Begriff **„Beteiligungsmanagement“** gibt es zwar keine gesetzliche Definition, aber allgemein ist damit die Gesamtheit aller Maßnahmen gemeint, die eine Kommune in ihrer Rolle als Gesellschafter zur Führung, Steuerung und Kontrolle von Beteiligungsunternehmen einsetzt, die sich aber ebenso auf die Eigengesellschaften, Eigenbetriebe und Zweckverbände erstreckt.

Zum „Management“ gehören dabei insbesondere die Bestimmung der strategischen Unternehmensziele der Kommune, die Koordination der gemeindlichen Gesamtinteressen, die Sicherstellung der normativen Vorgaben und die effektive Verfolgung der Kommunalinteressen mit den zu Gebote stehenden kommunal- und gesellschaftsrechtlichen sowie tatsächlichen Einflussmöglichkeiten insbesondere über ihre Vertreter in den Unternehmens-

⁴ Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2002, S. 475f.

organen. Zu überwachen sind die Einhaltung der Zielvorgaben und die Geschäftsführung der Unternehmen. Im Beteiligungsmanagement werden kommunalrechtliche, betriebswirtschaftliche, steuerrechtliche und handelsrechtliche Kompetenzen in einer als Querschnittsfunktion zusammengefassten Einheit gebündelt.

Nach vorherrschender Meinung gehören zum Beteiligungsmanagement vier wesentliche Elemente:⁵

- die Beteiligungspolitik,
- die Beteiligungsverwaltung,
- das Beteiligungscontrolling,
- die Mandatsbetreuung.

Beteiligungspolitik

Beteiligungspolitik umfasst die Aufnahme, Analyse, Überprüfung und Vorbereitung von Entscheidungen für den Gemeinderat/Kreistag zur strategischen Ausrichtung der Beteiligungsunternehmen. Dabei werden die Unternehmensziele eindeutig bestimmt und mit denjenigen der Kommune abgestimmt, dazu werden Sach-, Leistungs- und Finanzvorgaben entwickelt sowie die Geschäftsfelder für das jeweilige Unternehmen bestimmt.

Als Leistungsvorgaben können u.a. infrage kommen:

- die Erwirtschaftung eines Jahresgewinns in einer bestimmten Höhe, der ganz oder zum Teil an die Kommune abzuliefern ist;
- bei Verlustbetrieben eine Begrenzung des Zuschussbetrags;
- die Erzielung eines bestimmten Kostendeckungsgrades.

Zu den strategischen Fragen gehört auch eine gründliche Untersuchung und Abwägung zur Vorbereitung einer Entscheidung über die Wahl der Rechtsform, weil diese für die Steuerung und die Einflussnahme auf das Unternehmen von enormer Bedeutung ist.

Beteiligungsverwaltung

Die Beteiligungsverwaltung ist darauf gerichtet, die Betätigung der Kommune in mittelbaren oder unmittelbaren Beteiligungen an Privatrechtsunternehmen zu steuern, zu kontrollieren und zu überwachen. Zu den wichtigsten Aufgaben der Beteiligungsverwaltung gehören:

- zu beachten, ob die wirtschaftliche Betätigung der Kommune nach § 94a SächsGemO zulässig ist;
- die Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen auf die Erfüllung des öffentlichen Zwecks: dazu sind alle wesentlichen Informationen über die Gesamttätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen zu beschaffen, auszuwerten und die notwendigen Beschlüsse des Gemeinderats/Kreistags vorzubereiten sowie die Vertreter mit den notwendigen Informationen und Unterlagen zu versehen;
- Erarbeitung des Entwurfs von Gesellschaftsverträgen, Satzungen u. ä.;
- zentrale Aktenverwaltung aller Gesellschafterakten und wesentlicher Unterlagen: die Verwaltung aller wesentlichen Informationen über die Beteiligungsunternehmen, dazu zählen neben den Gesellschaftsverträgen, Geschäftsordnungen und Geschäftsführerverträgen vor allem Wirtschafts- und Finanzpläne, Jahresabschlüsse mit Lageberichten, Prüfungsberichte, Berichte der Geschäftsführung sowie wichtige Verträge;
- Vorbereitung der Sitzungen der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrats;

⁵ Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, E. Schmidt Verlag, G § 99, Rn 9ff.

