

André Tegtmeier

Praxisleitfaden Kommunales Beteiligungsmanagement



Springer Gabler

Praxisleitfaden Kommunales Beteiligungsmanagement

André Tegtmeier

Praxisleitfaden Kommunales Beteiligungsmanagement

Unter Mitarbeit von Annett Hübner, Grit Peterson
und Robert Uhlemann

 Springer Gabler

André Tegtmeier
Leipzig, Deutschland

ISBN 978-3-658-34242-5 ISBN 978-3-658-34243-2 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-34243-2>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Vivien Bender

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Grußwort



In fast allen deutschen Großstädten wird ein großer Teil der kommunalen Aufgaben heute nicht mehr von der Kernverwaltung erbracht, sondern von ausgelagerten kommunalen Unternehmen. Deren Aufgaben für die Bürgerinnen und Bürger sind vielfältig, beispielsweise zählen dazu die Versorgung mit Strom, Gas und Wasser, der öffentliche Personennahverkehr, ein Angebot an günstigen Wohnungen, die Vorhaltung von qualitativ hochwertigen Kulturangeboten, Krankenhäusern und sozialen Einrichtungen.

Das zeigt: Die Kommunalwirtschaft ist eine wesentliche Säule des öffentlichen Handelns in Deutschland. Deshalb haben sich viele kommunale Gebietskörperschaften die aktive Steuerung ihrer Unternehmen auf die Fahnen geschrieben und ein effizientes Beteiligungsmanagement aufgebaut. Schließlich gilt es nicht nur dafür zu sorgen, dass die kommunalen Unternehmen ihre Leistungen wirksam und sparsam erbringen, sondern auch, dass sie sich nicht vom kommunalen Gesellschafter abkoppeln.

Mit dem *Praxisleitfaden kommunales Beteiligungsmanagement* liegt eine Arbeitshilfe vor, die Städte, Gemeinden und Landkreise bei der effizienten Steuerung ihres Beteiligungsportfolios unterstützen soll. Es freut mich besonders, dass diese Arbeit der Initiative eines Leipziger Unternehmens entspringt: der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH (bbvl), einer hundertprozentigen

Tochtergesellschaft der Stadt Leipzig. Seit ihrer Gründung im Jahr 1993 bietet die bbvl der Verwaltung und der Politik wirksame Unterstützung bei der Steuerung des städtischen Beteiligungsvermögens. Die vielfältigen Fragen, mit denen die bbvl seitdem befasst war, und die unterschiedlichen Instrumente und Prozesse, die die bbvl als Beteiligungsmanagerin der Stadt Leipzig, aber auch als kommunale Beratungsgesellschaft im Auftrag anderer Städte und Bundesländer entwickelt hat, bilden die Grundlage für diesen Praxisleitfaden.

Ziel dieses Leitfadens ist es, interessierten Leserinnen und Lesern in Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Kommunalwirtschaft das Leistungsspektrum des modernen Beteiligungsmanagements näherzubringen. Durch die Vorstellung der Instrumente soll auch kleineren Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden, ihr Beteiligungsmanagement anhand individueller Anforderungen zu verbessern, neue Instrumente einzuführen und bestehende Prozesse zu optimieren.

Ich wünsche allen Leserinnen und Lesern des Praxisleitfadens eine anregende Lektüre.

