

Privatisierung in Kommunen –  
eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte

Jan Hendrik Trapp  
Sebastian Bolay

## **Impressum**

### **Autoren**

Dipl.-Soz. Jan Hendrik Trapp

Sebastian Bolay

### **Redaktion**

Dipl.-Pol. Patrick Diekelmann

### **Textverarbeitung und Layout**

Doris Becker

Dieser Band ist auf 100-prozentigem Recyclingpapier gedruckt.

### **Deutsches Institut für Urbanistik**

Straße des 17. Juni 112

10623 Berlin

Telefon: (030) 39001-0

Telefax: (030) 39001-100

E-Mail: [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de)

Internet: <http://www.difu.de>

Alle Rechte vorbehalten

Schutzgebühr Euro 15,-

Berlin, Oktober 2003

ISBN 3-88118-349-3

## Inhalt

Zu diesem Band .....	6
Vorwort .....	7
1. Einführung .....	8
2. Theoretische Grundlagen und begriffliche Spezifikationen .....	10
2.1 Zum Privatisierungsbegriff .....	10
2.2 Die Rechtsgrundlage für wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden .....	11
2.3 Rechtsformen kommunaler Beteiligungsunternehmen .....	12
2.3.1 Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen .....	13
2.3.2 Privatrechtliche Unternehmensformen .....	14
2.4 Vor- und Nachteile der privatrechtlichen Kapitalgesellschaften (GmbH und Aktiengesellschaft) für Kommunen .....	17
2.5 Steuerungsmöglichkeiten und Rechtsform .....	18
2.6 Beteiligungsberichte .....	20
3. Empirische Ergebnisse .....	21
3.1 Methodik.....	21
3.2 Art und Ausmaß von Privatisierungen in den erhobenen Kommunen .....	23
3.2.1 Anzahl der Beteiligungen .....	23
3.2.2 Rechtsformen der Beteiligungen .....	28
3.2.3 Verhältnis von Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen .....	27
3.2.4 Verhältnis von direkten und indirekten Beteiligungen .....	28
3.2.5 Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen .....	28
3.3 Sektorale Bestandsaufnahme .....	29
3.3.1 Wasser .....	30
3.3.2 Energie .....	31
3.3.3 ÖPNV .....	33
3.4 Tendenz zum „Konzern Stadt“ .....	34

4.	Weitere Ergebnisse der Auswertung .....	36
4.1	Adressaten der Beteiligungsberichte .....	36
4.2	Erfahrungen der Kommunen mit der Erstellung von Beteiligungsberichten ....	37
4.3	Begründung für die Erstellung des Beteiligungsberichte .....	37
4.4	Angaben zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks .....	38
4.5	Gründe für die Auslagerung in Beteiligungsunternehmen .....	39
4.6	Vergleich zwischen unternehmensrelevanten und fiskalischen Kennzahlen der Stadt und der Beteiligungsunternehmen .....	40
4.7	Vergleich zwischen dem Verwaltungshaushalt und dem Umsatz der Beteili- gungen in den untersuchten Städten .....	41
5.	Zusammenfassung für den eiligen Leser .....	43
Anhang .....		47
Literatur .....		50
Verzeichnis der Abbildungen		
1	Beispiele für „durchgerechnete“ Beteiligungsquoten .....	22
2	Anzahl der inländischen Beteiligungen .....	24
3	Anzahl der ausländischen Beteiligungen .....	25
Verzeichnis der Tabellen		
1	Überblick über die Rechtsformen .....	13
2	Organisationsstrukturen der einzelnen Rechtsformen .....	17
3	Rechtsformen der inländischen Beteiligungen .....	26
4	Verhältnis privater und öffentlicher Rechtsformen inländischer Beteiligungs- unternehmen .....	26
5	Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen .....	27
6	Direkte und indirekte Beteiligungen .....	28
7	Verhältnis direkter und indirekter Beteiligungen zum kommunalen Anteil ....	28
8	Rechtsformen im Wassersektor .....	30
9	Verhältnis privater und öffentlicher Rechtsformen im Wassersektor .....	30
10	Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im Wassersektor .....	31

11	Rechtsformen im Energiesektor .....	32
12	Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im Energiesektor .....	32
13	Rechtsformen im ÖPNV-Sektor .....	33
14	Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im ÖPNV-Sektor .....	38
15	Adressaten der Beteiligungsberichte .....	36
16	Erfahrungen mit Beteiligungsberichten .....	37
17	Gründe für die Erstellung der Beteiligungsberichte .....	38
18	Gewinn/Verlust für den Kommunalhaushalt durch die Beteiligungen .....	40
19	Vergleich Verwaltungshaushalt mit dem Umsatz der Beteiligungen in den Jahren 2000 bzw. 2001 .....	42
20	Rechtsformen kommunaler Beteiligungsunternehmen im sektoralen Vergleich .....	44
21	Besitzverhältnisse kommunaler Beteiligungsunternehmen im sektoralen Vergleich .....	45

## **Zu diesem Band**

Die Diskussion über Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenbereiche und Unternehmen wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltskrise geführt. Gegenstand dieser Auseinandersetzung sind Ausgliederung und Übertragung kommunaler Leistungen auf Private, aber auch ganz grundsätzlich die Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen zwischen öffentlicher und privater Hand.

In vielen einschlägigen Publikationen wird das Fehlen empirischen Datenmaterials zum Stand der Privatisierung auf kommunaler Ebene beklagt. Gleichwohl geht man allgemein davon aus, dass weite Bereiche der kommunalen Betätigung in eine private Rechtsform überführt und so aus der Kernverwaltung ausgegliedert worden sind.

Der Band bietet auf der Basis einer Auswertung von Beteiligungsberichten deutscher Großstädte aus den Jahren 2001 und 2002 einen ersten Überblick über Art und Ausmaß von Privatisierungen in deutschen Großstädten – insbesondere in den Ver- und Entsorgungsbereichen Wasser und Energie sowie im ÖPNV. Untersucht wurden 36 Beteiligungsberichte, darunter die der 30 größten deutschen Städte von Berlin bis Braunschweig.

## Vorwort

Privatisierung, Liberalisierung, Daseinsvorsorge, Verwaltungsmodernisierung und kommunale Haushaltskrise/Staatsverschuldung umreißen ein Diskursfeld, in dem intensiv über die Effizienz und Qualität öffentlicher Dienstleistungen, die Übertragung kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen auf Private und damit auch ganz grundsätzlich über die Neuverteilung von Aufgaben zwischen öffentlicher und privater Hand verhandelt wird.

In diesem Kontext befasst sich der Arbeitsbereich „Umwelt und Verkehr“ des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) seit geraumer Zeit mit den Folgen von Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen in den „klassischen“ Bereichen kommunaler Daseinsvorsorge (Wasser, Energie, ÖPNV) in Kommunen. Dabei stehen insbesondere Auswirkungen auf Handlungsspielräume für kommunale Selbstverwaltung, auf das „Selbstverständnis“ von Kommunen und auf ihre Möglichkeiten, Gemeinwohlbelange wie Umwelt- und Klimaschutz zu verfolgen, im Mittelpunkt des Interesses.

Passend dazu startete am Difu im Herbst 2002 das Forschungsprojekt „netWORKS“. Ziel des Projekts ist es, gemeinsam mit vier weiteren Forschungsinstituten, die sich gegenwärtig vollziehenden Veränderungen in netzgebundenen Ver- und Entsorgungssektoren zu untersuchen und darauf aufbauend Vorschläge auszuarbeiten, wie dieser Wandel gestaltet und im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung gelenkt werden kann. Die Analyse von Veränderungen in der Organisation und Durchführung kommunaler Leistungen und die Diskussion über die Absicherung bzw. Fortentwicklung kommunal(politisch)er Gestaltungsspielräume stehen im Zentrum der Arbeiten des Difu im Forschungsverbund. Hierfür ist ein genauer Kenntnisstand über Art und Ausmaß der Privatisierungen in Kommunen eine wichtige Grundlage, ja geradezu unerlässliche Voraussetzung. Ein (auch nur annähernd) verlässlicher Überblick über Privatisierungen in den verschiedenen Aufgabenbereichen deutscher Kommunen fehlt bisher jedoch, obwohl auf einer Vielzahl eigener und externer Workshops und Seminare, in Vorträgen, Diskussionsrunden und Publikationen immer wieder eine dynamische Entwicklung hin zur Privatisierung in den deutschen Kommunen konstatiert wird.

Da eine umfassende empirische Erhebung und statistische Auswertung der Privatisierungsvorgänge in deutschen Kommunen, z.B. mittels eines Fragebogens, im zeitlichen und finanziellen Rahmen der Projektarbeit zu „netWORKS“ jedoch nicht zu leisten war, haben wir uns im Projektteam des Difu entschieden, zumindest die mittlerweile bei Großstädten fast flächendeckend erarbeiteten Beteiligungsberichte auszuwerten. Damit, so die Hoffnung, erhalten wir wenigstens für unseren Projektzusammenhang einen gesicherten Ein- und Überblick über Art und Ausmaß von Privatisierungen in deutschen Kommunen, insbesondere in den Ver- und Entsorgungsbereichen. Die hier vorgelegte Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte ist damit ein Kompromiss zwischen dem für den Erkenntnisprozess im Projekt Notwendigen, dem Wünschenswerten und dem Leistbaren.

Berlin, September 2003

Jan Hendrik Trapp/Sebastian Bolay

## 1. Einführung

In vielen Publikationen, die sich mit den Themen Privatisierung und Beteiligungen in deutschen Kommunen beschäftigen, wird das Fehlen einer Übersicht über den empirischen Stand der Privatisierung auf kommunaler Ebene beklagt (z.B. Monstadt/Naumann 2003, S. 9; Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 14; Schefzyk 2000, S. 38; Leitstelle Gemeindeprüfung 2001, S. 30). Gleichwohl wird allgemein davon ausgegangen, dass weite Bereiche der kommunalen Betätigung in eine private Rechtsform überführt worden sind.

Die vorliegende Auswertung von Beteiligungsberichten ausgewählter deutscher Großstädte versucht, einen ersten Überblick über Art und Ausmaß von Privatisierungen in deutschen Kommunen insbesondere in Ver- und Entsorgungsbereichen zu geben. Die Untersuchung erstreckt sich dabei auf die dreißig größten deutschen Städte von Berlin bis Braunschweig und diejenigen Landeshauptstädte, die nicht in diese Kategorie fallen. Dazu kommen als Praxispartner des Forschungsverbundes „netWORKS“ die Städte Oldenburg und Schwedt/Oder. Da von den Städten Wuppertal, Chemnitz und Saarbrücken innerhalb der gesetzten Frist keine Rückmeldungen über Beteiligungsberichte eingingen, wurden diese Städte in die Auswertung nicht mit aufgenommen. Anstelle der Stadt Schwerin als Landeshauptstadt Mecklenburg-Vorpommerns, von der ebenfalls keine Rückmeldung einging, wurde die Stadt Rostock in die Auswertung aufgenommen. Die Gesamtzahl der untersuchten Städte beträgt damit  $n = 36$ <sup>1</sup>. Die Städte Bremen und Bielefeld erstellen neben den Beteiligungsberichten separate Eigenbetriebsberichte, die ebenfalls in die Auswertung einbezogen wurden.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerungen infolge der Erhebung und Bearbeitung des statistischen Zahlenmaterials in den Beteiligungsverwaltungen und der Dauer bis zu Veröffentlichung der Beteiligungsberichte geben die vorliegenden Daten nicht den Privatisierungsstand zum Zeitpunkt der Untersuchung (2003) wieder. Basisjahre der Zahlen in den Beteiligungsberichten der Städte sind die Jahre 2001 ( $n = 22$  oder 62 Prozent) und 2000 ( $n = 13$  oder 37 Prozent). Bei der Stadt Schwedt/Oder konnte keine genaue Jahreszahl ermittelt werden. Damit untersucht dieser Band den Stand der Privatisierungen in ausgewählten deutschen Kommunen in den Jahren 2000/2001. Geht man von einem seitdem anhaltenden Trend zur Privatisierung aus, dürfte das heutige Ausmaß von Privatisierungen sogar noch größer sein, als es die hier recherchierten Zahlen wiedergeben. Neben einer Gesamtübersicht über alle Beteiligungsunternehmen werden für die Daseinsvorsorgebereiche Wasser, ÖPNV und Energie separate sektorale Auswertungen vorgenommen.

Zusätzlich zu der vorrangigen Forschungsfrage nach Art und Ausmaß von Privatisierungen in deutschen Großstädten wurden weitere Inhalte der vorliegenden Beteiligungsberichte untersucht, die als „Nebenprodukte“ der Auswertung mit aufgenommen wurden. So enthält dieser Band Informationen zu den Adressaten bzw. Zielgruppen der Beteiligungsberichte, den Erfahrungen und Gründen für die Berichtserstellung, Angaben zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks, den Gründen für die Ausgliederung sowie Vergleiche zwischen unternehmensrelevanten und fiskalischen Kennzahlen der Stadt und der Beteiligungsunternehmen.

---

1 Eine genaue Auflistung der Städte befindet sich im Anhang.



Mit dieser „losen“ Sammlung von Schlaglichtern soll der Leser einen – wenn auch oberflächlichen – Eindruck von Funktion, Art und Umfang der Beteiligungsberichte erlangen. Fundierte und methodisch sauber abgeleitete Aussagen zur Qualität der Beteiligungsberichte sind mit dieser Untersuchung jedoch nicht darstellbar<sup>2</sup>.

Bevor in den Kapiteln 3 und 4 die empirischen Ergebnisse der Auswertung der Beteiligungsberichte vorgestellt werden, erfolgt eine kurze Einführung in die theoretischen Grundlagen. Dabei wird zunächst der Privatisierungsbegriff mit seinen Unterformen bestimmt.

---

2 Hierzu sei auf die Publikationen von Schefzyk (2000) und der Leitstelle Gemeindeprüfung des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (2001) verwiesen.

## 2. Theoretische Grundlagen und begriffliche Spezifikationen

### 2.1 Zum Privatisierungsbegriff

Der Privatisierungsbegriff<sup>3</sup> spielt in diesem Bericht eine zentrale Rolle. Entsprechend muss Privatisierung zunächst klar definiert werden, um ein einheitliches Verständnis dieses schillernden Begriffes, ja Schlagwortes, herzustellen. Privatisierung kann in einem weiten, allgemeinen Sinn als „die Überführung von staatlichem, Gemein- oder Genossenschaftseigentum an Produktionsmitteln in Privateigentum“ (Fuchs-Heinritz u.a. 1995, S. 515) definiert werden. Eine weniger soziologische als vielmehr juristische Definition bezeichnet Privatisierung als „die Bildung bzw. der Übergang von Eigentumsrechten von der öffentlichen Hand auf Private“ (Richter 1996, S. 4). Diese beiden Definitionen sind jedoch noch zu undifferenziert, um die hier relevant werdenden Sachverhalte hinreichend scharf bezeichnen und voneinander unterscheiden zu können.

Grundsätzlich werden in diesem Bericht zwei Oberformen von Privatisierungen unterschieden: formelle und materielle Privatisierung. Diese beiden Oberformen lassen sich in weitere Unterformen differenzieren. Zur Bestimmung dieser Unterformen von Privatisierung scheint zudem noch die Unterscheidung zwischen gesetzlichen Aufgaben und Unternehmen sinnvoll.

#### *Formelle Privatisierung*

Bei einer formellen Privatisierung bleibt die Aufgabe bzw. die Aufgabenverantwortung in öffentlicher Hand. Beauftragt die Kommune ein privates Unternehmen quasi als „Erfüllungsgehilfen“ mit der Erledigung einer kommunalen Aufgabe, spricht man von *funktionaler Privatisierung*. Wird ein kommunaler Betrieb aus einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform in ein kommunales Unternehmen mit privatrechtlicher Form, „bei fortbestehender staatlicher (oder kommunaler; die Verf.) Trägerschaft und unverändert staatlichem Aufgabencharakter“ (Hellermann 2000, S. 3), überführt, so bezeichnet man dies als *Organisationsprivatisierung*.

#### *Materielle Privatisierung*

Im Zuge einer materiellen Privatisierung wird eine gesetzliche (kommunale) Aufgabe und damit auch die Aufgabenverantwortung auf einen Privaten übertragen<sup>4</sup>. Materielle Privatisierung wird demnach auch als *Aufgabenprivatisierung* bezeichnet. Diese Betrachtung des Privatisierungsbegriffes unter einer „Aufgaben-Perspektive“ entspricht einer eher rechtssystematischen Sicht.

Bezieht sich die Verwendung des Privatisierungsbegriffes auf Unternehmen, so ist je nach Umfang der Privatisierung von *Teil-* oder *Vollprivatisierung* zu sprechen. Diesen Vorgang könnte man rechtssystematisch auch als *Vermögensprivatisierung* bezeichnen, da mit

3 Für eine intensive Auseinandersetzung mit dem Privatisierungsbegriff z.B. Burgi (1999), Hill (1999a) sowie Wohlfahrt/Zühlke (1999).

4 Materielle Privatisierung ermöglicht das geltende Recht etwa bei der Abfallentsorgung (§ 16 Abs. 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG) und bei der Abwasserbeseitigung (§ 18a Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz – WHG).

diesem Begriff „die Übertragung staatlichen (oder kommunalen; die Verf.) Eigentums an Unternehmen oder Liegenschaften auf Private“ (Hellermann 2000, S. 3) gefasst wird<sup>5</sup>.

## 2.2 Die Rechtsgrundlage für wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden

Die oberste Rechtsgrundlage für Kommunen und ihre wirtschaftliche Betätigung bildet das Grundgesetz. Nach Art. 28 Abs. 2 GG können Kommunen „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln“. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erhalten die Kommunen einerseits eigene Handlungs- und Entscheidungsspielräume, andererseits stehen sie aber auch unter staatlicher Aufsicht übergeordneter Instanzen. Aus dem Selbstverwaltungsrecht<sup>6</sup> der Kommunen ergibt sich auch ihre Organisationshoheit. Das heißt, dass Kommunen das Recht besitzen, die Verwaltung selbständig nach ihren Anforderungen zu organisieren. Aufgaben unter kommunaler Verantwortung können auf zu diesem Zweck geschaffene Organisationseinheiten (kommunale Unternehmen) übertragen werden (Stober 1996, S. 78).

Ohne dass im Grundgesetz ein Vorrang der Privatwirtschaft gegenüber der öffentlichen Leistungserstellung verankert ist, finden sich dort dennoch Schranken für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen in Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 (Näheres z.B. in Hill 1997).