- Hilfe bei der Erarbeitung von Maßnahmen zur Risikoabwehr bei den Gesellschaften;
- Abstimmung der Wirtschaftspläne der Gesellschaften mit gemeindlichem Haushaltsplan und Finanzplan;
- Rechtzeitige Einbringung der Jahresabschlüsse in Form von Vorlagen in den Gemeinderat/Kreistag mit ausführlicher Kommentierung und Analyse der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Unternehmens;
- Überwachung von Terminen und Beschlusskontrolle;
- Protokollierung der Sitzungen;
- Aufstellung des Beteiligungsberichts.

Beteiligungscontrolling

Mit dem Beteiligungscontrolling wird das Ziel verfolgt, Informationen über die Geschäftsführung der jeweiligen Gesellschaft bereit zu stellen, die dem Gemeinderat/Kreistag und der Verwaltungsspitze vorausschauend einen ausreichenden Überblick für Entscheidungen verschafft. Insbesondere geht es dabei um folgende Aufgaben:

- die laufende Überwachung der Beteiligungen mit Analysen von Zwischenabschlüssen, Datenaufbereitung und Plan-Ist-Vergleichen;
- die Auswertung der Jahresabschlüsse;
- die Prüfung der Wirtschaftspläne auf Plausibilität und auf Übereinstimmung mit der Zielsetzung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens;
- die Überwachung des Geschäftsverlaufs; Erarbeitung eines Kennzahlensystems als Frühwarnsystem;
- die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen und -alternativen für die Verwaltungsspitze;
- die Erarbeitung von Überlegungen zu strategischen Optionen;
- die Unterstützung der Verwaltungsführung bei der Festlegung der Unternehmensziele und bei der Koordination mit den anderen Aufgaben der Kommune;
- die Überprüfung und Auswertung von Jahresabschlüssen, Kennzahlen und Betriebsvergleichen (Benchmarking).

Mandatsbetreuung

Zu den wichtigen Aufgaben im Rahmen des Beteiligungsmanagements gehört nach § 99 Abs. SächsGemO ausdrücklich die Unterstützung der kommunalen Vertreter in den Unternehmensorganen (Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat). Dazu sind sie insbesondere:

- rechtzeitig vor den Sitzungen umfassend zu informieren und über ihr Auftreten in den betreffenden Organen fachkundig zu beraten;
- damit die kommunalen Vertreter ihrer Pflicht zur regelmäßigen Weiterbildung nach § 98 Abs. 5 SächsGemO nachkommen können, hat das Beteiligungsmanagement der Kommune die Möglichkeit für entsprechende Fortbildungsveranstaltungen zu schaffen.

Der Beteiligungsbericht

Durch die ab 1. April 2003 geltende Neufassung der SächsGemO wurde mit § 99 den Kommunen die Pflicht auferlegt, spätestens zum 31.12.2004 dem Gemeinderat/Kreistag einen Beteiligungsbericht vorzulegen.

Mit der Ausgliederung von Aufgaben in privatrechtliche Gesellschaften wie GmbH verringern sich nicht nur die Möglichkeiten der unmittelbaren Steuerung durch die Kommune,

sondern auch die nicht in den Gremien der Gesellschaften vertretenen Gemeinderäte/Kreisräte sind unzureichend oder schlecht über die Gesellschaften informiert, zumal deren Gremien ja grundsätzlich nichtöffentlich tagen.

Da die ausgegliederten Gesellschaften öffentliche Aufgaben erfüllen (z.B. Abfallentsorgung, ÖPNV, Kultur usw.), haben die kommunalen Hauptorgane Gemeinderat und Kreistag einen Anspruch, über das Geschehen in diesen Gesellschaften informiert zu werden. Und dem dient eben der Beteiligungsbericht.

„Dieser Bericht soll einen Beitrag zur größeren Transparenz der Gemeindeverwaltung bei ihrer Aufgabenerfüllung durch ausgegliederte Unternehmen in Privatrechtsform leisten. Denn solche Ausgliederungen ‚skelettieren‘ den kommunalen Haushalt und unterlaufen die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit. Der Beteiligungsbericht mindert diese Nachteile ab und verbessert den Gesamtüberblick über die kommunalen Aufgaben und die Art ihrer Erfüllung. Die komprimierte Darstellung versorgt Gemeinderat, Aufsichtsbehörde und die interessierte Öffentlichkeit mit den notwendigen Informationen.“⁶

Nachteil des Beteiligungsberichts ist die auf die Vergangenheit bezogene Darstellung, denn der Bericht ist bis zum 31. Dezember jeden Jahres für das vorausgegangene Jahr zu erstellen. Dadurch können die Informationen aus dem Bericht bei der Aufstellung des Haushaltsplanes erst für das übernächste Jahr berücksichtigt werden.