Burkhard Jung
Oberbürgermeister der Stadt Leipzig,
Präsident des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| 1 Einleitung | 1 |
| 1.1 Zielstellung des Leitfadens | 1 |
| 1.2 Begriffsabgrenzung | 3 |
| 1.3 Entwicklung der Kommunalwirtschaft in Deutschland..... | 5 |
| 1.3.1 Bedeutung der Kommunalwirtschaft | 5 |
| 1.3.2 Entwicklung der Kommunalwirtschaft | 6 |
| 1.3.3 Aufgaben des Teilnehmungsmanagements | 11 |
| 1.3.4 Zukünftige Herausforderungen | 13 |
| Literatur | 14 |
| 2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunalwirtschaft | 17 |
| 2.1 Vorgaben des Kommunalrechts | 17 |
| 2.1.1 Öffentlicher Zweck | 18 |
| 2.1.2 Bezug zur Leistungsfähigkeit der Kommune..... | 19 |
| 2.1.3 Subsidiarität gegenüber den Wirtschaftsaktivitäten Dritter | 20 |
| 2.1.4 Überörtliche Betätigung bzw. Örtlichkeitsgrundsatz..... | 21 |
| 2.1.5 Kommunalrechtliche Vorgaben für privatrechtliche Unternehmen | 22 |
| 2.1.6 Verhältnis von Kommunalrecht und Bundesrecht | 24 |
| 2.2 Rechtsformen kommunaler Unternehmen..... | 25 |
| 2.2.1 Überblick | 25 |
| 2.2.2 Regiebetrieb..... | 26 |
| 2.2.3 Eigenbetrieb..... | 27 |
| 2.2.4 Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) | 29 |
| 2.2.5 Zweckverband | 31 |
| 2.2.6 Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)..... | 33 |
| 2.2.7 Aktiengesellschaft (AG)..... | 39 |
| 2.2.8 Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft (GmbH & Co. KG) | 40 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.2.9 | Rechtsfähige Stiftung des öffentlichen oder des privaten Rechts | 42 |
| 2.2.10 | Genossenschaft | 43 |
| 2.2.11 | Verein | 45 |
| 2.3 | Bundesrechtliche Regelungsgegenstände | 46 |
| 2.3.1 | Ausgewählte Aspekte des Arbeits-, Tarif- und Mitbestimmungsrechts | 47 |
| 2.3.2 | Mitbestimmungsgesetz und Drittelbeteiligungsgesetz | 49 |
| 2.3.3 | Kartell- und Wettbewerbsrecht | 50 |
| 2.3.4 | Steuerrecht | 53 |
| 2.4 | Regelungsgegenstände des Europarechts | 63 |
| 2.4.1 | Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) | 63 |
| 2.4.2 | EU-Beihilfenrecht | 64 |
| 2.4.3 | Das (europäische) Vergaberecht und die Inhouse-Vergabe | 72 |
| | Literatur | 77 |
| 3 | Der Lebenszyklus des Unternehmens: Gründung, Veränderung, Beendigung | 79 |
| 3.1 | Überblick über die Aufgaben des Beteiligungsmanagements hinsichtlich des Lebenszyklus kommunaler Unternehmen | 79 |
| 3.2 | Rechtsformwahl | 80 |
| 3.3 | Gründung und Erwerb bzw. Beteiligung an unmittelbaren Unternehmen | 86 |
| 3.3.1 | Varianten von Unternehmensgründung und -erwerb | 86 |
| 3.3.2 | Aufgaben des Beteiligungsmanagements hinsichtlich Unternehmensgründung und -erwerb | 87 |
| 3.3.2.1 | Vorbereitung des Prozesses durch das Beteiligungsmanagement | 88 |
| 3.3.2.2 | Projektorganisation | 88 |
| 3.3.2.3 | Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Unternehmensgründung bzw. des (Anteils-)Erwerbs | 89 |
| 3.3.2.4 | Prüfung der ökonomischen Voraussetzungen für die Unternehmensgründung bzw. den (Anteils-)Erwerb | 92 |
| 3.3.2.5 | Spezifika von Ausgliederung und Erwerb | 95 |
| 3.3.2.6 | Drucksache und Gremiendurchlauf | 96 |
| 3.3.2.7 | Umsetzung | 97 |
| 3.4 | Veränderungen von Unternehmen | 98 |
| 3.4.1 | Veränderungen der Unternehmen im Bestand | 98 |
| 3.4.2 | Varianten gesellschaftsrechtlicher Umstrukturierungen nach dem Umwandlungsgesetz | 99 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3.4.3 | Umstrukturierungen nach dem Umwandlungsgesetz in der kommunalen Praxis | 101 |
| 3.4.4 | Aufgaben des Beteiligungsmanagements hinsichtlich gesellschaftsrechtlicher Umstrukturierungen. | 105 |
| 3.5 | Materielle Privatisierung | 108 |
| 3.6 | Beendigung der GmbH | 110 |
| 3.6.1 | Auflösung und Liquidation einer GmbH. | 110 |
| 3.6.2 | Insolvenz | 112 |
| 3.6.2.1 | Insolvenztatbestände | 113 |
| 3.6.2.2 | Insolvenzantrag | 116 |
| 3.6.2.3 | Insolvenzverschleppung | 116 |
| 3.6.3 | Insolvenzabwendungspflicht und Durchgriffshaftung für öffentliche Anteilseigner | 117 |
| 3.6.4 | Aufgaben des Beteiligungsmanagements | 118 |
| 3.6.5 | EXKURS: Beendigung bzw. Insolvenz von Unternehmen in anderer Rechtsform als GmbH. | 119 |
| 3.7 | Einbeziehung externer Dienstleister | 120 |
| | Literatur. | 122 |
| 4 | Aufgaben und Instrumente des Beteiligungsmanagements | 125 |
| 4.1 | Einleitung | 125 |
| 4.2 | Das ABC des strategischen Beteiligungsmanagements. | 126 |
| 4.2.1 | Aufgabenbeschreibung | 127 |
| 4.2.1.1 | Gesamtportfolio | 127 |
| 4.2.1.2 | Einzelunternehmen | 128 |
| 4.2.1.3 | EXKURS I: Verantwortlichkeiten für die Strategieentwicklung der Gesellschaft | 129 |
| 4.2.1.4 | EXKURS II: Unternehmensinteresse versus Gesellschafterinteresse? | 129 |
| 4.2.2 | Pflichtaufgaben. | 131 |
| 4.2.2.1 | Festlegung des Unternehmensgegenstandes im Gesellschaftsvertrag | 131 |
| 4.2.2.2 | Pflichtaufgaben des strategischen Beteiligungsmanagements in einzelnen Bundesländern. | 131 |
| 4.2.3 | Ergänzungsaufgaben | 132 |
| 4.2.3.1 | Aufgabenkritik – strategische Analyse des Unternehmensportfolios | 132 |
| 4.2.3.2 | Strukturierung des Beteiligungsportfolios ent- sprechend der Steuerungsintensität. | 136 |
| 4.2.4 | Küraufgaben. | 137 |
| 4.2.4.1 | Corporate Governance Kodex. | 137 |