Ein Interessenausgleich wird durch die Gemeindeordnungen (GO) der Länder gewährleistet<sup>7</sup>, welche Schranken kommunaler wirtschaftlicher Betätigung festlegen:

1. Der öffentliche Zweck muss die Tätigkeit rechtfertigen:  
Der öffentliche Zweck ist „jede gemeinwohlorientierte im öffentlichen Interesse der Einwohner liegende Zielsetzung“ (Heinrichs/Schwabedissen 1998, S. 161). Nach der Rechtsprechung sind zahlreiche Zwecke denkbar, z.B. sozialpolitische, wettbewerbspolitische, wirtschaftsfördernde und arbeitsplatzsichernde. Die reine Gewinnerzielung stellt keinen öffentlichen Zweck dar, wenngleich die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen dem Wirtschaftlichkeits- und Rentabilitätsgebot unterliegt und damit einen Ertrag für den Gemeindehaushalt erwirtschaften soll. Die Entscheidung über den öffentlichen Zweck muss von der Gemeindevertretung getroffen werden (Hill 1999b, S. 48 ff.).
2. Das Unternehmen muss in Art und Umfang in angemessenem Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen.
3. Die Aufgabe kann nicht besser und wirtschaftlicher von einem Privaten erfüllt werden.

Diese Grenzen werden in den einzelnen Gemeindeordnungen ausgeweitet bzw. eingeschränkt, sind aber in allen dem Wesensgehalt nach gültig.

---

5 Gelegentlich wird im alltagspraktischen Sprachgebrauch auch der Fall des Verkaufs von mehr als 50 Prozent der Anteile an einem kommunalen Unternehmen als materielle Privatisierung bezeichnet. Dies ist rechtssystematisch jedoch nicht korrekt.

6 Inwiefern gleichsam als Kehrseite zum *Recht* auf kommunale Selbstverwaltung unter den Bedingungen von Aufgabenprivatisierungen und in Gestalt öffentlich-privater Aufgabenwahrnehmung gegebenenfalls auch von einer „Selbstverwaltungspflicht“ auszugehen ist, thematisieren Tomerius/Breitkreuz (2003).

7 Normiert in Anlehnung an die Deutsche Gemeindeordnung von 1936 § 67.

Als vierte Schranke tritt das Örtlichkeitsprinzip hinzu. Es besagt, dass wirtschaftliche Betätigung nur innerhalb der eigenen Gemeindegrenzen zulässig ist. Allerdings ist dieses Prinzip in einigen Gemeindeordnungen bereits eingeschränkt, so z.B. in Nordrhein-Westfalen: „Die wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1<sup>8</sup> vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind“ (GO NRW § 107, Abs. 3). Von besonderer Problematik sind dabei die ausländischen Beteiligungen der Kommunen. Sie widersprechen sowohl dem Örtlichkeitsprinzip als auch dem öffentlichen Zweck. Die Betätigung im Ausland ist nach § 107, Abs. 4 GO NRW erlaubt, wenn durch die Aufsichtsbehörden eine Genehmigung erteilt wurde. In anderen Gemeindeordnungen finden sich bislang keine Regelungen zu Beteiligungen im Ausland.

### 2.3 Rechtsformen kommunaler Beteiligungsunternehmen

Bei der Entscheidung, eine Aufgabe aus dem Kernhaushalt der Verwaltung auszugliedern, besteht grundsätzlich Wahlfreiheit bezüglich der zukünftigen Rechtsform für die Erledigung der Aufgabe. In der nordrhein-westfälischen und der baden-württembergischen Gemeindeordnung ist allerdings eine Einschränkung für die Gründung von Aktiengesellschaften verankert. Diese dürfen demnach nur dann gegründet, erworben oder erweitert werden, „wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann“ (§ 108, Abs. 3 GO NRW und § 103, Abs. 2 GO Baden-Württemberg).


Die Wahl der Rechtsform ist das entscheidende Moment, in dem über den künftigen Umfang politischer Kontrolle über und Einflussnahme auf ein Beteiligungsunternehmen entschieden wird (Richter 1996, S. 6). Je stärker die Verflechtung zwischen Kommune und Beteiligungsunternehmen in personeller, finanzieller und vertraglich-satzungsgemäßer Hinsicht ist, desto stärker sind die (formalen) Einflussmöglichkeiten des Rates. Wohlfahrt und Zühlke (1999, S. 53) vertreten die These, dass über Eigenbetriebe hinausgehende Rechtsformen von der kommunalen Politik kaum noch kontrolliert und beeinflusst werden können.

An dieser Stelle wird ein Überblick über die möglichen Rechtsformen der Beteiligungsunternehmen mit den spezifischen Vor- und Nachteilen für die Steuerungsmöglichkeit der Kommunen gegeben.

---

8 Voraussetzungen des Absatzes 1 sind die drei oben aufgeführten Schranken.

Tabelle 1: Überblick über die Rechtsformen\*

	Öffentlich-rechtliche Formen	Privatrechtliche Formen
Ohne eigene Rechtspersönlichkeit	Regiebetrieb Eigenbetrieb eigenbetriebsähnliche Einrichtung	OHG KG GbR GmbH&Co. KG
Mit eigener Rechtspersönlichkeit <sup>1</sup>	Öffentlich-rechtliche Anstalt Stiftung Zweckverband	Genossenschaft GmbH AG
Deutsches Institut für Urbanistik 		

\*Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Schefzyk (2000, S. 24 ff.), Beteiligungsbericht Dortmund (2001/2002, S. 10 ff.) und Diederich (1992, S. 95 ff.).

1 Eigene Rechtspersönlichkeit ist die Fähigkeit, Träger von subjektiven Rechten und Pflichten zu sein.

### 2.3.1 Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen

#### *Regiebetrieb<sup>9</sup>*

Regiebetriebe sind weder organisatorisch noch rechtlich selbständig und damit nicht von der Verwaltung getrennt (Diederich 1992, S. 111). Die Wirtschaftsrechnung ist vollständig in den Haushalt der Kommune integriert. Aufgrund der Unselbständigkeit besteht eine formal uneingeschränkte Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit durch die Kommune.

#### *Eigenbetrieb und eigenbetriebsähnliche Einrichtung*

Eigenbetriebe sind in organisatorischer Hinsicht weitgehend selbständige kommunale Unternehmen. Sie besitzen allerdings keine eigene Rechtspersönlichkeit, weshalb die Kommune als Trägerin vollständig für einen Eigenbetrieb haftet. Der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter. Eigenbetriebe stellen ein Sondervermögen außerhalb des Gemeindehaushalts dar, so dass im städtischen Haushalt lediglich die finanziellen Verflechtungen ausgewiesen werden.

Eigenbetriebe besitzen – im Gegensatz zu Regiebetrieben – ein eigenes kaufmännisches Rechnungswesen und stellen eine eigene Betriebsatzung auf, in der die Kompetenzen der Organe festgelegt werden. Organe sind die Werkleitung und der Werksausschuss. Neben den Werksausschuss tritt der Rat der Stadt. Sie sind gemeinsam für die grundsätzlichen Richtlinien, die Kontrolle der verfolgten Strategie und Festsetzung von Preisen und Gebühren zuständig (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 53). Allerdings besitzt der Rat keine Zugriffsmöglichkeit auf das Betriebsvermögen. Eine Beteiligung Dritter an Eigenbetrieben ist nicht möglich. Ein Eigenbetrieb kann sich allerdings an anderen Unternehmen beteiligen (Schefzyk 2000, S. 27).

Eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind kommunale Betriebe, die nicht wirtschaftliche Tätigkeiten (z.B. Sport, Kultur) verfolgen, aber trotzdem nach den Vorschriften des Eigen-

<sup>9</sup> Die Regiebetriebe werden an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber erwähnt, da sie Teil des Verwaltungshaushaltes sind und damit nicht in Beteiligungsberichte aufgenommen werden.

betriebsrechts geführt werden (Schefzyk 2000, S. 25). Da sie ohne eigene Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind, kann die Kommune in personeller, finanzieller und satzungsmäßiger Hinsicht einen starken Einfluss ausüben.

Kommunen können bei eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen einzelne Elemente oder alle Regelungen des Eigenbetriebsrechts übernehmen: Hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede, weswegen beide unter Eigenbetriebe zusammengefasst werden, was auch in den Beteiligungsberichten in der Regel so gehandhabt wird.

#### *Anstalt des öffentlichen Rechts*

Anstalten öffentlichen Rechts besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit und verfolgen einen öffentlichen Zweck. Organe sind der Vorstand, der die Anstalt in eigener Verantwortung leitet, und der Verwaltungsrat, der den Vorstand überwacht. Einflussmöglichkeiten der Kommune ergeben sich aus der Aufstellung und Änderung der Satzung und der Benennung der Mitglieder des Verwaltungsrats. Diese sind in bestimmten Fällen gegenüber dem Rat weisungsabhängig. Aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit besitzt eine Anstalt im Vergleich zu einem Eigenbetrieb eine größere Unabhängigkeit bezüglich kommunaler Einflussnahme (vgl. Schefzyk 2000, S. 27 ff.).

#### *Zweckverband*

Ein Zweckverband ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Er dient der Erfüllung von Aufgaben, die nur im Verbund und nicht von einer Kommune allein geleistet werden können. Ein Zweckverband ist entweder auf freiwilliger Basis entstanden (Freiverband) oder durch die Aufsichtsbehörde erzwungen worden (Pflichtverband). Ein Zweckverband wird für eine klar umrissene Aufgabe gegründet. Organe des Zweckverbands sind der Verbandsvorsteher, der für die Leitung und Verwaltung des Verbandes zuständig ist, und die Verbandsversammlung, die über sämtliche Entscheidungsrechte verfügt und den Vorsteher kontrolliert. „Mitglieder des Zweckverbandes können andere öffentliche Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen, aber auch Personen des privaten Rechts sein.“ (Schefzyk 2000, S. 29) Die Einflussmöglichkeiten einer einzelnen Kommune auf den Zweckverband sind als eher gering anzusehen, da in der Regel keine Kommune eine Stimmenmehrheit besitzt.

### **2.3.2 Privatrechtliche Unternehmensformen**

#### *Kommanditgesellschaft (KG) und GmbH&Co. KG*

Die Kommanditgesellschaft hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie besitzt aber Teilrechtsfähigkeit, was bedeutet, dass sie Träger eigener Rechte und Pflichten sein kann. Ein oder mehrere persönlich haftende Komplementäre und bis zur Höhe ihrer Einlage haftende Kommanditisten sind Bestandteil der KG. Das Rechtsverhältnis der Kommanditisten und Komplementäre ist stark durch die Satzung geprägt, da die rechtlichen Regelungen einen großen Spielraum lassen. Die Geschäftsführung liegt bei dem/den Komplementä-

ren, wohingegen die Kommanditisten von der Geschäftsführung ausgeschlossen sind. Organe der Kommanditgesellschaft sind die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung, bestehend aus Komplementären und Kommanditisten, welche die Geschäftsführung überwacht.

Kommunen können aufgrund der Haftungsregeln lediglich als Kommanditistinnen an einer Kommanditgesellschaft beteiligt sein. Ihr Einfluss auf eine KG umfasst aufgrund der flexiblen Ausgestaltungsmöglichkeit der Satzung eine große Bandbreite von sehr gering bis groß. Da die Kommune als Kommanditistin von der Geschäftsführung ausgeschlossen ist, sind ihre Einflussmöglichkeiten auf das operative Management begrenzt. Als weitere Determinante, welche die kommunalen Einflussmöglichkeiten bestimmt, kommt die Höhe des eingesetzten Kapitals hinzu.

Bei einer GmbH&Co. KG ist der Komplementär eine GmbH, welche die Geschäftsführung ausübt. Dadurch können Kommunen sowohl Komplementär als auch Kommanditist sein, was die Einflussmöglichkeiten gegenüber einer Kommanditgesellschaft deutlich steigern kann.

#### *Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR)*

Die Gesellschaft bürgerlichen Rechts besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Anteilseigner haften gemeinsam und solidarisch sowohl mit dem Firmen- als auch mit dem Privatvermögen. Gesellschafter können natürliche und juristische Personen und damit auch Kommunen sein. Im Gesellschaftervertrag muss ein gemeinsamer Zweck festgelegt werden. Die Führung der Gesellschaft wird gemeinschaftlich ausgeübt, solange der Gesellschaftervertrag nichts anderes bestimmt. Die Kontrolle erfolgt durch jeden einzelnen Gesellschafter persönlich.

#### *Genossenschaft*

Die Genossenschaft besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit. Ihre Satzung richtet sich weitgehend nach dem Genossenschaftsgesetz. Jeder Genosse haftet nur bis zur Höhe seiner Einlage. Eine persönliche Haftung besteht nicht, solange in der Satzung nicht eine Nachschusspflicht enthalten ist. Organe einer Genossenschaft sind Vorstand, Aufsichtsrat und Generalversammlung. Der Vorstand nimmt die Vertretung nach außen wahr. Er wird von der Generalversammlung gewählt. Der Aufsichtsrat überwacht die Tätigkeit des Vorstands, eine personelle Verflechtung ist nicht möglich. In der Generalversammlung hat jeder Genosse eine Stimme, unabhängig von der Höhe seiner Einlage, wenn das Statut nichts anderes bestimmt.

Für Kommunen ergeben sich grundsätzlich dieselben Einflussmöglichkeiten wie bei der GmbH (vgl. unten). Da in der Regel jeder Genosse über eine Stimme verfügt, ist der Einfluss der Kommunen faktisch sehr begrenzt.

### *Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)*

Eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie trägt Züge einer Personengesellschaft, weil die Rechte und Pflichten in ähnlicher Weise ausgestaltet werden können. Die Satzung wird von den Gesellschaftern unter Berücksichtigung des GmbH-Gesetzes, das eine große Flexibilität ermöglicht, aufgestellt. Jeder Gesellschafter haftet lediglich bis zur Höhe seiner Einlage, solange der Gesellschaftsvertrag keine Nachschusspflicht vorsieht. Organe sind die Geschäftsführung, welche die Vertretung gegenüber Dritten und die Betriebsführung wahrnimmt, die Gesellschafterversammlung, die das Recht hat, die grundsätzlichen Entscheidungen zu treffen, und der Aufsichtsrat. Dieser ist erst ab einer Betriebsgröße von 500 Mitarbeitern zwingend vorgeschrieben, kann allerdings durch den Gesellschaftervertrag auch bei weniger Mitarbeitern eingerichtet werden. Aufgabe des Aufsichtsrats ist die Überwachung der Geschäftsführung.

Die Einflussmöglichkeiten einer Kommune auf ihre Beteiligungen mit der Rechtsform einer GmbH sind stark vom Anteil am Stammkapital und den damit verbundenen Stimmrechten abhängig – es sei denn, dass der Anteil am Stammkapital nicht mit der gleichen Anzahl an Stimmen auf der Gesellschafterversammlung übereinstimmt, was über die Satzung geregelt werden kann. Bei kommunalen Beteiligungsverhältnissen von weniger als zehn Prozent ist der Einfluss in der Regel marginal, da unterhalb dieses Prozentsatzes kaum Minderheitenrechte vorhanden sind.

Kommunale Einflussmöglichkeiten können bei der Aufstellung und bei Änderungen der Satzung festgelegt werden. Des Weiteren kann die Kommune gegenüber den städtischen Vertretern im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung weisungsberechtigt sein. Ein Dilemma, vor dem kommunale Vertreter in den Gremien stehen, besteht darin, dass sie zum einen sowohl dem Wohl der Gesellschaft verpflichtet sind als auch der Schweigepflicht über sensible betriebswirtschaftliche Informationen unterliegen und zum anderen die öffentlichen Interessen der Kommune im Rat verhandeln.

Minderheitenrechte ergeben sich aus den Paragraphen 50, 51a und 53 des GmbH-Gesetzes. Die Sperrminorität für einzelne Gesellschafter liegt bei 25 Prozent+x der Anteile am Stammkapital, da für eine Satzungsänderung 75 Prozent der Stimmen erforderlich sind. Bei zehn Prozent der Stimmen können die Einberufung der Gesellschafterversammlung unter Angabe des Zwecks erreicht und Gegenstände zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Jedem Gesellschafter steht das Recht zu, unverzüglich Einsicht in Bücher und Schriften zu erhalten.

### *Aktiengesellschaft*

Die AG ist wie die GmbH eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Aufstellung und Inhalte der Satzung sind stark durch die Bestimmungen des Aktiengesetzes vorgegeben. Die Hauptversammlung bestellt den Aufsichtsrat. Dieser überwacht wiederum den Vorstand, der die Geschäftsführung innehat.

Aufgrund eines vergleichbaren Aufbaus der Gremienstruktur von Aktiengesellschaft und GmbH dürften sich die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommunen auf ihre Beteiligun-




gen dieser beiden Rechtsformen nicht grundsätzlich unterscheiden. In der Praxis sind jedoch die Einflussmöglichkeiten bei Aktiengesellschaften durch die starke Bindung der Satzung und ihrer Inhalte sowie der Entscheidungskompetenz der Organe an das Aktiengesetz beschränkt. Dieses muss der Rat bei Beschlüssen bezüglich „seiner“ Aktiengesellschaften auf jeden Fall beachten, da kommunale Beschlüsse das Aktienrecht als Bundesrecht nicht brechen können. Zusätzlich ist der kommunale Einfluss aufgrund der starken Stellung des Vorstands eingeschränkt (Richter 1996, S. 6).

Minderheitenrechte ergeben sich aus den Paragraphen 120 und 122 des Aktiengesetzes. Bei einem Anteil von 20 Prozent der Stimmen besteht das Recht, die Hauptversammlung einzuberufen und Anträge zur Beschlussfassung vorzulegen. Für das zweite Recht genügt auch eine Kapitaleinlage von mindestens 500 000 Euro. Bei zehn Prozent der Stimmen oder mindestens einer Million Euro Stammkapital besteht das Recht, einzeln darüber abzustimmen, ob ein Vorstandsmitglied die Entlastung erhält oder nicht.

Zur besseren Übersicht und Vergleichbarkeit werden in Tabelle 2 die formalen Organisationsstrukturen der einzelnen Rechtsformen nebeneinander gestellt.