Aufzunehmen in den Beteiligungsbericht sind die kommunalen Eigenbetriebe nach § 95a SächsGemO sowie die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nach § 96 SächsGemO (Eigengesellschaften u. Beteiligungsgesellschaften), an denen die Kommune unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Beizufügen sind dem Beteiligungsbericht gleichfalls Angaben über die Zweckverbände (sowie deren Beteiligungsberichte), deren Mitglied die Kommune ist.

Pflichtinhalte des Beteiligungsberichts

§ 99 Abs. 2 SächsGemO enthält Vorgaben zum Mindestinhalt über die Informationen, die von den einzelnen Unternehmen im Beteiligungsbericht enthalten sein müssen. Das sind im einzelnen:

1. eine Beteiligungsübersicht mit den folgenden Angaben:

- die Rechtsform (z.B. AG, GmbH, Eigenbetrieb, Zweckverband),
- der Unternehmensgegenstand (z.B. Versorgung mit Strom, Gas, Wasser, Nahverkehr),
- der Unternehmenszweck (Zielsetzungen des Unternehmens anhand der Basisvorgaben im Gesellschaftsvertrag),
- das Stammkapital einer GmbH oder Grundkapital einer AG (im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung ausgewiesen),
- Prozentualer Eigentumsanteil der Kommune am Gesamtgrund- oder -stammkapital.

2. die Finanzbeziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen, an denen sie beteiligt ist:

Hier soll in einer Übersicht ein umfassender Überblick über die finanziellen Verflechtungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungsunternehmen vermittelt werden. Dabei ist insbesondere auf die Summe aller Gewinnabführungen an den Kommunalhaushalt, aller Verlustabdeckungen sowie aller von der Kommune gewährten sonstigen Vergünstigungen einzugehen. Auch die übernommenen Bürgschaften und sonstige Gewährleistungen für die Unternehmen sind aufzuführen. Gleiches gilt für von der Kommune gewährten

⁶ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, E. Schmidt Verlag, G § 99, Rn 33.

Darlehen.

3. der Lagebericht über den Geschäftsverlauf und die Lage aller Gesellschaften:

Der Lagebericht soll insbesondere auf Gesellschaftsvorgänge von besonderer Bedeutung, die während des Geschäftsjahres eingetreten sind, und auf die voraussichtliche Entwicklung der Gesellschaft im kommenden Geschäftsjahr eingehen. Dabei genügt ein Extrakt des nach dem HGB für das Unternehmen aufzustellenden Lageberichts mit den wichtigsten Feststellungen, die vor allem auch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks erkennen lassen. Diese Beurteilung ist gezielt an den Vorgaben im Gesellschaftsvertrag bezüglich der Erfüllung der Aufgaben- und Finanzziele nach Inhalt und Umfang zu messen. Dabei ist auch die Einhaltung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben darzulegen.

Der Beteiligungsbericht ist der Rechtsaufsichtsbehörde zuzuleiten. Die Angaben zum Mindestinhalt des Beteiligungsberichts sind von der Kommune zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. Dies ist ortsüblich bekannt zu geben.

AG

Das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam

An zwei Universitäten der Bundesrepublik Deutschland wurden kommunalwissenschaftliche Institute eingerichtet: im Westen an der Universität Münster und im Osten an der Universität Potsdam.

Das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam (KWI) wurde im Dezember 1993 als zentrale interdisziplinäre wissenschaftliche Einrichtung der Universität Potsdam gegründet. Es widmete sich von Beginn an entsprechend seiner Satzung der interdisziplinären kommunalwissenschaftlichen Forschung, Lehre, Weiterbildung und Beratung.

Mit Beschluss des Senates der Universität Potsdam vom 15. Dezember 2010 wurde das KWI in eine gemeinsame fachwissenschaftliche Einrichtung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen und der Juristischen Fakultät umgewandelt.

Die neue Satzung des KWI und die mit dem Universitätspräsidium getroffenen Vereinbarung sieht die Fortführung des Institutes mit seinem bisherigen Namen, seiner grundlegenden Aufgabenstellung, seines Besitzstandes und seiner interdisziplinären Binnenstruktur vor

Aufgaben

(Auszug aus der Satzung)

Das Kommunalwissenschaftliche Institut ist interdisziplinär angelegt. Im Rahmen der Universität Potsdam dient es der kommunalwissenschaftlichen Forschung, Lehre und Weiterbildung namentlich auf den Gebieten der Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaft.