| | | | |
|-----|---------|---|-----|
| | 4.2.4.2 | Zielvorgaben durch Zielbilder oder Eigentümerziele . . . | 142 |
| | 4.2.4.3 | Prüfung strategischer Unternehmensplanungen | 157 |
| 4.3 | | Das ABC der Beteiligungsverwaltung | 163 |
| | 4.3.1 | Aufgabenbeschreibung. | 163 |
| | 4.3.2 | Pflichtaufgaben. | 163 |
| | 4.3.2.1 | Verwaltung der Beteiligungsakten | 163 |
| | 4.3.2.2 | Erfüllung gesetzlicher Vorgaben der Kommunalverfassung | 166 |
| | 4.3.2.3 | Gesellschafteraufgaben. | 166 |
| | 4.3.2.4 | Verwaltungsaufgaben | 168 |
| | 4.3.2.5 | Beteiligungsbericht | 168 |
| | 4.3.3 | Ergänzungsaufgaben | 171 |
| | 4.3.3.1 | Begleitung bei Gründung, Erwerb, Veränderung, materieller Privatisierung oder Beendigung von Gesellschaften | 171 |
| | 4.3.3.2 | Mustergesellschaftsvertrag | 171 |
| | 4.3.3.3 | Kenntnis über Berichtspflichten, Vorgaben und Fristen der Gesellschaften | 174 |
| | 4.3.4 | Küraufgaben. | 175 |
| | 4.3.4.1 | Beteiligungsrichtlinie | 175 |
| | 4.3.4.2 | Auswahl des Abschlussprüfers | 177 |
| | 4.3.4.3 | Prüfungsschwerpunkte für die Jahresabschlussprüfung. | 179 |
| | 4.3.4.4 | Informations- und Zustimmungskataloge. | 179 |
| | 4.3.4.5 | Weitgehende Vereinheitlichung von Gesellschaftsverträgen und Geschäftsordnungen | 181 |
| | 4.3.4.6 | DV-Unterstützung der Beteiligungsverwaltung | 182 |
| | 4.3.4.7 | Stellung von Geschäftsführungspersonal durch das Beteiligungsmanagement | 186 |
| 4.4 | | Das ABC der Mandatsbetreuung | 187 |
| | 4.4.1 | Aufgabenbeschreibung. | 187 |
| | 4.4.2 | Pflichtaufgaben. | 187 |
| | 4.4.3 | Ergänzungsaufgaben | 188 |
| | 4.4.3.1 | Informationen für neue Aufsichtsratsmitglieder. | 188 |
| | 4.4.3.2 | Vorbereitung und Begleitung von Aufsichtsratssitzungen | 189 |
| | 4.4.3.3 | Teilnahme des Beteiligungsmanagements an Sitzungen. | 195 |
| | 4.4.3.4 | Schulungen für kommunale Aufsichtsratsmitglieder. . . | 197 |
| | 4.4.4 | Küraufgaben. | 199 |
| | 4.4.4.1 | Handreichung für Aufsichtsratsmitglieder | 199 |