Tabelle 2: Organisationsstrukturen der einzelnen Rechtsformen\*

Rechtsform	Organebene		
	Aufsichtsgremium	Operatives Management	Höchstes Beschluss fassendes Gremium
Regiebetrieb	Keine eigenen Organe		
Eigenbetrieb		Werksleitung	Werksausschuss
Anstalt des öffentlichen Rechts		Vorstand	Verwaltungsrat
Zweckverband		Verbandsvorsteher	Verbandsversammlung
GmbH&Co. KG		Geschäftsführung	Gesellschafterversammlung
GbR	Gesellschafter (Eigenorganschaft)		
Genossenschaft	Aufsichtsrat	Vorstand	Generalversammlung
GmbH	Aufsichtsrat <sup>1</sup>	Geschäftsführung	Gesellschafterversammlung
AG	Aufsichtsrat	Vorstand	Hauptversammlung

Deutsches Institut für Urbanistik 

\*Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Schefzyk (2000, S. 24 ff.), Beteiligungsbericht Dortmund (2001/2002, S. 10 ff.) und Diederich (1992, S. 95 ff.).

1 Ab 500 Mitarbeitern obligatorisch, vorher fakultativ.

## 2.4 Vor- und Nachteile der privatrechtlichen Kapitalgesellschaften (GmbH und Aktiengesellschaft) für Kommunen

GmbH und Aktiengesellschaft besitzen gegenüber den öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen den Vorteil, dass sie einfachere und schnellere Entscheidungswege haben, weil die Hierarchien flacher gestaltet werden können. Zusätzlich bieten die Kapitalgesellschaften eine größere Flexibilität bei der Rekrutierung und Reduzierung von Personal, da sie nicht dem öffentlichen Dienstrecht unterliegen.

Nachteile für Kommunen und ihre Kontroll- und Einflussmöglichkeiten bezogen auf diese Unternehmensformen ergeben sich insbesondere bei Aktiengesellschaften. Dies ist auf die starke Bindung an das Aktienrecht zurückzuführen, das als Bundesrecht die Bestimmungen der Gemeindeordnungen bricht. Dadurch sind die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Satzung im Sinne der Kommune und die Gestaltungsfreiheit der Organe begrenzt.

Kommunale Politiker, die gleichzeitig in Organen von Beteiligungsunternehmen vertreten sind, befinden sich, wie oben bereits erwähnt, in einem Zwiespalt zwischen der Gemeinwohlverpflichtung der Kommune und den Interessen des Unternehmens. Sie sind der Verschwiegenheit verpflichtet, was den Informationsfluss zwischen dem Unternehmen und der Kommune, vor allem dem Gemeinderat, erschwert. Diese Verschwiegenheitspflicht gilt auch für die eigene Fraktion des Aufsichtsratsmitglieds. Die Aufsichtsräte in privatrechtlichen Kapitalgesellschaften sind häufig nicht in der Lage, die politische Steuerungsfunktion in einem kommunalen Unternehmen wahrzunehmen (Schneider 2001, S. 11). Dies kann in der Konsequenz dazu führen, dass diese Unternehmen relativ unabhängig von kommunaler Einflussnahme agieren können. Dazu kommt das häufig unterentwickelte Bewusstsein im Rat, dass die Beteiligungsunternehmen kommunale Aufgaben erfüllen, für die der Gemeinderat verantwortlich zeichnet (Beyer 1997, S. 212). Die Steuerung von kommunalen Unternehmen ist dadurch begrenzt, weshalb in diesem Zusammenhang gerne von „Untersteuerung“ gesprochen wird.

## 2.5 Steuerungsmöglichkeiten und Rechtsform

Wie gezeigt, hat die Wahl der Rechtsform eines ausgelagerten Unternehmens Auswirkungen auf die kommunalen Möglichkeiten politischer Einflussnahme und Steuerung. Mit der wirtschaftlichen Betätigung in privater Rechtsform unterwerfen sich die Gemeinden dem jeweiligen Gesellschaftsrecht, das als Bundesrecht Landesrecht, d.h. in diesem Fall die Gemeindeordnung, bricht (Beteiligungsbericht Oldenburg 2002, S. 10). Bei der GmbH verbleibt dem Anteilseigner dabei ein relativ großer Handlungsspielraum, um seine Interessen im Unternehmen durchzusetzen. Anders verhält es sich bei der Aktiengesellschaft, die, wie oben erwähnt, durch die starke Bindung an das Aktienrecht nur schwer von der Kommune gesteuert und kontrolliert werden kann. Auch bei Kommanditgesellschaften sind die Einflussmöglichkeiten begrenzt, da Kommunen sich lediglich als Kommanditistinnen beteiligen können.

Mit Ausnahme von Aktien- und Kommanditgesellschaften kann sich – zumindest in der Theorie – die öffentliche Hand bei den übrigen aufgeführten Unternehmensrechtsformen jedoch beherrschenden Einfluss sichern. So muss der kommunale Einfluss beispielsweise bei einem Eigenbetrieb nicht zwangsläufig größer sein als bei einer GmbH, die sich vollständig in kommunaler Hand befindet. Unsere These ist, dass es bezüglich der politischen Steuerungspotenziale in erster Linie auf die praktische Ausgestaltung der Beziehung zwischen Unternehmen und Kommune ankommt und erst in zweiter Linie auf die Wahl der Rechtsform. Dabei bestehen drei mögliche Arten der Verflechtungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungsunternehmen, durch die sie sich Einfluss sichern kann (Schefzyk 2000, S. 143 f.):

- Personelle Verflechtung:  
In personeller Hinsicht besitzt die Kommune das Recht, Mitglieder für die verschiedenen Organe der Beteiligungsunternehmen zu benennen. Wenn die Kommune die Mehrheit der Mitglieder bestellt, kann von einem beherrschenden Einfluss gesprochen werden. Bei Weisungsgebundenheit verstärkt sich dieser Einfluss noch. Auf jeden Fall muss sie das Recht zur Kontrolle (im schärfsten Fall Abberufung der kommunalen Vertreter aus den Organen) haben, damit von einer beherrschenden Stellung gesprochen werden kann. In der Praxis gibt es zahlreiche Weisungen an die kommunalen Vertreter in den Organen der Unternehmen (Leitstelle Gemeindeprüfung 2001, S. 14).
- Finanziell Verflechtung:  
Die finanzielle Verflechtung ergibt sich aus der Beteiligung am Nominalkapital des Unternehmens. Eine beherrschende Stellung besteht, wenn die Kommune die Mehrheit des Kapitals hält. Daraus muss sich allerdings auch die Mehrheit der Stimmen in der Gesellschaftsversammlung ableiten, um die Geschäftspolitik aktiv gestalten zu können.
- Vertragliche und satzungsgemäße Vereinbarungen:  
Durch die gezielte Ausgestaltung der Unternehmenssatzung kann sich eine Kommune eine beherrschende Stellung sichern. Ein weiteres Instrument ist der Abschluss von Beherrschungsverträgen, wodurch sich die Kommune die alleinige Entscheidungsgewalt im Unternehmen sichert. Beteiligungsrichtlinien für die Vereinheitlichung der Beteiligungen sind bislang eher die Ausnahme (Leitstelle Gemeindeprüfung 2001, S. 14).

Bei den kommunalen Unternehmen, vor allem in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, wird oftmals eine „Übersteuerung“ beklagt, weil sie den bürokratischen Vorschriften aus dem Haushalts- und Dienstrecht unterliegen. Dies erschwert eine flexible, wirtschaftliche Unternehmensführung (Röber 2001, S. 8). Die Auslagerung kommunaler Unternehmen kann andererseits zu einer „Untersteuerung“ führen, weil „sich nach der Ausgliederung von Aufgaben aus der Verwaltung personelle Restriktionen ergeben (können), da wichtige Mitarbeiter in die private Gesellschaft wechseln. Auch die nicht adäquate Informationsversorgung des öffentlichen Gesellschafters kommt als Ursache in Frage“ (BMU/UBA 2001, S. 271). Teilweise klagen die kommunalen Unternehmen darüber, dass Ziel- und Leistungsvorgaben von politischer Seite fehlen (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 10). Als Folge von „Untersteuerung“ sind die Kommunen nicht in der Lage, ihre politisch motivierten Betriebszwecke in den Unternehmen durchzusetzen. Dies hat zur Folge, dass kommunale Unternehmen häufig relativ unabhängig agieren können (Röber 2001, S. 8 ff.). Bei gemeinsamen Interessen von Politik und Verwaltungsspitze lassen sich allerdings sehr wohl konkret definierte Interessen durchsetzen, wie etwa die Ausbildung von Lehrlingen über den eigentlichen Bedarf hinaus (Schneider 2001, S. 12).

## 2.6 Beteiligungsberichte

Der kommunale Haushaltsplan verliert durch die Privatisierung von Aufgabenbereichen zunehmend an Aussagekraft. Um dem entgegenzuwirken, haben deswegen viele Gemeindeordnungen die Erstellung von Beteiligungsberichten gesetzlich vorgeschrieben. Länder, die eine solche Pflicht kennen, sind: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt.

Ziel der Beteiligungsberichte ist es, Transparenz herzustellen und Grundlageninformationen für die Beteiligungs- und Konzernsteuerung zu liefern. Allerdings sind die Berichte in der Praxis in erster Linie ein Instrument der Rechenschaftslegung, das den Fokus auf die Vergangenheit richtet. Deswegen können sie nur einen eher geringen Beitrag zur Steuerung der Beteiligungen leisten (Bals o.J., S. 7 ff.).

In Beteiligungsberichten sind die Unternehmen aufgeführt, an denen eine Kommune – gleich mit welchem Prozentsatz – beteiligt ist. Allerdings stellen die Gemeindeordnungen unterschiedliche Anforderungen an die Berichte. So müssen in Baden-Württemberg lediglich unmittelbare und mittelbare Beteiligungen mit einem kommunalen Anteil von über 50 Prozent vollständig mit allen Angaben aufgeführt werden. Bei einem unmittelbaren Anteil einer Gemeinde von weniger als 25 Prozent müssen in diesem Fall nur die Beteiligungsverhältnisse sowie der Gegenstand und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks dargestellt werden. Im Saarland müssen hingegen jegliche Beteiligungen bereits ab fünf Prozent aufgeführt werden<sup>10</sup>.

Unterschiedliche Anforderungen der Gemeindeordnungen an Beteiligungsberichte gibt es auch bezüglich der Angaben, die in diesen vorhanden sein müssen. Insgesamt lassen die Regelungen in den Gemeindeordnungen den Kommunen einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der Beteiligungsberichte.

---

<sup>10</sup> Eine detaillierte Übersicht über die Gemeindeordnungen und ihre Regelungen bezüglich des Beteiligungsberichts findet sich z.B. bei Schefzyk (2000, S. 68 ff.).

### 3. Empirische Ergebnisse

#### 3.1 Methodik

Für den ersten Untersuchungskomplex – Art und Ausmaß von Privatisierungen in deutschen Kommunen insbesondere in Ver- und Entsorgungsbereichen – wurde eine quantitative Auswertung der 36 vorliegenden Beteiligungsberichte gewählt. Die Zahl der Beteiligungsunternehmen sowie deren Klassifizierung wurden zunächst basierend auf den in fast allen Berichten enthaltenen Organigrammen bestimmt, die in der Regel sowohl den Prozentsatz der kommunalen Beteiligung als auch die Rechtsform ausweisen. Die Organigramme wurden auf ihre Vollständigkeit überprüft und, wo notwendig, um die detaillierten Informationen zu den einzelnen Beteiligungen im Gesamtbericht ergänzt. Ebenso wurde bei der Auswertung nach den Ver- und Entsorgungssektoren in den Bereichen Wasser, Energie und ÖPNV verfahren.

Die vorliegende Auswertung der Berichte kann jedoch nicht vollständig in dem Sinne sein, dass wirklich *alle* existierenden Beteiligungen *aller* untersuchten Städte aufgenommen wurden. Denn zum einen enthalten die Beteiligungsberichte der Städte Nürnberg, Hannover und Kiel keine Angaben zu kommunalen Unternehmen in öffentlicher Rechtsform (Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts, Zweckverband). Zum zweiten machen die meisten Beteiligungsberichte keine Angaben zu Stiftungen und Vereinen, an denen die Kommunen beteiligt sind<sup>11</sup>. Sparkassen wurden nicht für die Auswertung berücksichtigt, da sie eine Sonderform von Beteiligungsunternehmen darstellen.

Ein weiteres Problem bei der quantitativen Erfassung der Beteiligungen stellen die zahlreichen „Tochter-“ und „Enkelgesellschaften“<sup>12</sup> von direkten städtischen Beteiligungen dar, bei denen der städtische Anteil nur noch minimal ist. Zum Beispiel sind einige Städte aus Nordrhein-Westfalen an der RWE AG mit marginalen Prozentsätzen beteiligt und damit auch formal an den zahlreichen Unterbeteiligungen der RWE AG, ohne jedoch auch nur den geringsten Einfluss auf diese nehmen zu können. Diese Beteiligungen sind auch in den Beteiligungsberichten nachvollziehbarerweise nicht erwähnt. Die Auswertung umfasst damit alle Beteiligungen, die in den Berichten aufgeführt wurden – mit Ausnahme der Sparkassen, Vereine und Stiftungen sowie der vernachlässigbar geringen indirekten Beteiligungen.

Um Doppelungen bei der Auszählung zu vermeiden, wurden für die Berechnung des Gesamtumfangs der Beteiligungen die Beteiligungsunternehmen vier Kategorien zugeordnet: direkte Beteiligungen mit kommunaler Mehrheit, direkte Beteiligungen mit Minderheit, indirekte Beteiligungen mit Mehrheit und indirekte Minderheitsbeteiligungen. Zur Einteilung der Unternehmen in diese Kategorien waren folgende Festlegungen notwendig:

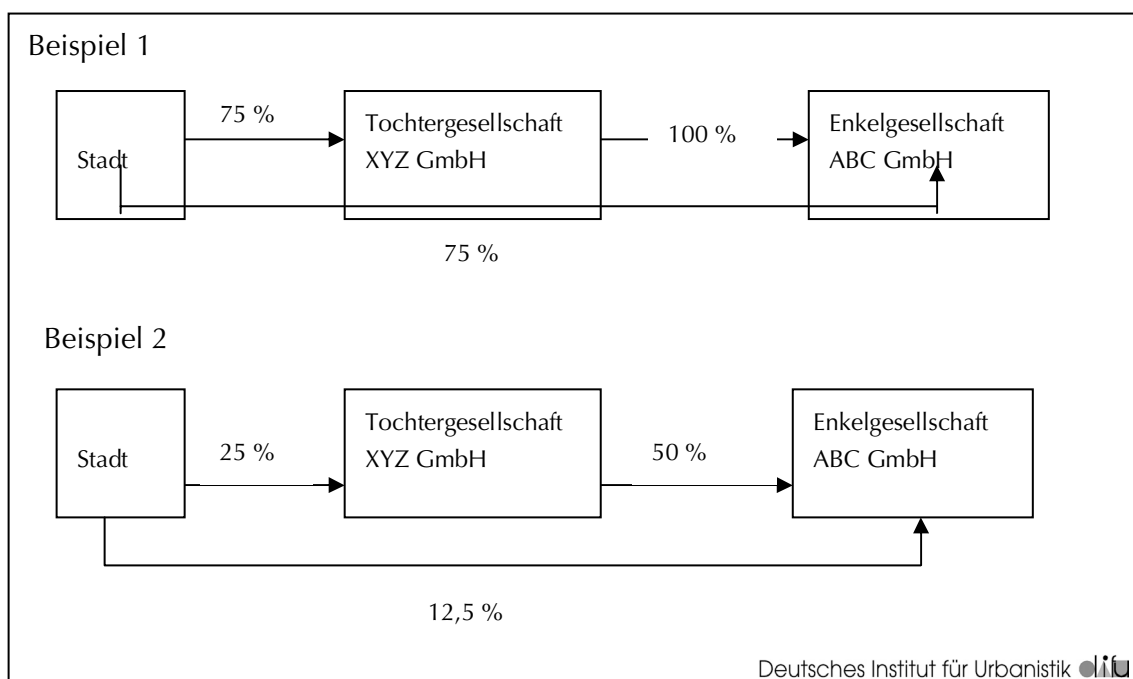
- 
- 11 Aufgrund der Zahlen aus den Beteiligungsberichten, die Angaben zu Stiftungen und Vereinen machten, liegt die Vermutung jedoch nahe, dass es sich hierbei um eine nicht unerhebliche Anzahl handelt. Allein die Stadt Augsburg ist an 35 Stiftungen beteiligt. Allerdings dürften Stiftungen und Vereine keine große finanzwirtschaftliche Relevanz haben. Ein typisches Beispiel ist die Volkshochschule.
- 12 Eine „Tochtergesellschaft“ ist ein Unternehmen, an dem die Kommune direkt beteiligt ist. Eine „Enkelgesellschaft“ ist ein Unternehmen, an dem die Kommune indirekt über eine „Tochter“ beteiligt ist.

- Eine *direkte oder unmittelbare Beteiligung* an einem Unternehmen ist dann gegeben, wenn die Stadt selbst die Anteile hält.
- Eine *indirekte Beteiligung* liegt vor, wenn die Stadt selber, also unmittelbar, keine Anteile besitzt, aber eines ihrer „Tochterunternehmen“.
- Eine *Mehrheitsbeteiligung* liegt dann vor, wenn die Kommune direkt und/oder indirekt mindestens 50 Prozent der Anteile hält. Darunter wurden auch die Fälle von genau 50 Prozent Anteil subsumiert, weil hier keine Entscheidung gegen die Kommune getroffen werden kann.
- Sind weniger als 50 Prozent der Anteile direkt und/oder indirekt in kommunalem Besitz, handelt es sich um eine *Minderheitsbeteiligung*.

Die Klassifizierung der Unternehmen, an denen eine Kommune sowohl direkt als auch indirekt über eine „Tochtergesellschaft“ beteiligt ist, wurde so gehandhabt, dass der höhere Anteil als der maßgebliche herangezogen wurde. Beispielsweise wird ein Unternehmen, an dem eine Kommune direkt mit zehn Prozent und über eine hundertprozentige Tochter indirekt mit 20 Prozent beteiligt ist, als mittelbares bzw. indirektes Beteiligungsunternehmen gewertet. Ein gleich großer direkter wie indirekter Anteil lag in keinem Fall vor.