Aufgaben und Ziele des Instituts sind insbesondere:

- *Forschung zu Aspekten der Kommunen vornehmlich im Lande Brandenburg sowie in den weiteren neuen Bundesländern,*
- *Unterstützung der Lehre im Bereich der Kommunalwissenschaften,*
- *Veranstaltung wissenschaftlicher Fachtagungen,*
- *Weiterbildung kommunaler Mandatsträger, kommunaler Wahlbeamter und anderer Bediensteter der Kommunen, insbesondere im Lande Brandenburg,*

- *Kommunalwissenschaftliche Beratung namentlich von Kommunen und Ländern,*
- *Bereitstellung von Literatur und Dokumenten mit kommunalwissenschaftlicher Relevanz,*
- *Verbreitung von Publikationen,*
- *Pflege nationaler und internationaler Kontakte,*
- *Öffentlichkeitsarbeit.*

Aus- und Weiterbildung

Das KWI führt regelmäßig für Studierende Lehrveranstaltungen zu kommunalwissenschaftlichen Fragen durch. Daneben werden Fachtagungen, Seminare und Workshops zu aktuellen Themen der Kommunalwissenschaften veranstaltet, an denen interessierte Kommunalpolitiker und Verwaltungspraktiker teilnehmen. Die bisherigen Tagungsergebnisse wurden in der Schriftenreihe des KWI (KWIS) publiziert und werden in der Reihe KWI-Schriften weiter geführt.

Wissenschaftliche Beratung

Das KWI wird die wissenschaftlich orientierte Beratung von Kommunen und Landeseinrichtungen zukünftig verstärken. Neben der laufenden Beratung in rechtlichen Spezialfragen (z.B. Kommunalverfassung, Kommunalwahlgesetze, rechtliche Stellung von Mandatsträgern, Rechtsprobleme der Direktdemokratie) unterstützt das KWI die Kommunen des Landes Brandenburg bei aktuellen Fragen der Verwaltungsmodernisierung, des Haushalts- und Rechnungswesens, des Städtemarketings, des Personalmanagements, der Vernetzung und Auslagerung kommunaler Aufgaben. Vorstandsmitglieder des KWI wirken in diversen Gremien, Ausschüssen und Beiräten des Landes mit, die die Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zum Gegenstand haben.

Leistungen des KWI für die Kommunalpraxis

Das KWI führt wissenschaftliche Studien und Analysen zu kommunalwissenschaftlichen Fragen durch und erstellt wissenschaftliche Gutachten. Es steht insbesondere zur wissenschaftlichen Begleitung kommunaler Reformprozesse sowie zur Förderung des kommunalen Erfahrungsaustausches zur Verfügung. Das KWI berät Kommunen - vor allem in Brandenburg - im Rahmen seines wissenschaftlichen Auftrags zu Fragen der rechtlichen Gestaltung kommunaler Selbstverwaltung sowie des Managements. Es erstellt durch sein Informations- und Dokumentationszentrum auf Anfrage Recherchen zu kommunalpolitisch relevanten Themen.

In den nachfolgenden Darstellungen werden kurz zwei Publikationen zum Thema „Kommunale Unternehmen“ vorgestellt, die beide auch von der Internetseite des KWI als pdf-Datei abgerufen werden können.

Privatisierung und „Re-Publizierung“

Unter dem Titel „Publizierung öffentlicher Aufgaben“ ist im Universitätsverlag Potsdam (<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>) 2018 in der Schriftenreihe „KWI-Schriften“ ein Sammelband mit den Beiträgen einer Tagung veröffentlicht worden, die im Juni 2017 an der Adam-Mickiewicz-Universität Poznań von der dortigen Fakultät für Recht und Verwaltung und dem Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam veranstaltet wurde.

In der Einleitung wurde noch mal darauf verwiesen, dass die frühere Privatisierungseuphorie heute längst verfliegen sei. Der Stimmungsumschwung habe viele Gründe gehabt. So hatte die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise das Vertrauen in privatwirtschaftliche Mechanismen und in die Leistungsfähigkeit der Märkte erschüttert. Auch hatten bei weitem nicht alle Privatisierungsmaßnahmen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Vielmehr wurde zunehmend bewusst, dass die Privatwirtschaft nicht zwangsläufig besser, effizienter und kostengünstiger arbeitet als die öffentliche Hand.