| | | | |
|-----|---------|--|-----|
| | 4.4.4.2 | Elektronisches Gremienportal | 201 |
| | 4.4.4.3 | Evaluierung von Aufsichtsräten | 202 |
| 4.5 | | Das ABC des Beteiligungscontrollings | 204 |
| | 4.5.1 | Aufgabenbeschreibung | 204 |
| | 4.5.2 | EXKURS: Wirtschaftsplan, unterjähriges Berichtswesen und Jahresabschluss | 206 |
| | 4.5.2.1 | Wirtschaftsplan | 206 |
| | 4.5.2.2 | Unterjähriges Berichtswesen | 207 |
| | 4.5.2.3 | Jahresabschluss | 208 |
| | 4.5.3 | Pflichtaufgaben | 211 |
| | 4.5.3.1 | Anlagen zum Haushaltsplan der kommunalen Gebietskörperschaft | 211 |
| | 4.5.3.2 | Kommunaler Gesamtabschluss | 211 |
| | 4.5.3.3 | Pflichtaufgaben des Beteiligungscontrollings in einzelnen Bundesländern | 212 |
| | 4.5.4 | Ergänzungsaufgaben | 212 |
| | 4.5.4.1 | Analyse des Wirtschaftsplans | 212 |
| | 4.5.4.2 | Frühwarnsystem – Controllingberichte des Beteiligungsmanagements | 214 |
| | 4.5.4.3 | Analyse des Jahresabschlusses | 218 |
| | 4.5.5 | Küraufgaben | 221 |
| | 4.5.5.1 | Vereinheitlichung des Planungs- und Berichtswesens | 221 |
| | 4.5.5.2 | Wirtschaftsplangespräche | 223 |
| | 4.5.5.3 | Teilnahme an der Schlussbesprechung zum Jahresabschluss | 224 |
| | 4.5.5.4 | Revision der Planungs- und Berichtsprozesse der Beteiligungsunternehmen | 225 |
| | 4.5.5.5 | Nutzung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen | 225 |
| | 4.5.5.6 | Unternehmensvergleich (Benchmarking) | 230 |
| | 4.5.5.7 | DV-Unterstützung des Beteiligungscontrollings | 232 |
| 4.6 | | Das ABC der Einbeziehung der Beteiligungsunternehmen in die kommunale Haushaltswirtschaft | 233 |
| | 4.6.1 | Aufgabenbeschreibung | 233 |
| | 4.6.2 | Pflichtaufgaben | 234 |
| | 4.6.3 | Küraufgaben | 235 |
| | 4.6.3.1 | Kombination von Haushaltsansätzen mit unter- jährigem Controlling | 235 |
| | 4.6.3.2 | Konzept zur Haushaltskonsolidierung oder Haushaltssicherung | 235 |
| | 4.6.3.3 | Haushaltsbeiträge von Beteiligungsunternehmen | 236 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.7 | Das ABC der Geschäftsführerangelegenheiten | 247 |
| 4.7.1 | Aufgabenbeschreibung | 247 |
| 4.7.2 | Pflichtaufgaben: Bestellung und Anstellung der Mitglieder der Geschäftsführung | 248 |
| 4.7.3 | EXKURS I: Anstellungsverträge mit Mitgliedern der Geschäftsführung | 250 |
| 4.7.3.1 | Befristung | 251 |
| 4.7.3.2 | Vergütungsbestandteile | 256 |
| 4.7.3.3 | Sonstige Nebenleistungen | 258 |
| 4.7.4 | EXKURS II: Amtsniederlegung und Aufhebungsvereinbarung | 261 |
| 4.7.4.1 | Amtsniederlegung | 261 |
| 4.7.4.2 | Aufhebungsvereinbarung | 263 |
| 4.7.5 | Ergänzungsaufgaben | 264 |
| 4.7.5.1 | Einheitliche Unterstützung in Geschäftsführerangelegenheiten | 264 |
| 4.7.5.2 | Führung von Geschäftsführerakten | 266 |
| 4.7.5.3 | Fristenmanagement | 268 |
| 4.7.6 | Küraufgaben | 268 |
| 4.7.6.1 | Unterstützung bei der Suche und Auswahl von Mitgliedern der Geschäftsführung | 268 |
| 4.7.6.2 | Prüfung der Angemessenheit der Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsführung | 272 |
| 4.7.6.3 | Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung | 273 |
| 4.7.6.4 | DV-Unterstützung bei Geschäftsführerangelegenheiten | 277 |
| | Literatur | 278 |
| 5 | Organisation und Aufbau des kommunalen Beteiligungsmanagements | 281 |
| 5.1 | Einleitung | 281 |
| 5.2 | Rechtliche Anforderungen an das Beteiligungsmanagement | 282 |
| 5.3 | Organisationsformen des Beteiligungsmanagements | 283 |
| 5.3.1 | Zentrale Ansiedlung beim Hauptverwaltungsbeamten | 283 |
| 5.3.2 | Zentrale Ansiedlung im Dezernat für Finanzen | 284 |
| 5.3.3 | Zentrale Ansiedlung in einem anderen Dezernat | 285 |
| 5.3.4 | Dezentrale Ansiedlung bei den einzelnen Fachdezernaten | 286 |
| 5.3.5 | Mischform der zentral/dezentralen Ansiedlung | 287 |
| 5.3.6 | Beteiligungsholding | 288 |
| 5.3.7 | Eigenständiges Tochterunternehmen | 289 |
| 5.3.8 | Fazit | 290 |
| 5.4 | Anforderungen an das Personal des Beteiligungsmanagements | 291 |
| 5.5 | Organisatorische Anforderungen | 294 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.6 | IT-Unterstützung | 295 |
| | Literatur | 299 |
| 6 | Wege zur Optimierung des Beteiligungsmanagements | 301 |
| 6.1 | Informationsasymmetrien | 301 |
| 6.2 | Umgang des Beteiligungsmanagements mit möglichen Widerständen | 305 |
| 6.2.1 | Aufgabenkatalog des Beteiligungsmanagements definieren | 306 |
| 6.2.2 | Rechte des Beteiligungsmanagements festschreiben | 308 |
| 6.2.3 | Beteiligungsmanagement stärken | 310 |
| 6.2.4 | Serviceleistungen des Beteiligungsmanagements ausbauen | 311 |
| 6.2.5 | Partnerschaftliches Verhältnis zu den Unternehmen pflegen | 312 |
| 6.2.6 | Fazit | 313 |
| 6.3 | Ausbau des Aufgabenspektrums des Beteiligungsmanagements | 313 |
| 6.3.1 | Ablaufstruktur | 313 |
| 6.3.2 | Risikomanagement | 315 |
| 6.3.3 | Fazit | 316 |
| 7 | Organisation und Aufgaben der bbvl als Beteiligungsmanagerin der Stadt Leipzig | 317 |
| 7.1 | Wer wir sind | 317 |
| 7.2 | Aufgaben und Instrumente des Beteiligungsmanagements | 321 |
| 7.2.1 | Aufgaben der bbvl als Beteiligungsmanagerin der Stadt Leipzig | 321 |
| 7.2.2 | Instrumente des Beteiligungscontrollings der bbvl | 324 |
| 7.2.2.1 | Vorgaben für Aufbau und Inhalt des Wirtschaftsplans der Beteiligungsunternehmen | 325 |
| 7.2.2.2 | Vorgaben für das Berichtswesen der Beteiligungsunternehmen | 326 |
| 7.2.2.3 | Managementreport | 327 |
| 7.2.2.4 | Planreport und Jahresabschlussreport | 331 |
| 7.3 | Organisation des Beteiligungsmanagements der bbvl | 334 |
| 7.3.1 | Jährliches Arbeitsprogramm (Grundvertragsvorlage) | 334 |
| 7.3.2 | Kategorisierung der Beteiligungsunternehmen | 334 |
| 7.3.3 | Budgetierung und Zeiterfassung | 335 |
| 7.3.4 | Branchenteams und fachliche Ansprechpartner | 335 |
| 7.3.5 | Leitung Grundvertrag | 336 |
| 7.3.6 | Qualitätssicherung | 336 |
| 7.4 | Leipzig als Vorreiterin der kommunalen Beteiligungssteuerung in Deutschland | 338 |
| 7.5 | Die bbvl als kommunale Beratungsgesellschaft | 341 |

| | |
|--|------------|
| 7.6 IT-gestützte Beteiligungssteuerung – Anforderungen an Hard- und Software-Lösungen | 344 |
| Literatur | 345 |
| 8 Anlagen | 347 |
| 8.1 Übersicht Kommunalrecht | 347 |
| 8.2 Muster: Managementreport der bbvl | 357 |
| Literatur | 359 |

Über die Autoren

Das Autorenteam dieses Praxisleitfadens besteht aus folgenden Personen:



André Tegtmeier

- Geschäftsführer
- bei der bbvl von 1993 bis 2001 und seit 2006
- langjährige Erfahrungen in der Beteiligungssteuerung
- Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Beteiligungsmanagement des Deutschen Städtetages



Annett Hübner

- Prokuristin und Kaufmännische Leiterin
- bei der bbvl seit 1999
- Spezialistin für Beteiligungsmanagement, Zielsysteme und Corporate Governance Kodizes, für betriebswirtschaftliche Fragen sowie für die Branche Kultur

**Grit Peterson**

- Seniorberaterin
- bei der bbvl seit 2009
- Spezialistin für Kommunalrecht, Rechtsformen kommunaler Unternehmen, Sparkassen und Abfallwirtschaft

**Robert Uhlemann**

- Berater
- bei der bbvl von 2012 bis 2018
- Spezialist für Kommunalrecht, Beihilfefragen, Steuerrecht, Europarecht, Verwaltungsmodernisierung und ÖPNV

Ferner haben folgende aktuelle oder frühere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bbvl am Praxisleitfaden oder an einzelnen Texten mitgearbeitet: Andreas Goldmann, Franziska Heinemann, Nicole Heller, Jana Hottenrott, Daniel Herrmann, Anke Jacobi, Michael Kubach, Cornelia Pauli, Daniel Pfeiffer, Jan Schleinitz, Tim Sehring, Torsten Schreiber und Ina Winter. Ihnen sei für ihre wertvolle Hilfe gedankt.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------|---|
| ABl. | Amtsblatt der Europäischen Union |
| Abs. | Absatz |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AG | Aktiengesellschaft |
| AGB | Allgemeine Geschäftsbedingungen |
| AGVO | Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung |
| AktG | Aktiengesetz |
| AO | Abgabenordnung |
| AöR | Anstalt (des) öffentlichen Rechts |
| ArbGG | Arbeitsgerichtsgesetz |
| Az. | Aktenzeichen |
| BayGO | Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern |
| BbgKVerf | Kommunalverfassung des Landes Brandenburg |
| bbvl | Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH |
| BCG | Boston Consulting Group |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BgA | Betrieb gewerblicher Art |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGB-Gesellschaft | anderer Begriff für GbR |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BRRG | Beamtenrechtsrahmengesetz |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| bzw. | beziehungsweise |
| DAWI | Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse |
| DCGK | Deutsche Corporate Governance Kodex |
| d. h. | das heißt |
| DrittelbG | Drittelbeteiligungsgesetz |
| D&O-Versicherung | Directors-and-Officers-Versicherung |
| ebd. | ebenda |

| | |
|---------------|---|
| EDV | elektronische Datenverarbeitung |
| EEX | European Energy Exchange |
| EH | Ergebnishaushalt |
| EnWG | Energiewirtschaftsgesetz |
| EstG | Einkommensteuergesetz |
| EU | Europäische Union |
| EUGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| FAQ | Frequently Asked Questions |
| FH | Finanzhaushalt |
| GbR | Gesellschaft bürgerlichen Rechts |
| GDEKK | Dienstleistungs- und Einkaufsgenossenschaft kommunaler Krankenhäuser eG im Deutschen Städtetag |
| GemO BW | Gemeindeordnung für Baden-Württemberg |
| GemO RP | Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz |
| GenG | Genossenschaftsgesetz |
| GewStDV | Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GmbHG | Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung |
| GmbH & Co. KG | Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommandit- gesellschaft |
| GO NRW | Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| GO S-H | Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein |
| GrEstG | Grunderwerbsteuergesetz |
| GrStG | Grundsteuergesetz |
| GuV | Gewinn- und Verlustrechnung |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| HGB | Handelsgesetzbuch |
| HGRG | Haushaltsgrundsätze-gesetz |
| HGO | Hessische Gemeindeordnung |
| InsO | Insolvenzordnung |
| i. L. | in Liquidation |
| IT | Informationstechnologie |
| KAV | Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas |
| KG | Kommanditgesellschaft |
| KGST | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement |
| KSchG | Kündigungsschutzgesetz |
| KStG | Körperschaftsteuergesetz |
| KStR | Körperschaftsteuerrichtlinien |
| KSVG Saarland | Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland |
| KUV NRW | Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmensverordnung) |