Für die Einteilung der mittelbaren Unternehmen der zweiten, dritten und vierten Ebene in Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen wurden die Prozentzahlen „durchgerechnet“<sup>13</sup>. In dem in Abbildung 1 aufgeführten Beispiel 1 hält die Stadt mittelbar eine „durchgerechnete Quote“ von 75 Prozent an der ABC GmbH, es ist also eine mittelbare Mehrheitsbeteiligung; im Beispiel 2 sind es 12,5 Prozent.

Abbildung 1: Beispiele für „durchgerechnete“ Beteiligungsquoten



13 Zu diesem Vorgehen vgl. etwa den Beteiligungsbericht der Stadt Mannheim.

Für die Erhebung weiterer Inhalte von Beteiligungsberichten als Instrumente des Beteiligungsmanagements wurden nicht ausschließlich quantitative, sondern auch qualitative Methoden herangezogen. Mittels einer Auswertung der Vorworte und einleitenden Kapitel (soweit diese vorhanden waren) ließen sich die Adressaten der Berichte bestimmen; hier fanden sich auch die Begründungen der Städte zum einen für die Erstellung der Berichte und zum anderen für die Auslagerung in Beteiligungsunternehmen. Angaben zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks der kommunalen Beteiligungsunternehmen und Vergleiche zwischen unternehmensrelevanten und fiskalischen Kennzahlen wurden sowohl den Darstellungen der einzelnen Unternehmen als auch übergeordneten, zusammenfassenden Kapiteln der Berichte entnommen. Teilweise wurden die Angaben in den Berichten um durch die Autoren auf den Internetseiten der Städte und kommunalen Unternehmen recherchierten Informationen ergänzt.

Für den Forschungskontext von „netWORKS“<sup>14</sup> ist bei der Auswertung der Beteiligungsberichte auch die Frage relevant, ob und – wenn ja – inwiefern Beteiligungsberichte ein Instrument zur Beteiligungssteuerung sind oder sein können. Hierzu ist neben der Aktualität der Daten die Aufbereitung und Darstellung der Zahlen entsprechend der Wissensstände und Kompetenzen der Zielgruppen der Berichte zu deren besserem Verständnis zentral. Die Eindrücke, welche die Autoren bei der Auswertung der einzelnen Berichte – ergänzt um Praxiserfahrungen von Mitarbeitern aus Beteiligungsverwaltungen auf einem Workshop des Difu – erhielten, wurden zu einer generellen Einschätzung der Funktionalität der Berichte für die Beteiligungssteuerung zusammengeführt.

## **3.2 Art und Ausmaß von Privatisierungen in den erhobenen Kommunen**

### **3.2.1 Anzahl der Beteiligungen**

Nach unserer Auswertung der 36 Beteiligungsberichte kommen die erhobenen Städte zusammen auf 3034 inländische und 178 ausländische Beteiligungen. Zusammen sind das 3212 Beteiligungen. Die Spanne reicht dabei von 404 Beteiligungen der Hansestadt Hamburg bis zu elf Beteiligungen der Stadt Kiel. Im Durchschnitt besitzt jede Stadt 84,3 inländische und 4,9 ausländische Beteiligungen; in der Summe sind das durchschnittlich 89,2 Beteiligungen.

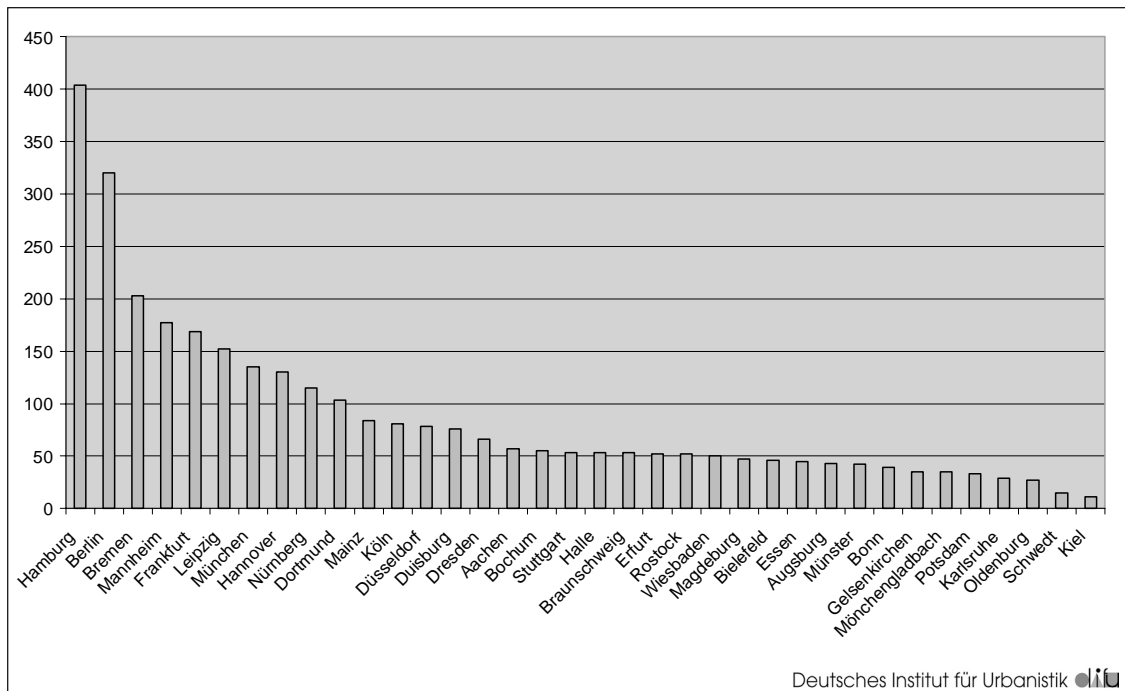
Insgesamt verteilen sich die inländischen Beteiligungen deutscher Kommunen folgendermaßen:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Zu „netWORKS“ vgl. das Vorwort in diesem Band.

<sup>15</sup> Eine genaue Übersicht befindet sich im Anhang.

Abbildung 2: Anzahl der inländischen Beteiligungen



Wie sich allein aus Abbildung 2 heraus vermuten lässt, besteht ein (mittlerer positiver) Zusammenhang zwischen Stadtgröße und Anzahl der Beteiligungen, der sich auch statistisch nachweisen lässt<sup>16</sup>. Je größer eine Stadt ist, desto mehr Beteiligungen besitzt sie.

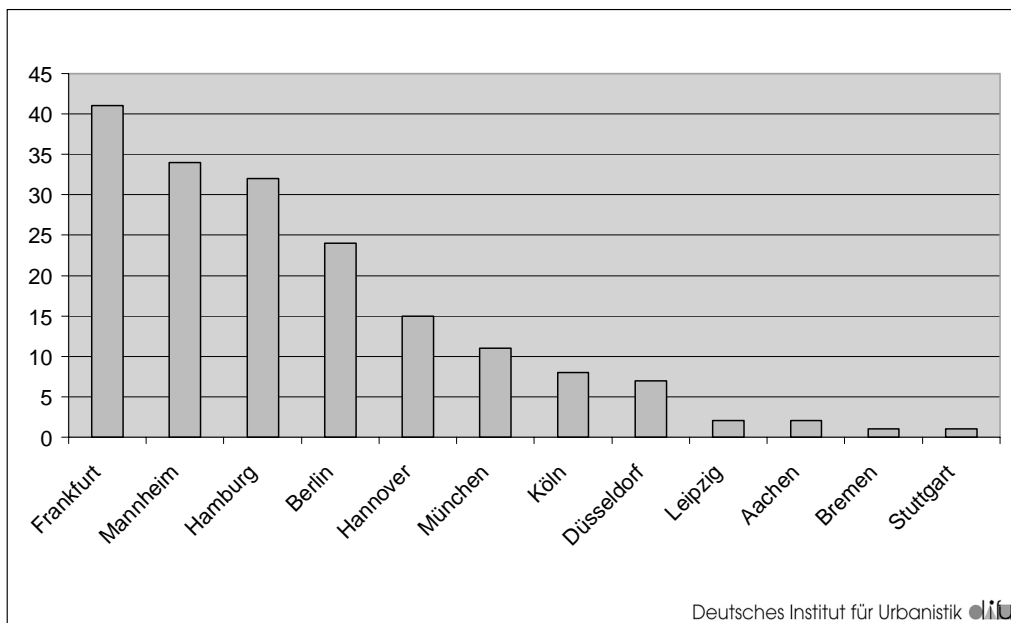
Die Beteiligungen deutscher Kommunen an ausländischen Unternehmen sind nicht unumstritten, da sie in evidenter Weise in Konflikt zum Örtlichkeitsprinzip und zum öffentlichen Zweck stehen. Entsprechend sind die Städte auch nicht direkt, sondern nur indirekt über Tochtergesellschaften an ausländischen Unternehmen beteiligt. Alle 178 erhobenen Beteiligungen im Ausland laufen indirekt über ein (teilweise) städtisches Unternehmen. Bei 70 ausländischen Beteiligungen hält die deutsche Kommune indirekt die Mehrheit, 108 sind Minderheitsbeteiligungen.

Die Beteiligungen im Ausland verteilen sich auf zwölf der 36 Städte, wobei die ausländischen „Enkel“ in der Regel über ein oder zwei große deutsche „Tochterunternehmen“ in den Kommunen eingebunden sind. Spitzenreiter ist Frankfurt am Main mit 41 ausländischen Beteiligungen, die sich hauptsächlich aus der internationalen Betätigung der Fraport AG ergeben, an der die Stadt Frankfurt mit etwas über 20 Prozent beteiligt ist. Neben der Fraport AG können z.B. für Mannheim die MVV Energie AG oder für München die Messe GmbH genannt werden.

<sup>16</sup> Der Korrelationskoeffizient nach Spearman beträgt für diese Werte  $r = 0,682$  und weist auf einem Signifikanzniveau von 0,01 damit einen mittleren positiven Zusammenhang aus. Ein unabhängig von „netWORKS“ im Difu durchgeführter Chi-Quadrat-Test für Städte in Nordrhein-Westfalen, die an einer 2002 durchgeführten Umfrage teilgenommen haben, ergab ebenfalls einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Anzahl an Beteiligungsunternehmen.



Abbildung 3: Anzahl der ausländischen Beteiligungen



### 3.2.2 Rechtsformen der Beteiligungen

Von einer GmbH über Genossenschaften bis hin zu Formen wie der AG&Co. OHG ist eine Vielzahl verschiedener Rechtsformen auf kommunaler Ebene anzutreffen. Die mit Abstand am häufigsten genutzte Rechtsform für kommunale Beteiligungsunternehmen ist mit 75,7 Prozent die der GmbH<sup>17</sup>, gefolgt von der GmbH&Co. KG mit 6,8 Prozent sowie der Aktiengesellschaft mit 6,1 Prozent. Danach kommen die beiden öffentlich-rechtlichen Formen des Eigenbetriebs (4,8%) und des Zweckverbands (1,9%). Unter „Sonstiges“ fallen dabei die AG&Co. KG, die GmbH&Co. OHG, die AG&Co. OHG, die KG auf Aktien und die OHG, die alle weniger als vier Mal vertreten sind.


Auffallend ist zum einen der hohe Anteil von GmbH an den erhobenen Beteiligungsunternehmen. Keine andere Rechtsform kommt auch nur annähernd an diesen Wert heran. Eine für die Kommunen in ähnlicher Weise adäquate privatrechtliche Alternative scheint nicht zu existieren. Gründe für die „Beliebtheit“ der GmbH mögen darin liegen, dass sie relativ einfach zu gründen ist, die kommunalen Einflussmöglichkeiten bei der Aufstellung und bei Änderungen der Satzung gut festgelegt werden können, dass sie alle Vorteile einer privaten Rechtsform in Bezug auf Flexibilität des Managements bietet und dass eine GmbH keinen Beschränkungen hinsichtlich ihrer Gründung durch Kommunen unterliegt. Demgegenüber bestehen für die Gründung von Aktiengesellschaften Beschränkungen in einzelnen Gemeindeordnungen der Bundesländer (z.B. Nordrhein-Westfalen). Die Grün-

<sup>17</sup> Die Rechtsform der gemeinnützigen GmbH (gGmbH) als Unterform der GmbH wurde nicht gesondert erhoben, sondern in der Auswertung unter der Kategorie „GmbH“ subsumiert. Eine gemeinnützige GmbH unterscheidet sich von einer „normalen“ GmbH primär in fiskalischer Hinsicht und ihrem Unternehmenszweck und nicht in Bezug auf die Frage nach Steuerungsmöglichkeiten durch Kommunen.

derung einer GmbH&Co. KG ist im Vergleich mit der einer „einfachen“ GmbH aufwändiger, da zwei Gesellschaften (GmbH und KG) gegründet werden müssen.

Tabelle 3: Rechtsformen der inländischen Beteiligungen

Rechtsform	Anzahl	Häufigkeit in Prozent
GmbH	2 297	75,7
GmbH&Co. KG	205	6,8
AG	187	6,1
Eigenbetrieb	146	4,8
Zweckverband	58	1,9
Öffentlich-rechtliche Anstalt	41	1,4
Eingetr. Genossenschaft	40	1,3
GbR	40	1,3
KG	6	0,2
Sonstige	14	0,5
Summe	3 034	100


Deutsches Institut für Urbanistik 

Zum anderen fällt die relativ geringe Zahl der öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen gegenüber der der privatwirtschaftlichen auf. Dies kann unter Umständen daran liegen, dass öffentlich-rechtliche Unternehmen nicht vollzählig in den Beteiligungsberichten aufgenommen wurden. So enthalten die Beteiligungsberichte der Städte Nürnberg, Hannover und Kiel keine Angaben zu Beteiligungen in öffentlicher Rechtsform. Eine Internetrecherche des Difu ergab, dass es sich für diese Städte um sechs Eigenbetriebe oder eigenbetriebsähnliche Einrichtungen handelt, die bei der großen Zahl der inländischen Beteiligungen (n = 3034) insgesamt nur unwesentlich ins Gewicht fallen und damit auf die grundsätzlichen Tendenzen keine Auswirkungen haben. Auf eine Aufnahme in die Auswertung wurde daher verzichtet.

Fasst man die Rechtsformen zu den Kategorien „öffentliche Rechtsform“ und „private Rechtsform“ zusammen, ergibt sich ein deutliches Übergewicht zugunsten der privaten.

Tabelle 4: Verhältnis privater und öffentlicher Rechtsformen inländischer Beteiligungsunternehmen

Private Rechtsform	2 789	92 %
Öffentliche Rechtsform	245	8 %
Summe	3 034	100 %

Deutsches Institut für Urbanistik 

Bei Berücksichtigung der ausländischen Beteiligungen, die sich nicht ohne Weiteres nach dem deutschen Muster der Rechtsformen klassifizieren lassen, kämen diese in den Jahren


2000/2001 auf einen Anteil an allen Beteiligungen von 5,5 Prozent. Damit gab es bei den 36 ausgewerteten Städten mehr ausländische Beteiligungen als Eigenbetriebe (4,8 %) und nur knapp weniger als Aktiengesellschaften (6,2 %).

### 3.2.3 Verhältnis von Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen

Die Möglichkeiten der Kommunen, ihre Beteiligungen zu steuern, ergeben sich in der Regel über die Mehrheit am Stammkapital und damit der Stimmen in der Gesellschafterversammlung. Je größer der Anteil der Kommune an einem Unternehmen ist, desto eher kann sie ihre Vorstellungen in dem Unternehmen auch durchsetzen<sup>18</sup>. Bei Minderheitsbeteiligungen hingegen ist die Kommune, auch wenn sie den relativ größten Anteil aller Anteilseigner hält, kaum in der Lage, ihre Interessen im Unternehmen zu realisieren.

Das Verhältnis von Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen ist nahezu ausgeglichen.

Tabelle 5: Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen

Mehrheitsbeteiligung (50 % – 100 %)	1 561	51 %
Minderheitsbeteiligung (< 50 %)	1 473	49 %
Summe	3 034	100 %
Deutsches Institut für Urbanistik 		

Eine separate Darstellung der Beteiligungsunternehmen, die sich zu 100 Prozent im Besitz der Kommune befinden, war für die Gesamtauswertung (n = 3034) leider nicht möglich, da die Daten in den Berichten diese Detailgenauigkeit nicht immer aufwiesen. So ist in einigen Berichten nur ausgewiesen, ob die Kommune die Mehrheit am Unternehmen hält, nicht aber mit wieviel Prozent<sup>19</sup>. Ebenso wenig konnte im Zuge dieser Auswertung der Frage nachgegangen werden, an wie vielen dieser insgesamt 3034 erhobenen deutschen kommunalen Unternehmen ein Privater beteiligt ist. Auch hierzu waren die Angaben in den Berichten zu unvollständig. So werden in den Beteiligungsberichten zwar die Anteile der Kommune beziffert, offen bleibt jedoch in vielen Fällen, wer die übrigen Prozente hält. Sind dies private oder andere kommunale Unternehmen<sup>20</sup> oder andere Kommunen? Betrachtet man nur die 31 als „Stadtwerke“ ausgewiesenen Beteiligungen in den Berichten, zeigt sich, dass 51 Prozent (n = 16) gänzlich, also zu 100 Prozent, in kommunalem Besitz sind und bei 49 Prozent (n = 15) Dritte Anteile halten. Von diesen wiederum sind in einem Fall lediglich andere Kommunen am Stadtwerk beteiligt, so dass insgesamt 45 Prozent der erhobenen Stadtwerke in den großen Städten einen privaten Anteilseigner haben<sup>21</sup>.

18 Dies gilt zunächst nur theoretisch. Denn darüber, ob sie die Möglichkeiten auch praktisch wahrnehmen und ausschöpfen, ist hiermit noch keine Aussage möglich.

19 Aufgrund der geringeren Zahl an Unternehmen konnte diese Differenzierung für die sektorale Auswertung (vgl. Kapitel 3.3) aber vorgenommen werden.

20 So ist beispielsweise die Mannheimer MVV Energie, die zu 100 Prozent der Stadt Mannheim gehört, an anderen Stadtwerken (unter anderem Offenbach und Solingen) beteiligt.

21 Zum Vergleich: Unter den 972 im Verband kommunaler Unternehmen (VKU) in Köln organisierten Betrieben haben 27 Prozent (n = 263) einen privaten Anteilseigner. Entsprechend sind 73 Prozent (n = 709) zu 100 Prozent in kommunaler Hand (UNI 2003, S. 13).