Daher war schon vor vielen Jahren eine Trendwende weg von der Privatisierung und hin zu dem gegenläufigen Prozess der Rekommunalisierung zu beobachten. Davon betroffen sind fast alle kommunalen Aufgabengebiete. Nur beispielhaft zu nennen seien die Entsorgungs- und Versorgungswirtschaft (Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Stadtreinigung, Wasserversorgung und Versorgung mit Strom, Wärme und Gas), ferner Verkehrsbetriebe, Krankenhäuser, soziale und kulturelle Einrichtungen (Kindergärten, Senioren- und Jugendzentren, Schwimmbäder, Museen, Theater usw.), sozialer Wohnungsbau, Messen, Märkte und Volksfeste, nicht zuletzt auch die öffentliche Sicherheit und die Gefahrenabwehr.

Indes beschränke sich die Rückkehr des Öffentlichen nicht auf die kommunale Ebene, sondern hat sich längst zu einem ebenenübergreifenden Phänomen entwickelt. So finden sich in Deutschland auf der Länderebene neben Rückverstaatlichungen namentlich in der Energie- und Wasserwirtschaft (u. a. in Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg) sogar gesetzliche Weichenstellungen, die von der Privatisierung wegführen und bis hin zu verfassungsrechtlichen Privatisierungsbremsen reichen. Auch auf der Bundesebene gibt es inzwischen klare Anhaltspunkte für einen Rückzug aus der Privatisierung und die Rückkehr des Öffentlichen. Bekannte Beispiele sind die bei dem Großprojekt „Deutsche Bahn“ vorerst nicht mehr verfolgten weiteren Privatisierungsstufen (insb. Verkauf der Bahnaktien), die Rettung insolvenzgefährdeter Banken in der Finanzkrise und der Ausstieg aus mehreren Public Private Partnerships im Bereich der Bundeswehr, die oftmals viel teurer wurden als bei einer von vornherein rein staatlichen Finanzierung.

Selbst auf der Unionsebene wurden unlängst auf Druck der Bevölkerung die Wasserwirtschaft aus den Regelungen des Binnenmarkts herausgehalten und die Verantwortung öffentlicher Autoritäten für die Wasserver- und Abwasserentsorgung festgelegt. Ebenenübergreifend lässt sich dieser Trend zu Rekommunalisierung und Rückverstaatlichung mit dem neuen Begriff der Publizierung erfassen. Vorgänge der „remunicipalization“, „renationalization“ und „publicization“ sind auch in anderen Ländern und in manchen Segmenten heute sogar weltweit zu beobachten. Das gilt auch für Polen – dort verbindet sich der Umschwung bisweilen mit stärker national imprägnierten Tendenzen einer „Polonisierung“.

Indes ist die Trendwende „hin zum Öffentlichen“ kein durchgängiges Phänomen. Vielmehr gibt es daneben auch Bestrebungen, die auf künftige Privatisierungen abzielen – das betrifft etwa die Infrastruktur und die damit zusammenhängende Änderung des Grundge-

setzes zur Zuständigkeit für die Verwaltung der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs.

An diesen gegenläufigen Entwicklungstendenzen setzt der vorliegende Tagungsband an. Er dokumentiert den Gedankenaustausch zwischen polnischen und deutschen Verwaltungsrechtswissenschaftlern auf einer Tagung, die im Juni 2017 stattgefunden hat.

Der Sammelband enthält die Beiträge zu folgenden Themen und kann unter www.uni-potsdam.de/de/kwi/publikationen/kwi-schriften als pdf-Datei abgerufen werden.

- Privatisierung oder Publizisierung?
- „Republizisierung“ der Erfüllung öffentlicher Aufgaben
- Aktuelle Entwicklungstendenzen im Recht der Öffentlich-Privaten Partnerschaften
- Öffentlich-Private Partnerschaften im Fokus der Rechnungshöfe
- Gestaltungsprobleme bei Verträgen für Öffentlich-Private Partnerschaften
- Genossenschaften als Instrumente der Wohnraumpolitik
- Rekommunalisierung öffentlicher Aufgaben im polnischen Energiewirtschaftsrecht
- Änderungen im Abfallwirtschaftssystem
- „Republizisierung“ versus „New Public Management“
- Publizisierung oder Privatisierung öffentlicher Aufgaben am Beispiel der Flughäfen

www.uni-potsdam.de/de/kwi/publikationen/kwi-schriften

Verbesserte Legitimation von Stadtwerken durch Bürgerbeteiligung

In der Schriftenreihe der „KWI-Arbeitshefte“ des Kommunalwissenschaftlichen Instituts publizierte der Universitätsverlag Potsdam (<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>) 2019 folgenden als Magisterarbeit verfassten Titel:

Michael Stöckel, Verbesserte Legitimation von Stadtwerken durch Bürgerbeteiligung. Von Public-Private-Partnership zu Public-Citizen-Partnership?, 141 Seiten.