| | |
|---------------|---|
| KUVO S-H | Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechtes des Landes Schleswig-Holstein |
| KVG LSA | Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt |
| KV M-V | Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| LCGK | Leipziger Corporate Governance Kodex |
| LPX | Leipzig Power Exchange; Teilvorgänger der EEX |
| MitBestG | Mitbestimmungsgesetz |
| NKomVG | Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz |
| o. ä. | oder ähnlich |
| OHG | Offene Handelsgesellschaft |
| OLG | Oberlandesgericht |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| PCGK | Public Corporate Governance Kodex |
| Rn. | Randnummer |
| S. | Seite |
| SächsGemO | Sächsische Gemeindeordnung |
| SächsVergabeG | Sächsisches Vergabegesetz |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SWOT | Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren oder Risiken) |
| ThürKO | Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung) |
| TVöD | Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst |
| u. a. | unter anderem |
| u. ä. | und ähnliches |
| UmWG | Umwandlungsgesetz |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| UStG | Umsatzsteuergesetz |
| UVgO | Unterschwelvenvergabeordnung |
| UWG | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb |
| vGA | verdeckte Gewinnausschüttung |
| vgl. | vergleiche |
| VKA | Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände |
| VzÄ | Vollzeitäquivalent |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZPO | Zivilprozessordnung |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----|
| Abb. 1.1 | Aufgaben des kommunalen Teilteilungsmanagements | 12 |
| Abb. 2.1 | Rechtsformen öffentlicher Unternehmen | 26 |
| Abb. 2.2 | Grobschema Prüfung Beihilfetatbestand | 66 |
| Abb. 2.3 | Grobschema Prüfung Vergaberecht | 73 |
| Abb. 4.1 | Dimensionen der Aufgabenkritik | 134 |
| Abb. 4.2 | Beispiel Unternehmenssteckbrief. | 135 |
| Abb. 4.3 | Mögliches Prüfraster einer Portfolioanalyse | 136 |
| Abb. 4.4 | Aufbau des Leipziger Corporate Governance Kodexes (LCGK). | 140 |
| Abb. 4.5 | Etwaiger Änderungsbedarf nach Einführung eines Kodexes. | 143 |
| Abb. 4.6 | Formen der Zielfestlegung | 144 |
| Abb. 4.7 | Zielpyramide. | 145 |
| Abb. 4.8 | Umfeld der Teilteilungsunternehmen | 150 |
| Abb. 4.9 | Komplexität der Zielstruktur für kommunale Unternehmen | 153 |
| Abb. 4.10 | Zielarten | 154 |
| Abb. 4.11 | Evaluierung von Zielvorgabe und Zielvereinbarung mit einem Mitglied der Geschäftsführung. | 156 |
| Abb. 4.12 | Darstellung einer SWOT-Analyse | 160 |
| Abb. 4.13 | Wettbewerbsanalyse nach Porter am Beispiel des Gesundheitswesens. | 161 |
| Abb. 4.14 | Aufbau der klassischen BCG-Matrix | 162 |
| Abb. 4.15 | Fallbeispiel für Regelungen eines Informations- und Zustimmungskatalogs. | 181 |
| Abb. 4.16 | Schematischer Ablauf des Teilteilungscontrollings | 205 |
| Abb. 4.17 | Bestandteile des Jahresabschlusses nach HGB | 207 |
| Abb. 4.18 | Beispiel für die Erfolgsübersicht eines Quartalsberichts | 216 |
| Abb. 4.19 | Mögliche Ampelstellungen für unterjährige Controllingberichte | 217 |
| Abb. 4.20 | Schema zu Grenzen der Jahresabschlussanalyse | 221 |
| Abb. 4.21 | Gegenstände zur Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. . . | 227 |
| Abb. 4.22 | bbvI-Matrix: Haushaltsbeiträge von Teilteilungsunternehmen und deren Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzhaushalt. | 238 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| Abb. 4.23 | Beispiel des Prozessablaufs beim Auswahlprozess (wenn die Zuständigkeit für die Bestellung und Anstellung beim selben Organ liegt) | 269 |
| Abb. 4.24 | SMART-Vorgaben für den Abschluss einer Zielvereinbarung | 274 |
| Abb. 4.25 | Prozessablauf einer Zielvereinbarung | 276 |
| Abb. 4.26 | Prozessablauf der Zielauswertung | 277 |
| Abb. 5.1 | Zentrale Ansiedlung des Beteiligungsmanagements beim Hauptverwaltungsbeamten | 284 |
| Abb. 5.2 | Zentrale Ansiedlung des Beteiligungsmanagements im Dezernat für Finanzen | 285 |
| Abb. 5.3 | Zentrale Ansiedlung des Beteiligungsmanagements in einem weiteren Dezernat | 286 |
| Abb. 5.4 | Dezentrale Ansiedlung des Beteiligungsmanagements bei einzelnen Fachdezernaten | 286 |
| Abb. 5.5 | Mischform der zentral/dezentralen Ansiedlung des Beteiligungsmanagements | 288 |
| Abb. 5.6 | Beteiligungsholding | 289 |
| Abb. 5.7 | Eigenständiges Tochterunternehmen | 290 |
| Abb. 6.1 | Strategien zum Umgang mit Widerständen | 307 |
| Abb. 7.1 | Geschäftsmodell der bbvl. | 318 |
| Abb. 7.2 | Entwicklung des Leipziger Beteiligungsportfolios | 319 |
| Abb. 7.3 | Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Leipzig | 320 |
| Abb. 7.4 | Leistungen des Beteiligungsmanagements der bbvl. | 322 |
| Abb. 7.5 | Auszug aus der in Leipzig verwendeten Wirtschaftsplanung. | 326 |
| Abb. 7.6 | bbvl-Managementreport – Unternehmensname und Ampelstellung | 328 |
| Abb. 7.7 | Ampelstellung der Managementreporte der bbvl. | 329 |
| Abb. 7.8 | bbvl-Managementreport – Kurzzusammenfassung und Handlungsbedarf | 329 |
| Abb. 7.9 | bbvl-Managementreport – Erfolgsbeurteilung | 330 |
| Abb. 7.10 | bbvl-Managementreport – Liquiditätsentwicklung | 331 |
| Abb. 7.11 | bbvl-Managementreport – Personalentwicklung | 332 |
| Abb. 7.12 | Muster eines Planreports | 332 |
| Abb. 7.13 | Muster eines Jahresabschlussreports | 333 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----|
| Tab. 2.1 | Beispiele für Betriebe gewerblicher Art und Hoheitsbetriebe. | 56 |
| Tab. 4.1 | Pflichtaufgaben des strategischen Teilnehmungsmanagements in einzelnen Bundesländern. | 132 |
| Tab. 4.2 | Pflichtaufgaben des Teilnehmungscontrollings in einzelnen Bundesländern. | 212 |
| Tab. 5.1 | Personaleinsatz im öffentlichen Teilnehmungsmanagement nach Größenklassen. | 292 |
| Tab. 7.1 | Kategorisierung der Unternehmen in Leipzig. | 334 |
| Tab. 8.1 | Vorblatt | 348 |
| Tab. 8.2 | Erfassung GemO Regelung. | 349 |