Nicht berücksichtigt wurde bisher, ob es sich um eine direkte oder indirekte Beteiligung handelt. Dies folgt nun im nächsten Kapitel.

### 3.2.4 Verhältnis von direkten und indirekten Beteiligungen

Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen variieren nicht nur nach der Höhe ihres Anteils an einer Unternehmung, sondern auch danach, ob sie direkt oder indirekt an einem Unternehmen beteiligt sind. Je mittelbarer die Beteiligung bzw. je weiter das Unternehmen von der Stadt „entfernt“ ist, desto schwieriger wird es, den kommunalen Einfluss geltend zu machen. An zwei Dritteln der Unternehmen (65 %) sind die Kommunen nur über Tochtergesellschaften beteiligt. Entsprechend entfallen 35 Prozent auf direkte Beteiligungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es zahlreiche Unternehmen gibt, an denen eine Kommune sowohl direkt als auch indirekt beteiligt ist. In diesen Fällen wurde jeweils der größere Anteil gewertet.

Tabelle 6: Direkte und indirekte Beteiligungen

Direkte Beteiligung	1 058	35 %
Indirekte Beteiligung	1 976	65 %
Summe	3 034	100 %


Deutsches Institut für Urbanistik 

### 3.2.5 Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen

Um die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten zu erfassen, müssen die separaten Auswertungen nach Mehrheits- und Minderheitsbeteiligung sowie nach direkter und indirekter Beteiligung zusammengeführt werden. Erst dadurch ergibt sich ein aussagekräftiges Gesamtbild:

Tabelle 7: Verhältnis direkter und indirekter Beteiligungen zum kommunalen Anteil

	Direkte Beteiligung		Indirekte Beteiligung	
	Mehrheit (50 % - 100 %)	687	23%	874
Minderheit (< 50 %)	371	12%	1 102	36 %

Deutsches Institut für Urbanistik 

Bei weniger als einem Viertel der Unternehmen (23 %) ist der formale Einfluss der Kommunen unbestreitbar, weil sie direkt und mit Mehrheit an ihnen beteiligt sind. Bei dem Rest der kommunalen Beteiligungsunternehmen, also bei 77 Prozent, ist er zumindest fraglich. Unter Hinzunahme der Beteiligungen im Ausland steigt der Anteil der Unternehmen, die nicht mehrheitlich und direkt von der Stadt kontrolliert werden können, weiter auf fast 79 Prozent an. Dazu kommt, dass die Gesellschaften mit einem kommunalen Anteil von genau 50 Prozent in der Auswertung den Mehrheitsbeteiligungen zugeordnet wurden. Unter den direkten Mehrheitsbeteiligungen befinden sich 55 Unternehmen (8 %)

mit einem städtischen Anteil von genau 50 Prozent, bei den indirekten Mehrheitsbeteiligungen sind es 89 (10 %). Zieht man diese Beteiligungen noch zusätzlich ab, da die Kommunen auch in diesen Fällen keine alleinigen Beschlüsse fassen können, reduziert sich der Anteil der formal von der Kommune direkt steuerbaren Beteiligungen noch weiter: Er liegt dann für diese Erhebung bei 20 Prozent.

Einige Gemeindeordnungen fordern, dass im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung von Unternehmen in privater Rechtsform sichergestellt ist, „dass der öffentliche Zweck des Unternehmens erfüllt wird und die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens, erhält“ (GO Baden-Württemberg § 103, Abs. 1, Satz 2 und 3)<sup>22</sup>. Andernfalls ist eine Errichtung oder Beteiligung nicht zulässig. Allerdings erfolgt lediglich zum Zeitpunkt der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden eine einmalige Prüfung des öffentlichen Zwecks. Eine spätere Überprüfung findet nicht statt, so dass einmal erteilte Genehmigungen nicht rückgängig gemacht werden. Bei der Vielzahl der Unternehmen in privater Rechtsform, an denen die Kommune (direkt oder indirekt) weniger als 50 Prozent der Anteile hält, ist fraglich, ob hier die Bedingungen der „Erfüllung eines öffentlichen Zweckes“ und des „angemessenen kommunalen Einflusses“ durchgängig erfüllt sind – dies umso mehr, wenn Private Anteile am (kommunalen) Unternehmen besitzen. Denn die Erfüllung eines (kostspieligen) öffentlichen Zwecks kann leicht mit den vorrangig monetären Zielen (Gewinnerzielung) privater Unternehmen kollidieren und dem Wettbewerbsdruck auf Märkten zum Opfer fallen.

Von einer uneingeschränkten Möglichkeit der Steuerung kann nur bei mehrheitlicher direkter Beteiligung gesprochen werden, wenn nicht private Anteilseigner mit einer Sperrminorität von 25 + X Prozent beteiligt sind.

### 3.3 Sektorale Bestandsaufnahme

In den Bereichen Wasser, Energie und ÖPNV existieren seit Jahrzehnten kommunale Unternehmen in privater Rechtsform; Organisationsprivatisierung ist also nichts Neues in diesen Sektoren (Schneider 2001, S. 3).

In diesen Teil der Auswertung wurden nur die kommunalen Unternehmen aufgenommen, die im Verwaltungsgebiet der 36 untersuchten Kommunen in einem der drei Sektoren zum Zeitpunkt der Erstellung des Beteiligungsberichts in den Jahren 2000/2001 tätig waren. Nicht in die Auswertung aufgenommen sind die zahlreichen Beteiligungen von Stadtwerken außerhalb des eigenen Gemeindegebietes in anderen Kommunen, wie beispielsweise bei den Stadtwerken München, die an weiteren Stadtwerken bayerischer Gemeinden beteiligt sind.

Die drei Städte Nürnberg, Kiel und Hannover, deren Beteiligungsberichte keine Angaben über Eigenbetriebe machen, wurden durch Internetrecherche daraufhin untersucht, ob es in den drei Sektoren Wasser, Energie und ÖPNV Eigenbetriebe gibt. In Hannover besteht ein Eigenbetrieb zur Stadtentwässerung, der in die sektorale Bestandsaufnahme einbezogen wurde.

---

22 Eine ähnliche Regelung kennt z.B. auch die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen.


### 3.3.1 Wasser

In die Auswertung der Beteiligungen im Wassersektor gingen insgesamt 58 Beteiligungsunternehmen aus den 36 Kommunen ein. Sie setzen sich sowohl aus Wasserver- als auch aus Abwasserentsorgungsbetrieben zusammen. 21 der untersuchten 36 Städte besitzen zwei separate Unternehmen für die Wasserver- und die Abwasserentsorgung. Statistisch gesehen hat jede der untersuchten Kommunen 1,61 Unternehmen, die im Stadtgebiet mit Wasser zu tun haben.

Eine Auszählung nach den Rechtsformen ergibt das in Tabelle 8 dargestellte Bild.

Tabelle 8: Rechtsformen im Wassersektor

Rechtsform	Anzahl	Prozent
GmbH	27	47
Aktiengesellschaft	14	24
Eigenbetrieb	13	22
Anstalt öffentlichen Rechts	3	5
Zweckverband	1	2
Summe	58	100


Deutsches Institut für Urbanistik 

Im Vergleich zur Gesamtauswertung (vgl. S. 25 f.) kommen Eigenbetriebe und Aktiengesellschaften (AG) im Wassersektor relativ häufig und GmbH entsprechend seltener vor. Der hohe Anteil an Eigenbetrieben dürfte sich durch die Steuervorteile für kommunale Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Form im Bereich der Stadtentwässerung erklären lassen. Alle 13 Eigenbetriebe sind in diesem Bereich zu finden. Auch für die drei Anstalten des öffentlichen Rechts und den Zweckverband gelten diese Vergünstigungen<sup>23</sup>.

Die Organisationsprivatisierung im Wasserbereich bleibt hinter den Zahlen in der Gesamtauswertung zurück. Im Wassersektor befanden sich in den Jahren 2000/2001 knapp 30 Prozent der Unternehmen in den untersuchten Städten in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform (Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts, Zweckverband), verglichen mit gut acht Prozent öffentlich-rechtlicher Unternehmen in der Auszählung über alle Aufgabebereiche hinweg (vgl. S. 26).

Tabelle 9: Verhältnis privater und öffentlicher Rechtsformen im Wassersektor

Private Rechtsform	41	71%
Öffentliche Rechtsform	17	29 %
Summe	58	100 %


Deutsches Institut für Urbanistik 

<sup>23</sup> Die gleiche Regelung gibt es auch im Bereich der Abfallentsorgung.

Um eine Aussage über die Art bzw. Form der Privatisierung machen zu können, müssen die Besitzverhältnisse der Unternehmen im Wasserbereich näher beleuchtet werden.

Tabelle 10: Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im Wassersektor

	Eigenbetrieb	Anstalt öffentlichen Rechts/ Zweckverband	GmbH	AG	Summe	
100% kommunaler Anteil (direkte Beteiligung/„Tochtergesellschaft“)	13	2	9	1	25	43 %
100% kommunaler Anteil (indirekte Beteiligung/„Enkelgesellschaft“)	0	0	5	2	7	12 %
Mehrheitsgesellschaft (kommunaler Anteil 50 - < 100 %)		1	12	9	22	38 %
Minderheitsgesellschaft (kommunaler Anteil < 50 %)	0	1 <sup>1</sup>	1	2	4	7 %
Summe	13	4	27	14	58	100 %

Deutsches Institut für Urbanistik 

1 Bei diesem Unternehmen handelt es sich um einen Zweckverband.

An 45 Prozent der kommunalen Unternehmen sind Dritte im Wassersektor beteiligt. Bei sieben Prozent der Fälle hält die jeweilige Kommune weniger als 50 Prozent der Anteile. Dies nimmt sich jedoch vergleichsweise gering aus, wenn man die Zahlen der Gesamtbeurteilung heranzieht, wo bei 49 Prozent der Unternehmen die Kommune nur einen Minderheitsbeteiligung hält. So ist die Übertragung von Eigentumsrechten auf Dritte (Teilprivatisierung) im Vergleich zur Gesamtauswertung (und wie noch gezeigt werden wird auch zum Energiesektor) im Wassersektor nicht so weit fortgeschritten. 38 Prozent (n = 22) der erhobenen kommunalen Beteiligungsunternehmen im Wassersektor haben einen privaten Anteilseigner. Bei drei dieser Unternehmen hält der Private sogar mehr als 50 Prozent der Unternehmensanteile<sup>24</sup>. Demgegenüber sind 55 Prozent (n = 32) der Unternehmen direkt oder indirekt komplett in der Hand der jeweiligen Kommune. In vier Fällen sind auch weitere Kommunen beteiligt.

### 3.3.2 Energie

Für den Energiesektor konnten 42 Beteiligungsunternehmen in den 36 Städten erhoben werden. Anders als im Wasserbereich besitzen im Energiesektor die meisten Kommunen lediglich ein Unternehmen, das die Versorgung von Einwohnern und Unternehmen mit Energie gewährleistet. So liegt der Durchschnitt bei 1,17 Unternehmen je Kommune. Die hier aufgenommenen Unternehmen dürfen jedoch nicht mit den Stadtwerken gleichgesetzt werden, weil diese in manchen Städten heute eine andere Funktion wahrnehmen als


<sup>24</sup> Eine Ausnahme bezüglich der Höhe des kommunalen Anteils stellt die Stadt Gelsenkirchen dar, deren Gelsenwasser AG fast vollständig privatisiert ist. Hier hält die Stadt noch einen Anteil von 2,8 Prozent, weitere kommunale Anteilseigner halten zusammen 12,4 Prozent.

noch vor ein paar Jahren: Sie fungieren teilweise als Holding<sup>25</sup>, während das operative Geschäft in ein anderes Unternehmen, das sich komplett oder teilweise in der Hand der Holding befindet, ausgelagert ist. In anderen Städten beliefern die Stadtwerke allerdings auch heute noch die Kunden direkt mit Energie. Aufgenommen in die Bestandsaufnahme wurden die Unternehmen, die die Kunden direkt mit Energie in der Kommune versorgen.

Die Verteilung der Rechtsformen im Energiebereich stellt sich in den 36 untersuchten Städten wie folgt dar:

Tabelle 11: Rechtsformen im Energiesektor


Rechtsform	Anzahl	Prozent
GmbH	24	57
AG	18	43
Summe	42	100

Deutsches Institut für Urbanistik 

Damit ist die Organisationsprivatisierung im Energiesektor wesentlich weiter fortgeschritten als in der Gesamtbetrachtung und als im Wasserbereich. Es gibt in den 36 untersuchten Städten kein einziges Unternehmen mehr in öffentlicher Rechtsform. Auch fällt hier bei der Wahl der Rechtsform der mit 43 Prozent hohe Anteil an Aktiengesellschaften auf, der in der Auswertung aller Beteiligungsunternehmen lediglich bei sechs Prozent liegt.

Tabelle 12: Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im Energiesektor

	GmbH	AG	Summe	
100% kommunaler Anteil (direkte Beteiligung/„Tochtergesellschaft“)	3	2	5	12 %
100% kommunaler Anteil (indirekte Beteiligung/„Enkelgesellschaft“)	3	4	7	17 %
Mehrheitsgesellschaft (kommunaler Anteil 50 - < 100%)	15	8	23	54 %
Minderheitsgesellschaft (kommunaler Anteil < 50%)	3	4	7	17 %
Summe	24	18	42	100 %

Deutsches Institut für Urbanistik 

25 Ein Konzern ist die Zusammenfassung mehrerer rechtlich selbständiger Unternehmen, egal ob es sich dabei um natürliche oder juristische Person handelt, unter einer einheitlichen Leitung (Schruff 1993, zitiert nach Schefzyk 2000, S. 37). Es lassen sich zwei Arten von Konzernen unterscheiden: der Stammhauskonzern und der Holdingkonzern, die beide auf kommunaler Ebene vorzufinden sind. Beim Stammhauskonzern ist die Holding selbst operativ tätig; beim Holdingkonzern ist diese nur für Verwaltung und Leitung der Beteiligungen zuständig. Ein solcher privatrechtlicher Querverbund, wie er über eine Holdingstruktur gebildet werden kann, hat für die Kommunen den Vorteil, dass steuerliche Gewinne in einer Sparte (Untergesellschaft der Holding) mit Verlusten in einer anderen verrechnet werden können (Schefzyk 2000, S. 37).



Betrachtet man die Besitzverhältnisse der Beteiligungen im Energiebereich etwas genauer, lässt sich erkennen, dass neben der Organisationsprivatisierung auch der Verkauf von Unternehmensanteilen an Dritte (Teilprivatisierung) weiter fortgeschritten ist als im Wasserbereich. Lediglich 29 Prozent (n = 12) der Unternehmen befinden sich nach wie vor direkt oder indirekt zu 100 Prozent in der Hand der jeweiligen Kommune. Bei 54 Prozent (n = 23) ist die Kommune Mehrheitseignerin, und bei einem Sechstel (17 Prozent; n = 7) der Beteiligungen befindet sich nur noch eine Minderheit der Anteile im Besitz der Kommune.

Dazu kommt, dass die Städte Stuttgart und Berlin ihre Unternehmen im Bereich Energie vollständig privatisiert haben. Rechnet man zu den sieben Minderheitsgesellschaften die beiden vollständig privatisierten Unternehmen hinzu, ergibt sich ein Anteil von 20 Prozent, auf den die Kommunen kaum oder keinen Einfluss besitzen.

Das von vielen erwartete „Sterben“ der Stadtwerke durch die Liberalisierung des Energiesektors ist überwiegend nicht eingetreten (Leciejewski 2003). Die Stadtwerke haben offensichtlich Strategien gefunden, sich am Markt zu behaupten: So ist die MVV Energie AG, die sich weiterhin überwiegend im Besitz der Stadt Mannheim befindet, inzwischen der fünftgrößte Stromanbieter in Deutschland. Andere Strategien sind das Eingehen einer Allianz mit anderen Kommunen (wie die Allianz der Stadtwerke Mainz und München) oder der Verkauf von Anteilen an private (Energie-)Unternehmen, um sich mit dieser Art strategischer Allianz am Markt behaupten zu können<sup>26</sup>.

### 3.3.3 ÖPNV

Grundlage der Auswertungen in diesem Sektor sind alle Unternehmen, die in einer der untersuchten Städte ÖPNV-Dienstleistungen für die Bürger bereitstellen. Überlokale Verkehrsverbünde und Unternehmen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) wurden nicht berücksichtigt.

Die meisten Kommunen besitzen im Bereich des ÖPNV ein Unternehmen, das die Fahrzeuge von Bus bis U-Bahn betreibt, der Durchschnitt liegt bei 1,3 Beteiligungsunternehmen pro Stadt. Augenfällig ist, dass wie im Energiesektor öffentlich-rechtliche Unternehmen nahezu keine Rolle spielen, die Organisationsprivatisierung weit vorangeschritten ist. Der Anteil der Aktiengesellschaften im ÖPNV (40 Prozent) liegt deutlich über dem Anteil, den diese Rechtsform bei der Gesamtauswertung (sechs Prozent) erzielen konnte.

Tabelle 13: Rechtsformen im ÖPNV-Sektor

Rechtsform	Anzahl	Prozent
GmbH	27	58 %
AG	19	40 %
Eigenbetrieb	1	2 %
Summe	47	100 %


Deutsches Institut für Urbanistik 

<sup>26</sup> Zu den Partnerschaften zwischen Stadtwerken und privaten Unternehmen vgl. Burgi 2002.

Die Struktur der Organisationsformen der Mitgliedsunternehmen im Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)<sup>27</sup> weicht von den aus den Beteiligungsberichten entnommenen Daten erheblich ab. Die GmbH kommt unter den VDV-Unternehmen auf einen Anteil von 73 Prozent, die AG auf 15 Prozent und der Eigenbetrieb auf neun Prozent (drei Prozent Sonstige) (VDV zitiert nach Bracher/Trapp 2003, S. 19 f.). Dieser Unterschied in den Größenordnungen der jeweiligen Rechtsformen könnte sich durch die unterschiedliche Struktur der Kommunen erklären lassen, die beiden Statistiken zugrunde liegen: In die vorliegende Auswertung haben nahezu ausschließlich Großstädte Eingang gefunden, wohingegen in die Statistik des VDV auch ÖPNV-Unternehmen aus kleineren Städten und Landkreisen eingegangen sind.