In der Einleitung geht der Autor davon aus, dass die Stadtwerklandschaft in den vergangenen zwanzig Jahren einen großen Umbruch erfahren habe. Im Energiesektor wurde ein EU-weiter Binnenmarkt für Strom und Gas geschaffen. Und ab dem Ende der neunziger Jahre führte auch der Umbau im öffentlichen Bereich, der vom Neuen Steuerungsmodell vorangetrieben wurde, zu einer formellen Privatisierung von ehemals staatlichen oder kommunalen Unternehmen.

Für den Energiesektor ist es heute charakteristisch, dass fast alle kommunalen Unternehmen (97 Prozent) organisatorisch privatisiert sind. Im Wasser- und Abwasserbereich ist dies hingegen anders, hier trifft dies nur auf rund die Hälfte der kommunalen Unternehmen zu. Ein Effekt dieser organisatorischen Ausgliederung in die Privatrechtform der GmbH ist, dass sich die Unternehmen von der Führung der Kommune verselbstständigen, denn die unternehmerische Unabhängigkeit von politischer Steuerung wird als Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit und den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens gesehen, um für die Stadt als Eigentümer Überschüsse zu erwirtschaften.

Aus sozialwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht begründet die ausschließliche Orientierung der kommunalen Wirtschaft auf das Gewinnziel ein Legitimationsproblem, da im Ursprung die wirtschaftliche Betätigung der Kommune durch einen öffentlichen

Zweck gerechtfertigt werden muss. Die Gewinnerorientierung und die Abwesenheit von politischer Steuerung führt zu einer „Delegitimierung“ des kommunalen Wirtschaftens“. Demnach verschwinden die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen und die unternehmerische Unabhängigkeit geht auf Kosten einer politischen Zielsetzung gemäß einer Gemeinwohlorientierung. Dieses Legitimationsdefizit ist auch ordnungspolitischer Natur. Nach kommunalrechtlicher Auffassung muss das kommunale wirtschaftliche Engagement mit einem öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein. Die Frage, die diese Arbeit folglich inspiriert hat, ist, ob mehr Bürgerbeteiligung am kommunalen Unternehmen diesem diagnostizierten Legitimationsdefizit entgegenwirken kann und ob es das Legitimationsdefizit gar aufzulösen im Stande ist.

Nun ist die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung schon länger kein außergewöhnliches Ansinnen mehr und gerade auf der kommunalen Ebene werden seit Jahren Bürgerbeteiligungsinstrumente erprobt und die Sammlung an Partizipationsformen erweitert. Im Zuge der Rekommunalisierungsdebatten von Stromnetzen wurde auch die Bürgerbeteiligung an kommunalen Unternehmen in die Diskussion mit eingebracht. Die Mitbestimmung an der Art des Produzierens und Verbrauchs stand im Elektrizitätsbereich wieder zunehmend in der politischen Auseinandersetzung. Die wichtigste Politisierung der vergangenen Jahre ist wohl die Forderung nach einem beschleunigten Ausbau von erneuerbaren Energien. Diese erneuerte Forderung war die Folge des Wiedereinstiegs in den Atomausstieg nach dem Reaktorgau von Fukushima im Jahre 2011. Im Rahmen des Erneuerbaren Energien Gesetzes (EEG) wurde auch die Verteuerung der Strompreise und die sozialen Folgen für die Bezahlbarkeit von Strom diskutiert. Der Energiesektor und die Bürgerbeteiligung sind auch insofern interessant, da die Energiewende durch die Dezentralität und Anpasstheit vor Ort, vor allem die kommunale Ebene beansprucht.

Die privatrechtliche Organisationsform, in der die Stadtwerke verfasst sind, sieht jedoch eine politische Steuerung nicht vor. Und damit weisen die Geschäftsführer jegliche politische Willensbekundung mit der Argumentation zurück: „Rechnet es sich, machen wir es. Rechnet es sich nicht, machen wir es nicht“. Selbst die Kontrolle des formell privatisierten öffentlichen Unternehmens ist über die Stadtratsmitglieder im Aufsichtsrat nur eingeschränkt möglich. Die Aufsichtsratsmitglieder unterliegen der Verschwiegenheitspflicht bei Unternehmensgeheimnissen und dürfen selbst mit ihren Fraktionskollegen im Stadtrat Vertrauliches nicht teilen. Diese Situation wirft die angesprochenen Legitimationsfragen der Stadtwerke auf. Was können nun die Instrumente der Bürgerbeteiligung an Stadtwerken bewirken, um das Legitimationsdefizit anzugehen? Um dieser Frage nachzugehen werden in dieser Arbeit zwei Fälle qualitativ analysiert und verglichen.