1.1 Zielstellung des Leitfadens

Der vorliegende Leitfaden ist aus der täglichen Praxis des Beteiligungsmanagements für die Praxis geschrieben. Er stützt sich auf die langjährige Erfahrung der Beratungsgesellschaft für participatory management Leipzig mbH (bbvl). Als Beteiligungsmanagerin der Stadt Leipzig sind wir seit 1993 mit Fragen der Beteiligungssteuerung befasst und kennen darüber hinaus aus kollegialem Austausch und aus Beratungsprojekten das Beteiligungsmanagement vieler deutscher Großstädte und Bundesländer.

Der Praxisleitfaden richtet sich vor allem an zwei Adressatengruppen: einerseits an kommunale Beteiligungsmanager, die ihre Prozesse oder Instrumente optimieren wollen, andererseits an die Verwaltungsspitze kommunaler Gebietskörperschaften, die darüber nachdenkt, Organisation oder Aufgaben ihres Beteiligungsmanagements zu verändern. Darüber hinaus soll er allen Interessierten – etwa in Politik und Wissenschaft – einen Einblick geben, welche Anforderungen heute an ein modernes kommunales Beteiligungsmanagement gestellt werden.

Der Leitfaden ist wie folgt aufgebaut:

- Im 1. Kapitel werden vor allem die Entwicklung der Kommunalwirtschaft und ihre Bedeutung skizziert. Daraus werden Aufgaben und zukünftige Herausforderungen des Beteiligungsmanagements abgeleitet.
- Kap. 2 gibt einen Überblick über rechtliche Vorgaben, die kommunale Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Betätigung einzuhalten haben, insbesondere kommunalrechtliche Normen wie den öffentlichen Zweck, der ein konstituierendes Merkmal für jedes kommunale Unternehmen darstellt. Beschrieben werden ferner Rechtsformen von Unternehmen mit ihren Besonderheiten.

- Jedes Unternehmen hat einen eigenen Lebenszyklus: Es wird gegründet, Anteilsverhältnisse können sich ebenso verändern wie Aufgaben, Organisation oder Rechtsform, schließlich wird es beendet. In Kap. 3 wird beschrieben, welche Anforderungen sich in der jeweiligen Lebensphase für das Beteiligungsmanagement ergeben und welche Kriterien bei einer Rechtsformwahl geprüft werden können.
- Kap. 4 ist das Herzstück des Leitfadens: Hier werden eingehend Aufgaben und Instrumente des Beteiligungsmanagements beschrieben. Um beim Aufbau oder Ausbau eines Beteiligungsmanagements eine Orientierung zu erlauben, welcher Gegenstand im Zweifel wichtiger ist, wird in der Darstellung zwischen Pflicht-, Ergänzungs- und Küraufgaben unterschieden.
- Im 5. Kapitel stehen organisatorische Aspekte des Beteiligungsmanagements im Mittelpunkt: Es werden unterschiedliche Organisationsmodelle vorgestellt und Anforderungen an die Personal- und IT-Ausstattung beschrieben.
- Kap. 6 zeigt Wege zur Optimierung des Beteiligungsmanagements, insbesondere den erfolgreichen Umgang mit Widerständen, z. B. aus den Unternehmen.
- Im 7. Kapitel steht die bbvl als Beteiligungsmanagerin der Stadt Leipzig im Fokus. Dargestellt werden vor allem Organisation und Aufgaben der bbvl.

Der Leitfaden hat zum Ziel, hilfreiche Anregungen und Arbeitshilfen zur Verbesserung der Beteiligungssteuerung zu bieten. An verschiedenen Stellen werden Praxistipps gegeben, so etwa mögliche Formulierungen für Gesellschaftsverträge oder Anstellungsverträge für Mitglieder der Geschäftsführungen.

Anspruch des Praxisleitfadens ist es darüber hinaus, fundierte Informationen bereitzustellen, mit denen Entscheider einer kommunalen Gebietskörperschaft ermuntert werden können, ihr Beteiligungsmanagement zu stärken und auszubauen. Leider führt das Beteiligungsmanagement in den meisten kleinen und mittleren Städten sowie in vielen Landkreisen zu Unrecht ein Schattendasein (Bremeier et al. 2006). Oft ist Verwaltung und Politik nicht bewusst, welche Bedeutung die wirtschaftliche Betätigung ihrer kommunalen Gebietskörperschaft hat. Unterschätzt wird die Risikolage der Unternehmen, die zum Teil daher rührt, dass in fast allen Branchen Wettbewerb zu Privaten herrscht, teils gar ein Verdrängungswettbewerb.

Oftmals ist auch nicht bekannt, welche Unterstützung ein funktionierendes Beteiligungsmanagement bieten kann: die fundierte Vorbereitung und Umsetzung strategischer Entscheidungen, die Komprimierung komplexer Wirtschaftsdaten zu einem funktionierenden Risiko- und Frühwarnsystem, die wirksame Unterstützung von Aufsichtsratsmitgliedern und anderes mehr. Das erfordert ein serviceorientiertes Beteiligungsmanagement, dessen Ziel es ist, die kommunalen Entscheidungsträger umfassend bei der Steuerung ihres Beteiligungsportfolios zu unterstützen. Das Beteiligungsmanagement muss dazu über einen angemessen ausgestatteten Werkzeugkasten mit Steuerungsinstrumenten verfügen – und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen in der Lage sein, die einzelnen Instrumente sicher und zum Nutzen der

kommunalen Gebietskörperschaft anzuwenden. Auch hierbei soll der vorliegende Praxisleitfaden helfen.