Viele Unternehmen im ÖPNV-Bereich sind in eine Holding eingegliedert. Daraus erklärt sich der mit 55 Prozent hohe Anteil an Unternehmen, die sich indirekt vollständig in kommunalem Besitz befinden. Beteiligungen Privater an kommunalen ÖPNV-Unternehmen sind in diesem Bereich bislang eher die Ausnahme. Bei 32 Unternehmen (68 %) ist die jeweilige Stadt direkt oder indirekt die alleinige Gesellschafterin, Minderheitsbeteiligungen sind die Ausnahme. Vollprivatisierung hat bisher in diesem Bereich nicht stattgefunden, da nach wie vor in jeder Kommune ein kommunales ÖPNV-Unternehmen existiert.

Tabelle 14: Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im ÖPNV-Sektor

	Eigenbetrieb	GmbH	AG	Summe	
100 % kommunaler Anteil (direkte Beteiligung/„Tochtergesellschaft“)	1	5	0	6	13%
100 % kommunaler Anteil (indirekte Beteiligung/„Enkelgesellschaft“)	0	14	12	26	55 %
Mehrheitsgesellschaft (kommunaler Anteil 50 - < 100 %)	0	6	7	13	28 %
Minderheitsgesellschaft (kommunaler Anteil < 50 %)	0	2	0	2	4 %
Summe	1	27	19	47	100 %
Deutsches Institut für Urbanistik 					

### 3.4 Tendenz zum „Konzern Stadt“

Acht der 36 untersuchten Städten verstehen sich inzwischen bewusst als „Konzern Stadt“ und drücken dies explizit in ihrem Bericht aus<sup>28</sup>. Neben dieser sprachlichen Eigenetikettierung als „Konzern“ besteht in den erhobenen Kommunen eine Tendenz zur Konzernbildung (vgl. auch Killian/Schneider 1999, S. 19 ff.). Die Auslagerung weiterer Bereiche kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Kernverwaltung in Beteiligungsunternehmen führt zunehmend zur Bildung von Konzernstrukturen, indem städtische Tochtergesellschaften wiederum selber Bereiche in neue Unternehmen ausgliedern. Auch die

27 Im VDV sind über 90 Prozent des Gesamtmarkts ÖPNV vertreten.

28 Die acht Städte sind: Augsburg, Braunschweig, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Mannheim, Nürnberg und Wiesbaden.

Neugründung von Unternehmen, die vergleichsweise neue Aufgaben wie etwa Stadtmarketing übernehmen, führen in der Konsequenz zur Konzernbildung. Schon auf den ersten Blick plastisch wird diese Konzernbildung durch eine Blick auf die Organigramme der Beteiligungsstrukturen in den Städten, die sich zum Teil über mehrere Seiten erstrecken. Ohne Vorgaben für die Wirtschafts- und Sachzielplanung durch das jeweilige „Mutterunternehmen“ besteht die Gefahr, dass die Eigendynamik der „Enkelunternehmen“ zu groß wird. Dadurch nimmt die „Untersteuerung“ der Beteiligungen zu, während sich kommunal(politisch)e Einflussmöglichkeiten verringern.

Hieraus können sich Probleme demokratietheoretischer Art für Kommunen ergeben, da die Kontrolle der Unternehmen durch den Rat der Stadt nicht mehr voll gewährleistet ist<sup>29</sup>.

---


<sup>29</sup> Zum Problem der Konzernkontrolle durch den Rat vgl. z.B. Wohlfahrt/Zühlke 1999.

## 4. Weitere Ergebnisse der Auswertung

### 4.1 Adressaten der Teilnehmungsberichte

Um die Adressaten bzw. Zielgruppen der Berichte zu ermitteln, wurden die Vorworte ausgewertet. 24 der 36 ausgewerteten Berichte (67 Prozent) enthalten ein Vorwort mit Angaben über die Adressaten des Berichts. Auf diese 24 Vorworte verteilen sich insgesamt 51 Nennungen von Adressaten. Hauptansprechpartner der Berichte sind der Rat mit 19 Nennungen (37 Prozent) und die Bürger mit 16 Nennungen (31 Prozent). Daneben werden die Öffentlichkeit und die Verwaltung je sechsmal (12 Prozent), Interessierte dreimal (6 Prozent) und die Wirtschaft einmal (2 Prozent) genannt.

Tabelle 15: Adressaten der Teilnehmungsberichte

Rat	19	37 %
Bürger	16	31 %
Öffentlichkeit	6	12 %
Verwaltung	6	12 %
Interessierte	3	6 %
Wirtschaft	1	2 %
Summe	51	100 %
Deutsches Institut für Urbanistik 		

Der Teilnehmungsbericht richtet sich damit vorwiegend an den Rat und die Bürger der Stadt. Nicht trennscharf ist jedoch die Abgrenzung der Kategorien „Bürger“ und „Öffentlichkeit“ und „Interessierte“. Diese Kategorien dürften sich zum Teil überschneiden oder gar deckungsgleich sein. Da auch die Bürger als Adressaten sich nur dann angesprochen fühlen, wenn sie ein gewisses Maß an Interesse gegenüber der Kommunalpolitik haben, bietet es sich an, diese drei diffusen Kategorien zu einer Kategorie „Bürgerschaftliche Öffentlichkeit“ zusammenzufassen. Damit lassen sich zwei Hauptzielgruppen bestimmen: der Rat mit 19 Nennungen und die „Bürgerschaftliche Öffentlichkeit“ mit insgesamt 25 Nennungen. Die Funktionalität des Berichts hängt demnach stark davon ab, wie die Ansprüche dieser beiden Hauptzielgruppen, die beide eher Laienwissen über Teilnehmungsmanagement mitbringen dürften, an einen Teilnehmungsbericht erfüllt werden. Die Ansprüche betreffen hauptsächlich die Verständlichkeit und Transparenz der Darstellung, aber auch die Relevanz, den Gehalt und die Aktualität der Informationen (vgl. Schefzyk 2000).

## 4.2 Erfahrungen der Kommunen mit der Erstellung von Beteiligungsberichten

24 Berichte enthalten Angaben darüber, wie viele Beteiligungsberichte die jeweilige Stadt bereits herausgegeben hat. Die größte Erfahrung in der Erstellung von Beteiligungsberichten besitzen die Städte Hannover und Bielefeld, die bereits je zwölf Berichte erstellt haben. Im Durchschnitt hat jede Stadt 6,75 Berichte herausgegeben und verfügt damit über einen beträchtlichen Erfahrungsschatz, was das Erstellen eines Beteiligungsberichts betrifft.

Tabelle 16: Erfahrungen mit Beteiligungsberichten

Anzahl	Städte		
2	Mainz	Bremen	
3	Halle	Frankfurt	
4	Augsburg	Hamburg <sup>1</sup>	Magdeburg
5	Wiesbaden	Braunschweig	
6	Potsdam	Mönchengladbach	
7	Bochum	Gelsenkirchen	München
8	Erfurt	Berlin	Münster
9	Leipzig	Dortmund	Bonn
10			
11	Karlsruhe	Düsseldorf	
12	Hannover	Bielefeld	
Deutsches Institut für Urbanistik 			

<sup>1</sup> Hamburg arbeitet mit Fortschreibungen und bringt deshalb nicht jedes Jahr einen neuen Bericht heraus. Die Stadt hat aber bisher vier neue Beteiligungsberichte veröffentlicht.

## 4.3 Begründung für die Erstellung der Beteiligungsberichte


Die Begründung für die Erstellung des Berichts gibt Hinweise auf die Ziele, auf das dem Bericht zugrunde liegende Verständnis und die Funktion, welche die Verfasser des Berichts diesem zuweisen. In 27 Berichten (75 %) ist ein Vorwort enthalten, das die Erstellung des Beteiligungsberichts begründet. Die Auswertung dieser Gründe ergab vier Hauptmotive:

- Pflichterfüllung nach der jeweiligen Gemeindeordnung: „Mit dem Beteiligungsbericht kommt die Stadt Essen ihrer Pflicht gemäß § 112 Abs. 3 GO NRW (...) nach“ (Beteiligungsbericht Essen 2002).
- Beteiligungsberichte leisten einen Beitrag zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungsunternehmen: Der Beteiligungsbericht ist ein „auf betriebswirtschaftlichen Daten basierendes Instrument zur Steuerung der kommunalen Unternehmen“ (Beteiligungsbericht Wiesbaden 2000).

- Beteiligungsberichte geben einen Einblick, verbessern die Informationsgrundlage und schaffen Transparenz: Der Beteiligungsbericht gibt „einen eigenständigen Überblick über die Beteiligungen“ (Beteiligungsbericht Halle 2000).
- Beteiligungsberichte setzen sich mit den Aufgaben der Beteiligungsunternehmen auseinander und legen Rechenschaft über deren Zweck ab: Er dient „der Rechenschaftslegung auf welche Weise und mit welchen Ergebnissen die Beteiligungen ihren Zweck erfüllen“ (Beteiligungsbericht Dortmund 2001/2002).

Tabelle 17: Gründe für die Erstellung der Beteiligungsberichte

Grund	Anzahl der Nennungen	Prozent
Information, Einblick, Transparenz	19	50
Pflicht nach GO	11	29
Steuerung/Kontrolle	6	16
Rechenschaftslegung	2	5
Summe	38	100

Deutsches Institut für Urbanistik 

Für die Kommunen liegt der Hauptgrund für die Erstellung des Beteiligungsberichts demnach darin, den Adressaten Informationen über die Beteiligungsunternehmen zu geben und das Netz der kommunalen Beteiligungen transparenter zu machen. Der Bericht dient der „Schaffung einer einheitlichen Informationsbasis, die die Diskussion erleichtern und den Beitrag städtischer Unternehmen verdeutlichen soll“ (Beteiligungsbericht Bonn 2001) und ist ein „unverzichtbares Nachschlagewerk“ (Beteiligungsbericht Mannheim 2001).

#### 4.4 Angaben zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks

Unternehmen, an denen eine Kommune beteiligt ist, müssen einen öffentlichen Zweck erfüllen, der sich nicht in einem rein monetären Beitrag zum städtischen Haushalt erschöpfen kann (vgl. Kapitel 2.2). In einigen Gemeindeordnungen, wie denen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, wird explizit verlangt, dass der Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks als einem der grundlegenden Charakteristika öffentlicher Unternehmen bei jedem Unternehmen im Beteiligungsbericht aufgeführt wird.

In elf von 36 Beteiligungsberichten (31 %) sind Angaben zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks enthalten. Auch für die erhobenen Städte in Nordrhein-Westfalen, wo die Gemeindeordnung diese Angabe vorgibt, liegt der Anteil mit einem Drittel (33 %) nur leicht höher. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kam auch eine Untersuchung der Leitstelle Gemeindeprüfung Nordrhein-Westfalen: „In mehr als der Hälfte der Beteiligungsberichte gibt es hier entweder gar keine Angaben zu diesem Punkt (Erfüllung des öffentlichen Zwecks; die Verf.) oder es wurde lediglich der Gesellschaftszweck aus dem jeweiligen Vertrag wiedergegeben“ (Leitstelle Gemeindeprüfung 2001, S. 50). In den hier erfassten Berichten werden Angaben zur Erfüllung des öffentlichen Zweckes oft wie folgt abgearbeitet: „Das Unternehmen XY beliefert Bürger und Unternehmen mit Wasser, damit ist der öffentliche Zweck erfüllt.“

#### 4.5 Gründe für die Auslagerung in Beteiligungsunternehmen

Als Gründe für die Auslagerung von kommunalen Betrieben aus der Kernverwaltung durch Organisationsprivatisierung werden in der Literatur folgende wirtschaftliche bzw. finanzielle und politische Gründe angeführt (Wohlfahrt/Zühlke 1999, S. 20; Schefzyk 2000, S. 3 f.).

Wirtschaftliche und finanzielle Gründe sind etwa:

- sparsameres Wirtschaften durch kaufmännisches Denken,
- flexiblere Personalpolitik,
- steuerliche Vorteile,
- Möglichkeiten zum Ausgleich von Verlusten durch z.B. Eingliederung in einen Versorgungsbetrieb (Querverbund),
- Möglichkeiten zu Kooperationen mit anderen Unternehmen z.B. zur Nutzung von Größenvorteilen,
- Generierung von zusätzlichem Know-how,
- Zugriff auf privates Kapital.

Politische Gründe sind etwa:

- Reduzierung des städtischen Zuschussbedarfs und damit Entlastung des Haushalts,
- keine Einengung durch das Kommunalverfassungsrecht,
- weniger Kontrolle durch die Öffentlichkeit, z.B. keine parlamentarische Legitimationsnotwendigkeit, da die Sitzungen des Aufsichtsrats nicht öffentlich sind,
- keine politischen Entscheidungsblockaden,
- Schwäche der Politik, unangenehme Entscheidungen zu treffen, wie etwa Preis- und Gebührenerhöhungen bzw. Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen,
- Attraktivität neoliberaler Positionen und Paradigmen.

Von den 36 Berichten enthalten zwölf (33 %) Angaben darüber, warum sich die Kommune an Unternehmen beteiligt. In den Vorworten der Beteiligungsberichte lassen sich teilweise die aufgeführten Gründe wiederfinden. „Für die Entscheidung, Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen, waren und sind höchst unterschiedliche Kriterien maßgebend. Es gibt steuerliche, manchmal organisatorische oder auch gelegentlich politische Gründe“ (Beteiligungsbericht Nürnberg 2002). Im Mittelpunkt steht neben der Daseinsvorsorge die optimale und effiziente Aufgabenerfüllung, wobei die Kommune durch die Auslagerung von Unternehmen beabsichtigt, „die Qualität und Wirtschaftlichkeit der städtischen Aufgabenerledigung ständig weiter zu optimieren“ (Beteiligungsbericht Köln 2002). „Insbesondere dort, wo hoher Investitionsbedarf besteht, ist die Abkopplung vom kommunalen Haushalt wesentlich für eine flexible und wirtschaftlich sinnvolle Aufgabenerfüllung“ (Beteiligungsbericht Erfurt 2002).

Ein wichtiges Thema ist darüber hinaus die angespannte Finanzlage der Kommunen: „Ebenso ist es zur Entlastung der Haushalte auch zukünftig erforderlich, Beteiligungsgesellschaften zu veräußern“ (Beteiligungsbericht Bremen 2000). Auch soll durch die Beteiligungen z.B. „die Attraktivität Dresdens trotz Sparzwängen erhalten“ (Beteiligungsbericht Dresden 2001) bleiben und ein „Beitrag für die Lebensqualität in der Stadt“ (Beteiligungsbericht Bochum 2002/2003) geleistet werden. Gleichzeitig kommt es zu einer „Entlastung der kommunalen Verwaltung“ (Beteiligungsbericht Leipzig 2002). Insgesamt betrachtet „wird die Bedeutung (der Beteiligungsunternehmen; die Verf.) weiter zunehmen“ (Beteiligungsbericht Potsdam 2000).

#### 4.6 Vergleich zwischen unternehmensrelevanten und fiskalischen Kennzahlen der Stadt und der Beteiligungsunternehmen

19 Beteiligungsberichte (53 %) enthalten einen Vergleich zwischen unternehmensrelevanten und fiskalischen Kennzahlen der Stadt und der Beteiligungsunternehmen. Vergleiche sind in einigen Berichten zum Beispiel bezüglich der Zu- und Abflüsse zwischen dem Haushalt der Stadt und den Unternehmen, zwischen dem jeweiligen Investitionsvolumen oder zwischen der Mitarbeiterzahl der Unternehmens- bzw. Verwaltungseinheiten enthalten.

In zwei Berichten finden sich Angaben zur Höhe der Investitionen der Beteiligungsunternehmen im Vergleich zu den Investitionen der Stadt. In Karlsruhe und Hannover beispielsweise beträgt der Investitionsanteil der kommunalen Beteiligungsunternehmen 63 Prozent der gesamten städtischen Investitionen. Darüber hinaus weisen in einigen Städten die Beteiligungsunternehmen ein Investitionsvolumen von mehreren hundert Millionen Euro auf.

Tabelle 18: Gewinn/Verlust für den Kommunalhaushalt durch die Beteiligungen

Stadt	Gewinn/Verlust für den Verwaltungshaushalt, gerundet, in Mio. Euro
Düsseldorf	+116
Hannover	+61
Münster	+29
Bielefeld	+14
Gelsenkirchen	+6
Karlsruhe	-3
Braunschweig	-13
Rostock	-21
Bonn	-59
Essen	-159



Eine genaue Aufstellung der (finanziellen) Leistungen der Stadt an die Beteiligungsunternehmen bzw. der Unternehmen an die Stadt finden sich in zehn Berichten (28 %). Einnahmen und Ausgaben umgelegt auf die untersuchten Städte halten sich dabei in etwa die Waage. Zu beachten ist hierbei, dass es durch Einmaleffekte (z.B. Verkaufserlöse) zu Verzerrungen kommen kann. Die Aufstellung kann deswegen nur einen flüchtigen Einblick geben.

#### **4.7 Vergleich zwischen dem Verwaltungshaushalt und dem Umsatz der Beteiligungen in den untersuchten Städten**

Für einen Vergleich der Umsätze der Beteiligungsunternehmen<sup>30</sup> ist der Verwaltungshaushalt<sup>31</sup> als Vergleichsmaßstab besser geeignet als der Vermögenshaushalt, weil dieser die vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben enthält. Der Vergleich zwischen dem Verwaltungshaushalt und dem Umsatz der Beteiligungen in den ausgewählten Städten gestaltete sich jedoch insofern schwierig, als in vielen Beteiligungsberichten keine vollständigen Informationen in finanzwirtschaftlicher Hinsicht aufgeführt sind. Deswegen kann an dieser Stelle kein vollständiger Vergleich aller Städte mit allen Beteiligungen erfolgen, sondern es können lediglich einzelne Aspekte und Städte beleuchtet werden.

Die hier vorgelegte Auswertung von Beteiligungsberichten zeigt für einen Vergleich der Höhe des Verwaltungshaushalts mit der Höhe der Umsätze der Beteiligungsunternehmen auf, dass letztere nicht nur das Gewicht des Kernhaushalts annähernd erreicht haben, sondern diese inzwischen teilweise deutlich übertreffen. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass hauptsächlich große Städte in diese Auswertung eingingen und sich für kleinere Städte durchaus ein anderes Bild ergeben könnte. Dennoch scheint uns die These der Leitstelle Gemeindeprüfung in Nordrhein-Westfalen, dass sich „noch immer ... der kleinere Teil der Kommunalverwaltung in privaten Gesellschaften (abspielt und sie in) einzelnen Städten ... das Gewicht des Kernhaushalts annähernd erreicht haben (dürften)“ (Leitstelle Gemeindeprüfung 2001, S. 14), so nicht haltbar. Unsere Befunde deuten eher auf ein Übergewicht der Umsätze der Beteiligungsunternehmen gegenüber dem kommunalen Verwaltungshaushalt hin.