Die Stadtwerke Wolfhagen (SWW) beteiligten im Jahr 2012 die Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen (BEG) an ihrem Stadtwerkeunternehmen mit 25 Prozent der Anteile. Somit kann potentiell jeder Energiekunde der SWW ein Mitglied der BEG werden und fortan „mitgestalten und mitprofitieren“ (BEG, 2012:1). An diesem Fall kann bereits gesehen werden, dass unter Bürgerbeteiligung die Stadtwerke neben der partizipatorischen Beteiligung auch die finanzielle Beteiligung zählen. Die SWW haben nicht aus der Motivation eines drohenden Legitimationsverfalls heraus die Bürger Wolfhagens beteiligt. Hintergrund der Beteiligung der BEG an den SWW ist einerseits die Herstellung von Akzeptanz für einen stadtnahen Windpark und andererseits die Kapitalgenerierung für dieses Windenergieprojekt.

Der zweite Fall, die Stadtwerke Potsdam (SWP), kam auf denkbar andere Weise dazu, Instrumente der Bürgerbeteiligung einzuführen. Hier wird argumentiert, dass dies aus einer Legitimationsschwäche der SWP insgesamt hervorgeht, die sich aus verschiedenen

Quellen speist. Zum einen geriet die SWP, wie es hier zusammengefasst werden soll, aus verschiedenen Vorwürfen der Intransparenz in eine Art PR-Krise. Zweiter Effekt ist, dass die Energietochter der SWP, die Energie und Wasser Potsdam (EWP), mit einem zunehmenden Kundenverlust zurechtkommen musste. Und zuletzt wird hier argumentiert, dass sich die Public-Private-Partnership (PPP) der EWP ebenfalls legitimationsmindernd auf das kommunale Unternehmen auswirkt.

Das KWI-Arbeitsheft kann als pdf-Datei abgerufen werden unter:
www.uni-potsdam.de/de/kwi/publikationen/kwi-arbeitshefte

Zum Umgang mit lokalen Initiativen zum lokalen Stopp des Energiebezugs aus Russland

Gemeinsames Positionspapier von

- Deutscher Städtetag
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Verband Kommunaler Unternehmen

Berlin, 4. März 2022

Die Bürger vor Ort wollen Verantwortung übernehmen

Angesichts des brutalen und völkerrechtswidrigen Angriffskrieges auf die Ukraine fordern vielerorts Initiativen, den Bezug von Energieträgern aus Russland proaktiv zu beenden. Die kommunalen Spitzenverbände und der Verband kommunaler Unternehmen haben größtes Verständnis, dass sich Bürgerinnen und Bürger vor Ort für dieses Anliegen engagieren und die Sanktionen gegen Russland lokal unterstützen wollen. Die Städte, Landkreise, Gemeinden und kommunalen Unternehmen sehen sich in der Verpflichtung, i.S. dieser großen Solidarität für die Ukraine zusammen mit der Bundesregierung und den europäischen Partnern Verantwortung in der aktuellen Situation zu übernehmen.

Unabhängigkeit von Energiebezügen aus Russland und die Rolle Versorgungssicherheit

Derzeit besteht eine hohe Abhängigkeit von fossilen russischen Energielieferungen. Sie muss auch angesichts der neuen politischen Lage so schnell wie möglich reduziert werden. Dieses Ziel muss Vorrang auch vor betriebswirtschaftlichen Erwägungen haben. Die Verbände unterstützen daher die europäische Sanktionspolitik vorbehaltlos. Damit diese im Interesse der Ukraine hilft, die Kampfmaßnahmen zu beenden, kommt es allerdings entscheidend darauf an, gemeinsam und abgestimmt die richtigen Entscheidungen zu treffen. Dabei besitzt auch die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit in Deutschland und Europa hohe Priorität. Sie bildet eine wesentliche Grundlage für die geschlossene europäische Antwort auf die russische Aggression und ist Voraussetzung für zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen humanitärer und ökonomischer Art für die Ukraine.

Auf ein gemeinsames, koordiniertes Vorgehen kommt es an

Die Verbände sind überzeugt, dass eine wirksame Reaktion auf die russische Aggression nur in enger Abstimmung zwischen den nationalen und europäischen Partnern erreicht werden kann. Keine Kommune in Deutschland und kein Stadtwerk kann unabhängig für sich agieren. Die meisten kommunalen Energieversorger unterhalten keine direkten Vertragsbeziehungen zu russischen Unternehmen. Die Gasbeschaffung auf den internationalen Handelsmärkten findet zu einem großen Teil über mehrere Stufen mit verschiedenen Vorlieferanten oder auch ohne direkten Bezug zum Verkäufer über die Energiebörse statt. Getrennt vom Handel ist zusätzlich der Gastransport zu betrachten. Vielfach ist praktisch nicht feststellbar, ob es sich um Erdgas russischer Herkunft handelt. Auch sind bei laufenden Verträgen, die zumeist inländische Partner betreffen, vertragliche Obliegenheiten zu berücksichtigen. Zudem ist die Energiewirtschaft stark vernetzt. Eine unkoordinierte, dezentrale Vorgehensweise könnte die Versorgung in Deutschland und Europa gefährden. Vor allem aber muss im Interesse einer glaubwürdigen und effektiven Antwort des Westens jeder Anschein von Uneinigkeit und unterschiedlichen Vorgehensweisen vermieden werden. Umso mehr kommt es gerade auch in der Energiepolitik darauf an, dass wir weiterhin gemeinsam und geschlossen agieren.

Der Beitrag der kommunalen Energiewirtschaft

- **Transparenz** – Die kommunale Energiewirtschaft hat bereits damit begonnen zu untersuchen, wo und in welchem Maße Abhängigkeiten von russischer Energie bestehen und in welchen Zeiträumen Energielieferungen ersetzt werden können. Auf dieser Basis können und müssen schnell Alternativen entwickelt werden, die sich in die nationale und europäische Strategie einbetten.
- **Langfristige Sicherheit** – Neben dem Verzicht auf russische Energieträger wie Gas, Kohle und Öl geht es auch um die Sicherstellung der Versorgung insbesondere im nächsten Winter. Hierfür werden Umstellungen im Energieverbrauch und bei den Bezugsquellen und ihrer Logistik nötig, was erhebliche, auch preiswirksame Herausforderungen beinhaltet. Die Verbände bringen sich daher bereits jetzt aktiv in die Diskussion über den Aufbau von Reserven für Kohle und Erdgas sowie über den Ersatz und die Diversifizierung der Herkunftsmärkte ein.
- **Wechselwirkungen beachten** – Kein Energieträger kann isoliert betrachtet werden. Kohle kann i.T. Erdgas in der Stromerzeugung ersetzen, doch nicht jedes Kraftwerk kann von heute auf morgen andere Kohle einsetzen. Wärme wird vielfach hocheffizient gekoppelt zusammen mit Strom erzeugt, weswegen lokal oft beide zusammen betrachtet werden müssen. Der verminderte Einsatz eines Brennstoffes kann den Aufbau von Lagerbeständen vor dem Winter unterstützen. Mancher Industrieverbraucher kann teilweise auf Öl ausweichen. Die kommunale Energiewirtschaft bringt ihr Know-how ein, um die Bundesregierung bei der Suche nach einem Weg zu unterstützen, um möglichst schnell und flexibel die Abhängigkeit von russischen Energiequellen abzubauen und die Versorgungssicherheit der Menschen vor Ort zu gewährleisten.
- **Lastenteilung vornehmen** – Um die Abhängigkeit von russischen Energielieferungen zu vermindern, ist es notwendig, den Energieeinsatz insgesamt i.S. einer höheren Versorgungssicherheit zu verändern. Mögliche preisliche Effekte und rechtliche Herausforderungen daraus sollten nicht auf einzelne Unternehmen und deren Kunden verlagert werden. Zugleich muss beachtet werden, dass Ersatzlieferungen derzeit nicht nur zu deutlich höheren Kosten organisiert werden müssen, sondern es stellt sich die Frage, ob sie überhaupt verfügbar sind.

- Lokale Aktion fördern – viele Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen fragen sich aktuell, wie sie einen Beitrag leisten oder wie sie sich auch langfristig vorbereiten können auf mögliche Folgen der Krise. Hierbei können auch lokale Effizienzinitiativen und entsprechende Netzwerke, wie z. B. die Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerke einen wichtigen Beitrag auch im Interesse des Klimaschutzes leisten.

www.landkreistag.de/positionspapiere

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
09130 Chemnitz
Zietenstraße 60
Tel.: 0371-69575405
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.