Es gibt nur wenige Fälle, in denen der Verwaltungshaushalt dem Umsatz der Beteiligungsunternehmen entspricht oder ihn sogar übertrifft. Zu dieser Gruppe gehören Dortmund, Magdeburg und Duisburg. In der Mehrzahl der Fälle, für die auf Basis der vorliegenden Beteiligungsberichte eine entsprechende Auswertung durchgeführt werden konnte, übersteigt das Volumen der Beteiligungen das des Verwaltungshaushalts teilweise um ein Vielfaches. Herausragend ist dabei Mannheim, dessen kommunaler Haushalt vom Umsatz der Beteiligungsunternehmen um mehr als das sechsfache übertroffen wird. Dieser Wert stellt indes eine Ausnahme dar.


---

30 Zu den Gewinnen und Verlusten der Beteiligungsunternehmen lassen sich leider keine gesicherten Aussagen treffen, weil entsprechende Angaben bei den mittelbaren Beteiligungen häufig fehlten.

31 „Der Verwaltungshaushalt erfasst alle laufenden im Rahmen der Verwaltung bzw. Erfüllung kommunaler Aufgaben anfallenden Ausgaben, zu denen vor allem die Personalausgaben, der laufende Sachaufwand, die sozialen Leistungen und die Zinsen gehören sowie die zu ihrer Finanzierung dienenden Einnahmen, insbesondere die Steuern, die Gebühren und die allgemeinen Zuweisungen vom Land“ (Karrenberg/Münstermann 1998, S. 438).

Tabelle 19: Vergleich Verwaltungshaushalt mit dem Umsatz der Beteiligungen in den Jahren 2000 bzw. 2001

Stadt	Verwaltungshaushalt in Mio. Euro <sup>1</sup>	Umsatz der Beteiligun- gen in Mio. Euro	Verhältnis Umsatz/Haushalt in Prozent
Magdeburg	450	400	89
Dortmund	1 700	1 600	94
Duisburg	1 424	1 475	104
Bielefeld	722	920	127
Dresden	850	1 230	145
Erfurt	388	590	152
Karlsruhe	750	1 176	157
Frankfurt	2 545	4 000	157
München	3 813	6 775	178
Mannheim	750	4 800	640

Deutsches Institut für Urbanistik 

1 Quelle der Haushaltsdaten sind die jeweiligen Internetseiten der Kommunen.

Einschränkend ist zu diesen Zahlen anzumerken, dass die Vergleichsjahre nicht immer genau übereinstimmen, wobei die Differenz maximal ein Jahr beträgt. Auch konnte die Höhe der Umsätze in manchen Städten nicht genau ermittelt werden, weil nicht für alle Unternehmen der Umsatz in den Berichten angegeben ist. Darüber hinaus besitzen viele Kommunen Beteiligungsunternehmen außerhalb des eigentlichen Stadtgebietes, die trotzdem in den Vergleich einbezogen wurden, weil sie in den Einflussbereich der Kommune fallen. So wäre hier ein längerer Zeitreihenvergleich der Entwicklung der Verwaltungshaushalte mit den Umsätzen der Beteiligungen für eine größere Stichprobe von Städten notwendig, um zu gesicherten Ergebnissen zu gelangen.

## 5. Zusammenfassung für den eiligen Leser

### ■ Was wurde erhoben?

Zur Bestimmung von Art und Ausmaß von Privatisierungen in deutschen Kommunen, insbesondere in Ver- und Entsorgungsbereichen, wurde eine quantitative Auswertung von 36 Beteiligungsberichten<sup>32</sup> durchgeführt. Die Anzahl der Beteiligungsunternehmen sowie deren Klassifizierung wurden zunächst basierend auf den in fast allen Berichten enthaltenen Organigrammen ermittelt, die in der Regel sowohl den Prozentsatz der kommunalen Beteiligung als auch die Rechtsform angeben. Wo notwendig wurden die Informationen aus den Organigrammen um detaillierte Informationen zu den einzelnen Beteiligungen im Gesamtbericht ergänzt. Ebenso wurde für die Auswertung nach den Ver- und Entsorgungssektoren in den Bereichen Wasser, Energie und ÖPNV verfahren.

Lücken in der Erfassung von Beteiligungsunternehmen ergaben sich unter anderem dadurch, dass einige Beteiligungsberichte keine Angaben zu kommunalen Unternehmen in öffentlicher Rechtsform (Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts, Zweckverband) machen und zum zweiten die meisten Beteiligungsberichte keine Angaben zu Stiftungen und Vereinen enthalten. Sparkassen wurden nicht für die Auswertung berücksichtigt, da sie eine Sonderform von Beteiligungsunternehmen darstellen.

Basisjahre der Zahlen in den ausgewerteten Beteiligungsberichten der Städte sind die Jahre 2000 (n = 13 oder 37 %) und 2001 (n = 22 oder 63 %).

### ■ Anzahl der Beteiligungen

Nach unserer Auswertung der 36 Beteiligungsberichte kommen die erhobenen Städte zusammen auf 3034 inländische und 178 ausländische Beteiligungen. Zusammen sind das 3212 Beteiligungen. Die Spanne reicht dabei von 404 Beteiligungen der Hansestadt Hamburg bis zu elf Beteiligungen der Stadt Kiel. Im Durchschnitt besitzt jede Stadt 84,3 inländische und 4,9 ausländische Beteiligungen, in der Summe 89,2 Beteiligungen.

### ■ Rechtsformen der deutschen kommunalen Beteiligungsunternehmen

Die mit Abstand am meisten genutzte Rechtsform für kommunale Beteiligungsunternehmen in den ausgewerteten Berichten ist mit 75,7 Prozent die der GmbH, gefolgt von der GmbH&Co. KG mit 6,7 Prozent sowie der Aktiengesellschaft mit 6,1 Prozent. Danach kommen die beiden öffentlich-rechtlichen Formen des Eigenbetriebs (4,8 %) und des Zweckverbands (1,9 %).

### ■ Verhältnis privater und öffentlicher Rechtsformen

92 Prozent der erhobenen Beteiligungsunternehmen haben eine private Rechtsform, entsprechend acht Prozent eine öffentlich-rechtliche Form.

---


32 Die Untersuchung erstreckt sich dabei auf die dreißig größten deutschen Städte von Berlin bis Braunschweig und diejenigen Landeshauptstädte, die nicht in diese Kategorie fallen. Dazu kommen als Praxispartner des Forschungsverbundes „netWORKS“ die Städte Oldenburg und Schwedt/Oder.

- Direkte formale Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen

Bei weniger als einem Viertel der erhobenen Unternehmen (23 %) ist der formale Einfluss der Kommunen unbestreitbar, weil sie direkt und mit Mehrheit an ihnen beteiligt sind. Bei dem Rest der kommunalen Beteiligungsunternehmen, also bei 77 Prozent, ist er zumindest fraglich. Unter Hinzunahme der Beteiligungen im Ausland steigt der Anteil der Unternehmen, die nicht mehrheitlich und direkt von der Stadt kontrolliert werden können, weiter auf fast 79 Prozent an. Dazu kommt, dass die Gesellschaften mit einem kommunalen Anteil von genau 50 Prozent in der Auswertung den Mehrheitsbeteiligungen zugeordnet wurden. Unter den direkten Mehrheitsbeteiligungen befinden sich 55 Unternehmen (8 %) mit einem städtischen Anteil von genau 50 Prozent, bei den indirekten Mehrheitsbeteiligungen sind es 89 (10 %). Zieht man diese Beteiligungen noch zusätzlich ab, da die Kommunen auch in diesen Fällen keine alleinigen Beschlüsse fassen können, reduziert sich der Anteil der formal von der Kommune direkt steuerbaren Beteiligungen noch weiter: Er liegt dann für diese Erhebung bei 20 Prozent.


- Ausgewählte Daseinsvorsorge-Sektoren im Vergleich

Tabelle 20: Rechtsformen kommunaler Beteiligungsunternehmen im sektoralen Vergleich

Rechtsform	Wasser	Energie	ÖPNV
GmbH	47 %	57 %	58 %
Aktiengesellschaft	24 %	43 %	40 %
Eigenbetrieb	22 %		2 %
Anstalt öffentlichen Rechts	5 %		
Zweckverband	2 %		
Summe	100 %	100 %	100 %
Deutsches Institut für Urbanistik 			

Die Organisationsprivatisierung im Wasserbereich bleibt hinter den Zahlen der Gesamtauswertung und der anderen Sektoren zurück. Über 25 Prozent der erhobenen Unternehmen im Wassersektor werden in einer öffentlich-rechtlichen Form (Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts, Zweckverband) geführt – verglichen mit gut acht Prozent der Unternehmen über alle Aufgabenbereiche hinweg, null Prozent im Energiebereich und zwei Prozent im ÖPNV. Dies dürfte auf steuerliche Vorteile für öffentlich-rechtliche Organisationsformen im Bereich der Wasserentsorgung zurückzuführen sein.

Tabelle 21: Besitzverhältnisse kommunaler Beteiligungsunternehmen im sektoralen Vergleich

	Wasser	Energie	ÖPNV
100% kommunaler Anteil (direkte Beteiligung/„Tochtergesellschaft“)	43 %	12 %	13 %
100% kommunaler Anteil (indirekte Beteiligung/„Enkelgesellschaft“)	12 %	17 %	55 %
Mehrheitsgesellschaft (kommunaler Anteil 50 - < 100%)	38 %	54 %	28 %
Minderheitsgesellschaft (kommunaler Anteil < 50%)	7%	17 %	4 %
Summe	100 %	100 %	100 %
Deutsches Institut für Urbanistik 			

Im Energiesektor ist nicht nur die Organisationsprivatisierung am weitesten fortgeschritten (in den erhobenen Städten ist sie vollständig umgesetzt; vgl. Tabelle 20), sondern auch Vermögensprivatisierungen in Form von Beteiligung Dritter an kommunalen Unternehmen sind in den erhobenen Städten relativ weit verbreitet. Hier befinden sich lediglich noch 29 Prozent der Unternehmen nach wie vor direkt oder indirekt zu 100 Prozent in der Hand der jeweiligen Kommune; im Wassersektor sind noch 55 Prozent vollständig in städtischer Hand und im ÖPNV 68 Prozent.

#### ■ Konzernbildung

Acht der 36 untersuchten Städte verstehen sich inzwischen bewusst als „Konzern Stadt“ und drücken dies explizit in ihrem Bericht aus<sup>33</sup>. Neben dieser sprachlichen Eigenetikettierung als „Konzern“ besteht in Kommunen eine Tendenz zur Konzernbildung (Killian/Schneider 1999, S. 19 ff.). Die Auslagerung weiterer Bereiche kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Kernverwaltung in Beteiligungsunternehmen führt zunehmend zur Bildung von Konzernstrukturen, indem städtische Tochtergesellschaften wiederum selber Bereiche in neue Unternehmen ausgliedern. Auch die Neugründung von Unternehmen, die vergleichsweise neue Aufgaben wie etwa Stadtmarketing übernehmen, führen in der Konsequenz zur Konzernbildung. Ohne Vorgaben für die Wirtschafts- und Sachzielplanung durch das jeweilige „Mutterunternehmen“ besteht die Gefahr, dass die Eigendynamik der „Enkelunternehmen“ zu groß wird. Dadurch nimmt die „Untersteuerung“ der Beteiligungen zu, während sich kommunal(politisch)e Einflussmöglichkeiten verringern.

#### ■ Vergleich zwischen dem Verwaltungshaushalt und dem Umsatz der Beteiligungen in den ausgewählten Städten

Es gibt nur wenige Fälle, in denen der Verwaltungshaushalt dem Umsatz der Beteiligungsunternehmen entspricht oder ihn sogar übertrifft. In der Mehrzahl der Fälle, für die

<sup>33</sup> Die acht Städte sind: Augsburg, Braunschweig, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Mannheim, Nürnberg und Wiesbaden.

auf Basis der vorliegenden Beteiligungsberichte eine entsprechende Auswertung durchgeführt werden konnte, übersteigt das Umsatzvolumen der Beteiligungen das des Verwaltungshaushalts teilweise um ein Vielfaches. Herausragend ist dabei Mannheim, dessen kommunaler Haushalt um mehr als das sechsfache durch den Umsatz der Beteiligungsunternehmen übertroffen wird. Dieser Wert stellt indes eine Ausnahme dar.

- Erfahrung mit der Erstellung von Beteiligungsberichten

Im Durchschnitt hat jede Stadt 6,75 Berichte herausgegeben und verfügt damit über einen beträchtlichen Erfahrungsschatz, was das Erstellen eines Beteiligungsberichts betrifft. Die größte Erfahrung in der Erstellung von Beteiligungsberichten besitzen die Städte Hannover und Bielefeld, die bereits je zwölf Berichte erstellt haben.

- Beteiligungsberichte als Steuerungsinstrument?

Da die beiden Hauptzielgruppen „Bürgerschaftliche Öffentlichkeit“ und „Rat“ die meisten aufgeführten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen vermutlich nur bedingt einordnen können, ist für sie als Einstieg in die Thematik zunächst vor allem eine theoretische Einführung der wichtigsten Kennzahlen von Relevanz. Zur Einordnung und eigenen Bewertung der Zahlen muss ferner eine Vor- und Rückschau zumindest bei den wichtigsten Unternehmen vorhanden sein. Positiv zu bewerten ist, dass Rückschau und Theorieteil in den Beteiligungsberichten überwiegend enthalten sind.

Insgesamt gesehen erscheint es dennoch mehr als fraglich, ob mit dem Instrument des Beteiligungsberichts der Verlust an (steuerungsrelevanten) Informationen, der durch Ausgliederungen aus der Verwaltung und damit auch aus dem kommunalen Haushalt entsteht, ausgeglichen werden kann (Beuß 2001, S. 164). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Informationen und Zahlen in den Beteiligungsberichten zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung in vielen Fällen bereits veraltet sind.

Der Beteiligungsbericht allein kann damit kein Instrument zur Steuerung der Beteiligungsunternehmen für die Kommune sein. Hier müssen andere Instrumente des Beteiligungsmanagements wie Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Quartalsberichte, Gesellschafter- und Aufsichtsratssitzungen oder Beteiligungsausschüsse im Rat zusätzlich herangezogen werden, um die Unternehmen kontrollieren und steuern zu können. Zudem werden wichtige Grundlagen für kommunale Steuerungspotenziale bereits im Moment der Ausgliederung bei der Formulierung des Gesellschaftsvertrags gelegt. Beteiligungsberichte bieten stattdessen einen Gesamtüberblick über den „Konzern Stadt“, was umso wichtiger wird, je größer der Bestand an Beteiligungsunternehmen ist.

## Anhang

Übersicht über die in die Untersuchung aufgenommenen Städte und die Anzahl ihrer Beteiligungsunternehmen

Stadt	Einwohnerzahl <sup>1</sup>	Anzahl der Beteiligungen
Aachen	244 000	57
Augsburg	255 000	43
Berlin	3 382 000	320
Bielefeld	322 000	64
Bochum	391 000	55
Bonn	302 000	39
Braunschweig	246 000	53
Bremen	539 000	203
Dortmund	589 000	103
Dresden	478 000	66
Duisburg	515 000	76
Düsseldorf	569 000	78
Erfurt	201 000	52
Essen	595 000	45
Frankfurt	647 000	169
Gelsenkirchen	279 000	56
Halle	248 000	53
Hamburg	1 715 000	404
Hannover	515 000	130
Karlsruhe	279 000	29
Kiel	233 000	11
Köln	963 000	81
Leipzig	493 000	152
Magdeburg	232 000	47
Mainz	183 000	84
Mannheim	307 000	177
Mönchengladbach	263 000	43
München	1 210 000	135
Münster	266 000	42
Nürnberg	488 000	115
Oldenburg	155 000	27
Potsdam	129 000	33
Rostock	201 000	52
Schwedt	40 000	15
Stuttgart	584 000	53
Wiesbaden	270 000	50

1 Die Zahlen sind dem Statistischen Jahrbuch 2002 entnommen (Statistisches Bundesamt 2002).

## Übersicht über die ausgewerteten Beteiligungsberichte

Stadt	Titel des Beteiligungsberichts	Bezugsjahr der Berichtszahlen
Aachen	Beteiligungsbericht 2002.	2001
Augsburg	Beteiligungsbericht 2001.	2000
Berlin	Beteiligungsbericht 2001.	2000
Bielefeld	Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Bericht 2001. Beteiligungsbericht 2001.	2001
Bochum	Beteiligungsbericht 2002/2003.	2001
Bonn	Beteiligungsbericht 2002 über die wirtschaftliche Betätigung der Bundesstadt Bonn.	2001
Braunschweig	Fünfter Beteiligungsbericht für die städtischen Gesellschaften 2002.	2000
Bremen	Beteiligungsbericht 2000. Eigenbetriebsbericht 2000.	2000
Dortmund	Beteiligungsbericht 2001/2002.	2001
Dresden	Beteiligungsbericht 2001.	2001
Duisburg	Beteiligungsbericht 2001/2002.	2001
Düsseldorf	Beteiligungsbericht 2001. Anlage zum Haushaltsplan 2003.	2001
Erfurt	Beteiligungsbericht 2002.	2001
Essen	Beteiligungsbericht 2002.	2001
Frankfurt am Main	Beteiligungsbericht 2001.	2001
Gelsenkirchen	Beteiligungsbericht 2000.	2000
Halle	Beteiligungsbericht 2000	2000
Hamburg	Die Hamburger öffentlichen Unternehmen. 4. Beteiligungsbericht - Fortschreibung 2002.	2000
Hannover	Beteiligungsbericht 2002.	2001
Karlsruhe	Beteiligungsbericht für das Geschäftsjahr 2001.	2001
Kiel	Jahresabschlüsse 2000 der Beteiligungsunternehmen der Landeshauptstadt Kiel.	2000
Köln	Die öffentlichen Unternehmen der Stadt Köln im Haushaltsjahr 2002. Anlage zum Beteiligungsbericht 2002. Stand 31.10.2002. Die öffentlichen Unternehmen der Stadt Köln im Haushaltsjahr 2002. Beteiligungsbericht. Stand 31.10.2002.	2001
Leipzig	Neunter Beteiligungsbericht 2002.	2001
Magdeburg	Vierter Beteiligungsbericht 2002.	2000
Mainz	Beteiligungsbericht 2002.	2001
Mannheim	Beteiligungsbericht der Stadt Mannheim für das Jahr 2001.	2001
Mönchengladbach	Beteiligungsbericht der Stadt Mönchengladbach für das Haushaltsjahr 2000.	2000
München	Finanzdaten- und Beteiligungsbericht 2002.	2001
Münster	Beteiligungsbericht 2001/2002.	2001
Nürnberg	Beteiligungsbericht 2002.	2001



Oldenburg	Bericht über wirtschaftliche Betätigung 2001.	2001
Potsdam	Beteiligungsbericht der Landeshauptstadt Potsdam 31.12.2000.	2000
Rostock	Beteiligungsbericht 2001.	2001
Schwedt/Oder	Übersicht über die Beteiligungen: <a href="http://www.schwedt.de/rathaus/index.html">http://www.schwedt.de/rathaus/index.html</a> .	Keine Angabe
Stuttgart	Beteiligungsbericht der Landeshauptstadt Stuttgart. Jahresab- schlüsse 2001.	2001
Wiesbaden	Beteiligungsbericht der Landeshauptstadt Wiesbaden für das Geschäftsjahr 2000.	2000

## Literatur

- Bals, Hansjürgen (ohne Jahr)*, Vorschläge und Hinweise zur inhaltlichen und formalen Gestaltung der Beteiligungsberichte der Kommunen. Abrufbar unter: [http://www.im.nrw.de/bue/doks/hinweise\\_beteiligungsberichte.pdf](http://www.im.nrw.de/bue/doks/hinweise_beteiligungsberichte.pdf).
- Beuß, Hartmut (2001)*, Konzern Stadt – Organisationsvielfalt oder Erosionsprozess der Kommunalverwaltung?, in: Innenministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Tagungsbericht. Forum: Kommunalaufsicht im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung. Abrufbar unter [http://www.im.nrw.de/bue/doks/forum\\_ka.pdf](http://www.im.nrw.de/bue/doks/forum_ka.pdf), S. 159-172.
- Beyer, Günter (1997)*, Beteiligungsberichte, in: Klaus Ade, Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement, Stuttgart u.a.
- BMU (Bundesumweltministerium) und UBA (Umweltbundesamt) (Hrsg.) (2001)*, Handbuch Umweltcontrolling für die öffentliche Hand, München.
- Bracher, Tilman, und Jan Hendrik Trapp (2003)*, Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV, Berlin (netWORKS-Papers Nr. 3).
- Burgi, Martin (Hrsg.) (2002)*, Energiepartnerschaften zwischen privaten Versorgungsunternehmen, Stadtwerken und Kommunen: Dokumentation einer Fachtagung des Instituts für Berg- und Energierecht am 21.2.2002, Stuttgart u.a.
- Burgi, Martin (1999)*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, Tübingen.
- Diederich, Helmut (1992)*, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart, Berlin und Köln.
- Fuchs-Heinritz, Werner, Rüdiger Lautmann, Otthein Rammstedt und Hanns Wienold (Hrsg.) (1995)*, Lexikon zur Soziologie, Opladen.
- Gemeindeordnungen der Länder*: <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kronline.htm>
- Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (2002)*, Geschäftsbericht 2002. Abrufbar unter [www.gpabw.de/gbericht/instrumente\\_der\\_beteiligungsverwaltung.htm](http://www.gpabw.de/gbericht/instrumente_der_beteiligungsverwaltung.htm).
- Heinrichs, Friedrich, und Anette Schwabedissen (1998)*, Wirtschaftliche Betätigung – Möglichkeiten und Grenzen, in: Städte und Gemeinderat, H. 7, S. 160-162.
- Hellermann, Johannes (2000)*, Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung: zum kommunalen Betätigungs- und Gestaltungsspielraum unter den Bedingungen europäischer und staatlicher Privatisierungs- und Deregulierungspolitik, Tübingen.
- Hill, Hermann (1999a)*, Kommunen auf Abwegen. Kommunalwirtschaftliche Betätigung zulasten privater Unternehmen, in: ders., Kommunalwirtschaft, S. 59-73.
- Hill, Hermann (1999b)*, Kommunen im Wettbewerb unter veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen, in: ders., Kommunalwirtschaft, S. 41-58.
- Hill, Hermann (1997)*, In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge?, in: Betriebs-Berater, H. 9, S. 425-431.
- Karrenberg, Hanns, und Engelbert Münstermann (1998)*, Kommunale Finanzen, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 437-460.
- Killian, Werner, und Karsten Schneider (1999)*, Arbeitnehmervertretung im Konzern Stadt. Ergebnisse einer Umfrage zum Wandel betrieblicher Interessenvertretung, Kassel (Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation, Bd. 65).

- Leciejewski, Klaus (2003)*, Das Stadtwerke-Sterben ist ausgeblieben, in: Die Welt vom 28.4.2003.
- Leffson, Ulrich (1987)*, Die Grundsätze ordnungsmäßiger Durchführung, 7. Aufl., Düsseldorf.
- Leitstelle Gemeindeprüfung (2001)*, Bericht über die vergleichende Untersuchung Beteiligungsverwaltung. Zusammenfassung der Ergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung und der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen. Innenministerium NRW. Abrufbar unter: <http://www.im.nrw.de/bue/doks/beteilverw.pdf> (Stand: 5.6.2003).
- Monstadt, Jochen, und Matthias Naumann (2003)*, Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Energie, Berlin (netWORKS-Papers Nr. 5).
- Richter, Klaus (1996)*, Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen – ein systematischer Überblick, in: Henning Walcha, und Klaus Hermanns, Partnerschaftliche Stadtentwicklung: Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen, Köln, S. 1-39.
- Röber, Manfred (2001)*, Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 32-33, S. 6-14.
- Schefzyk, Olaf (2000)*, Der kommunale Beteiligungsbericht. Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen, Stuttgart.
- Schneider, Karsten (2001)*, Politischer Einfluss auf die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen im kommunalen Sektor im Zuge zunehmender Dezentralisierungs- und Wettbewerbstendenzen. Beitrag zur Tagung „Die Kritizität technischer Infrastruktursysteme und die Rolle des Staates“ des Arbeitskreises Politik und Technik des DVPW am 15./16.6.2001. Abrufbar unter <http://www.uni-kassel.de/~schneidk/Kritizitaet-KommunalerSektor2.doc>.
- Statistisches Bundesamt (2002)*, Statistisches Jahrbuch 2002, Wiesbaden.
- Stober, Rolf (1996)*, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart.
- Tomerius, Stephan, und Tilman Breikreuz (2003)*, Selbstverwaltungsrecht und „Selbstverwaltungspflicht“ – Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Rolle von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL), H. 7, S. 426-435.
- UNI – Unternehmerinstitut der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. (ASU) (Hrsg.) (2003)*, Der Weg aus der staatliche Schuldenfalle: Konzepte und Beispiele für eine umfassende Privatisierung, Berlin (Schriftenreihe des UNI Unternehmerinstituts der ASU e.V., Bd. 10).
- Walcha, Henning, und Klaus Hermanns (1995)*, Partnerschaftliche Stadtentwicklung. Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen (hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Aufgaben der Kommunalpolitik), Köln.
- Wohlfahrt, Norbert, und Werner Zühlke (1999)*, Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederungen für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Dortmund (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW).



# Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Urbanistik

## **Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung**

### Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs

**Hrsg. von Jens Libbe, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp**

2002. 260 S., 5 Abb., 7 Tab., 6 Übers., Euro 28,-

Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37

ISBN 3-88118-333-7

Mit den Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen in der Politik der EU und des Bundes werden Aufgaben, die traditionell in der Verantwortung der öffentlichen Hand lagen, zusehends dem Wettbewerb geöffnet. Ein wesentlicher Schlüssel hierzu ist das europäische Vergaberecht; es verpflichtet die öffentlichen Auftraggeber bei bestimmten Auftragswerten zur europaweiten Ausschreibung. Jedoch verändern nicht nur die europäischen Rahmenseetzungen dauerhaft die Bedingungen bisher öffentlicher Leistungserbringung. Auch die angespannte Haushaltslage der Kommunen stellt die Art und Weise der öffentlichen Aufgabenerfüllung mehr und mehr zur Disposition. In der Folge gehen Kommunen zunehmend dazu über, Anteile kommunaler Betriebe an Private zu veräußern.

Sowohl die Bestrebungen der allgemeinen Marktöffnung als auch die Debatte um die Zukunft der Kommunalwirtschaft folgen einer überwiegend ökonomisch begründeten Rationalität. Soziale und umweltpolitische Belange werden regelmäßig ausgeblendet – in der politischen Debatte wie im wissenschaftlichen Diskurs.

In dem Sammelband wird die Diskussion um Befunde und Thesen zu den sozialen und ökologischen Auswirkungen erweitert: zum einen sektorbezogen (etwa Wasserwirtschaft, ÖPNV), zum anderen sektorübergreifend unter wirtschafts-, finanz- und politikwissenschaftlichen Blickwinkeln. Im Mittelpunkt stehen die Fragen: Wie lassen sich unter dem veränderten institutionellen Arrangement von Kommunen, Privatwirtschaft und Bürgerschaft Gemeinwohlbelange wie der Umweltschutz durchsetzen? Welche Steuerungsinstrumente und -potenziale sollten dem Staat und gerade der kommunalen Ebene verbleiben?

**Vertrieb: Deutsches Institut für Urbanistik**

**Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon (030) 3 90 01-253**

**Telefax (030) 3 90 01-275 • E-Mail: [verlag@difu.de](mailto:verlag@difu.de) • Internet: <http://www.difu.de>**

# Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Urbanistik

## ◆ Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik

### **Stadtbaukultur – Modelle, Workshops, Wettbewerbe**

Verfahren der Verständigung über die Gestaltung der Stadt

Von Heidede Becker

2002. Bd. 88. 874 S., 566 Abb., 3 Tab., 7 Übers., in 2 Teilbänden, Euro 49,-

ISBN 3-17-013216-4

(Bezug dieses Titels nur über den Buchhandel und den Verlag W. Kohlhammer GmbH: [www.kohlhammer.de](http://www.kohlhammer.de))

### **Stadt & Region – Kooperation oder Koordination?**

Ein internationaler Vergleich

Hrsg. von Werner Heinz

2000. Bd. 93. 568 S., Abb., Tab., Übers., Euro 37,50

ISBN 3-17-016621-2

### **Zukunft der Arbeit in der Stadt**

Von Dietrich Henckel, Matthias Eberling und Busso Grabow

1999. Bd. 92. 416 S., 37 Abb., 20 Tab., 14 Übers., 2 Karten, Euro 34,90

ISBN 3-17-016363-9

### **Kontrast und Parallele – kulturelle und politische Identitätsbildung ostdeutscher Generationen**

Von Albrecht Göschel

1999. Bd. 91. 348 S., Euro 29,65

ISBN 3-17-016292-6

### **Entscheidungsfelder städtischer Zukunft**

Von Dietrich Henckel, Holger Floeting, Busso Grabow, Beate Hollbach-Grömig, Hans Neumann, Heinz Niemann, Michael Reidenbach, Hartmut Usbeck

1997. Bd. 90. 355 S., 56 Abb., 11 Tab., 2 Übers., Euro 39,88

ISBN 3-17-015037-5

### **Geschichte der Architektur- und Städtebauwettbewerbe**

Von Heidede Becker

1992. Bd. 85. 345 S., 2 Tab., 141 Abb., 10 Übers., Euro 34,77

ISBN 3-17-012504-4

ISBN 3-88118-218-7

Die „Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik“ sind erschienen im Verlag W. Kohlhammer GmbH.

## ◆ Difu-Beiträge zur Stadtforschung

### **Alles zu jeder Zeit?**

Die Städte auf dem Weg zur kontinuierlichen Aktivität

Von Matthias Eberling und Dietrich Henckel

2002. Bd. 36. 400 S., 28 Abb., 14 Tab., 14 Übers., 13 Karten, Euro 36,-

ISBN 3-88118-326-4

### **Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland**

Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009

Von Michael Reidenbach u.a.

2002. Bd. 35. 384 S., 60 Abb., 100 Tab., 6 Übers., Euro 35,-

ISBN 3-88118-318-3

### **Interkommunale Kooperation im Städtebau**

Von Arno Bunzel, Frank Reitzig und Robert Sander

2002. Bd. 34. 344 S., 21 Regelungsbeispiele, 28 Abb., 12 Übers., Euro 29,-

ISBN 3-88118-317-5

### **Grundsteuerreform im Praxistest**

Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung,

Baulandmobilisierung

Von Michael Lehmbrock und Diana Coulmas

2001. Bd. 33. 232 S., 28 Abb., 23 Tab., Euro 24,-

ISBN 3-88118-313-2

### **Städtebauliche Verträge – ein Handbuch**

Zweite, grundlegend überarbeitete und

erweiterte Auflage

Von Arno Bunzel, Diana Coulmas und

Gerd Schmidt-Eichstaedt

1999. Bd. 31. 328 S., 38 Regelungsbeispiele,

6 Übersichten, Sachregister, Euro 31,-

ISBN 3-88118-292-6

### **Zwischen Pflichtaufgaben und wirtschaftlicher Betätigung – kommunale Abfallentsorgung in der Kreislaufwirtschaft**

Von Stephan Tomerius

1999. Bd. 30. 420 S., 19 Übersichten, 4 Satzungsbeispiele

Euro 21,-

ISBN 3-88118-291-8

### **Ökologisch orientierte Wirtschaftspolitik – ein neues kommunales Handlungsfeld**

Von Beate Hollbach-Grömig

1999. Bd. 29. 264 S., 8 Abb., 9 Übers., 12 Tab., Euro 12,30

ISBN 3-88118-285-3

Verlag und Vertrieb: Deutsches Institut für Urbanistik

Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon (030) 3 90 01-253

Telefax (030) 3 90 01-275 • E-Mail: [verlag@difu.de](mailto:verlag@difu.de) • Internet: <http://www.difu.de>

# Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Urbanistik

## ◆ Difu-Materialien

### **Kommunale Abfallwirtschaft – aktuelle Trends und Handlungsperspektiven**

Hrsg. von Otto Huter und Gerd Kühn  
9/2003. 198 S., Schutzgebühr Euro 20,-  
ISBN 3-88118-347-7

### **Finanzierung von Flächenrecycling**

Förderprogramme, öffentliche und private Finanzierungsinstrumente sowie Fallbeispiele aus den USA und Deutschland  
Hrsg. von Stephan Tomerius, Baldur Barczewski, Judit Knobloch und Volker Schrenk  
8/2003. 220 S., Schutzgebühr Euro 23,-  
ISBN 3-88118-346-9

### **Statusbericht Flächen- und Maßnahmenpools**

Von C. Böhme, A. Bunzel, B. Deiwick, A. Herberg, J. Köppel  
7/2003. 92 S., Schutzgebühr Euro 15,-  
ISBN 3-88118-345-0

### **Online-Shopping und Stadtentwicklung – Trends, Auswirkungen, Strategien**

Hrsg. von Busso Grabow  
6/2003. 156 S., Schutzgebühr Euro 20,-  
ISBN 3-88118-342-6

### **Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik 2002**

Ergebnisse einer Panelbefragung bei kommunalen Stadtentwicklungsplanern  
Von Michael Bretschneider  
5/2003. 112 S., 2 Abb., 5 Tab., Schutzgebühr Euro 18,-  
ISBN 3-88118-339-6

### **Datenschutz in der Kommune**

Aktuelle Fragestellungen und Lösungsansätze unter besonderer Berücksichtigung nordrhein-westfälischen Landesrechts  
Hrsg. von Martin Zilkens  
4/2003. 226 S., Schutzgebühr Euro 23,-  
ISBN 3-88118-341-8

### **Bürgergesellschaft und Wirtschaft – zur neuen Rolle von Unternehmen**

Hrsg. von Holger Backhaus-Maul und Hasso Brühl  
3/2003. 206 S., Schutzgebühr Euro 23,-  
ISBN 3-88118-338-8

### **Shops oder Flops?**

**E-Shopping und Stadtentwicklung: Auswirkungen, Konzepte, Strategien. 4. Werkstattbericht „E-Shopping und Kommunen“**  
Hrsg. von Holger Floeting  
1/2003. 272 S., Schutzgebühr Euro 26,-  
ISBN 3-88118-335-3

## ◆ Umweltberatung für Kommunen

### **Energiemanagement in der Praxis**

**Fachkongress-Dokumentation**  
Hrsg. von Annett Fischer  
2002. 146 S., Schutzgebühr Euro 15,-  
ISBN 3-88118-331-0

### **Flächenrecycling als kommunale Aufgabe**

**Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze  
in den deutschen Städten – Mit einem Exkurs  
über die US-amerikanische Praxis**  
Von Stephan Tomerius und Thomas Preuß  
2001. 152 S., Schutzgebühr Euro 18,-  
ISBN 3-88118-307-8

## ◆ Aktuelle Information

### **Das gebäudebezogene Baunebenrecht des Bundes – Vorschläge zur Vereinfachung und Vereinheitlichung**

Von Rolf-Peter Löhr und Gerd Schmidt-Eichstaedt  
2003. 12 S., Schutzgebühr Euro 5,-

### **Schwerpunkte kommunaler Politik und Planungspraxis – eine**

**Bestandsaufnahme in nordrhein-westfälischen Städten**  
Von Antje Seidel-Schulze  
2003. 12 S., 7 Abb., Schutzgebühr Euro 5,-

## ◆ Difu-Arbeitshilfen

### **Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans 3. Auflage unter Berücksichtigung der Neuregelung**

zur Umweltverträglichkeitsprüfung  
Von Horst O. Taft und Marie-Luis Wallraven-Lindl  
2003. 146 S., Schutzgebühr Euro 25,-  
ISBN 3-88118-343-4

### **Budgetierung in der Stadtverwaltung**

Von Birgit Frischmuth u.a.  
2001. 366 S., 104 Abb., 9 Tab., 3 Übers.,  
Schutzgebühr Euro 30,10  
ISBN 3-88118-308-6

### **Die Satzungen nach dem Baugesetzbuch**

Von Anton Strunz und Marie-Luis Wallraven-Lindl  
2000. 165 S. Schutzgebühr Euro 25,50  
ISBN 3-88118-303-5