Im Jahr 2002 legte die bbvl mit der Publikation *Beteiligungsmanagement in Kommunen* (Otto et al. 2002) erstmals ein Handbuch vor, das auf unseren Erfahrungen als Beteiligungsmanager fußte und zum Ziel hatte, kommunale Gebietskörperschaften beim Aufbau und bei der Weiterentwicklung ihres Beteiligungsmanagements zu unterstützen. Mit dem Praxisleitfaden liegt nunmehr ein vollständig neues Überblickswerk zum kommunalen Beteiligungsmanagement vor.

1.2 Begriffsabgrenzung

In der täglichen Praxis des Beteiligungsmanagements werden gleiche Sachverhalte oft mit unterschiedlichen Begriffen charakterisiert, wodurch unter Umständen ein gemeinsames Verständnis erschwert wird. Um Missdeutungen auszuschließen, werden an dieser Stelle die dem vorliegenden Leitfaden zugrunde liegenden Begriffe erläutert.¹

Beteiligungssteuerung

Beteiligungssteuerung meint die Wahrnehmung der grundlegenden Eigentümerfunktionen in Bezug auf die Beteiligungsunternehmen: den Beschluss der Satzung bzw. des Gesellschaftsvertrages, die Setzung strategischer Vorgaben für die Unternehmen, das Fassen von Gesellschafterbeschlüssen und anderes mehr. Beteiligungssteuerung ist primär die Aufgabe von Verwaltungsspitze und Politik.

Beteiligungsmanagement

Dieser Begriff hat eine Doppelbedeutung:

Zum einen wird unter Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit verstanden, welche die für die Beteiligungssteuerung verantwortlichen Entscheider unterstützt. An dieser Stelle sei hervorgehoben, dass das Beteiligungsmanagement in der Regel keine eigene Entscheidungskompetenz in Bezug auf die Beteiligungsunternehmen hat, sondern ausschließlich Entscheidungen anderer vorbereitet. Grundsätzlich steuert die Organisationseinheit die Beteiligungen nicht selbst, sondern versetzt die hierfür Verantwortlichen in die Lage, effektiv zu steuern. Das Beteiligungsmanagement ist jedoch in die Beteiligungssteuerung der kommunalen Gebietskörperschaft eingebettet.

Zum anderen ist Beteiligungsmanagement ein Sammelbegriff für alle Aufgaben und Instrumente, die zur Steuerungsunterstützung vorgehalten werden, beispielsweise die nachfolgend erläuterten Aufgaben Beteiligungsverwaltung und Beteiligungscontrolling.

¹Die Begriffsdefinitionen orientieren sich teilweise am KGSt-Bericht *Steuerung kommunaler Beteiligungen* (2012) und teilweise an der Publikation des Deutschen Städtetages *Strategien guter Unternehmensführung* (2017). Die bbvl hat an beiden Papieren mitgearbeitet.

Beteiligungsverwaltung

Hierbei handelt es sich um eine operative Tätigkeit des Beteiligungsmanagements, die neben der Aktenverwaltung vor allem die Umsetzung rechtlicher Vorgaben bezüglich der Beteiligungsunternehmen umfasst. Diese Vorgaben betreffen sowohl Regelungsgegenstände des Kommunalwirtschaftsrechts als auch die Umsetzung von Beschlüssen der politischen Vertretungskörperschaft.

Früher wurde der Terminus Beteiligungsverwaltung auch als Name der Organisationseinheit genutzt. Hier hat sich aber mittlerweile eher der Begriff Beteiligungsmanagement durchgesetzt (KGSt 1985a bis 1988).²

Beteiligungscontrolling

Diese Tätigkeit des Beteiligungsmanagements erstreckt sich auf die Auswertung betriebswirtschaftlicher, leistungs- und wirkungsbezogener Daten zur Entscheidungs- und Führungsunterstützung. In der kommunalen Praxis und in der Literatur wird der Begriff Beteiligungscontrolling zum Teil auch synonym mit Beteiligungsmanagement verwendet (als Bezeichnung der Organisationseinheit und als Oberbegriff für deren Leistungen). In dieser Bedeutung wird der Terminus in diesem Leitfaden nicht genutzt.

Weitere Fachbegriffe

Aus Gründen der Vereinfachung wird in diesem Praxisleitfaden auf die folgenden Sammelbegriffe zurückgegriffen:

- **kommunale Gebietskörperschaft:** Stadt, Gemeinde, Gemeindeverband und Landkreis
- **politische Vertretungskörperschaft:** Ratsversammlung, Stadtrat, Stadtverordnetenversammlung, Gemeinderat, Gemeindevertretung, Kreistag etc.
- **Hauptverwaltungsbeamter:** Oberbürgermeister/-in, Bürgermeister/-in, Landrätin, Landrat und sonstige Hauptwahlbeamte
- **Verwaltungsspitze:** Hauptverwaltungsbeamter und sonstige kommunale Wahlbeamte (je nach Regelung in der Kommunalverfassung z. B. Beigeordnete, Dezernenten, Referenten) bzw. Magistrat
- **Dezernat:** Verantwortungsbereich eines kommunalen Wahlbeamten (Dezernat, Referat, Fachbereich etc.)
- **Kommunalverfassung:** Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Kommunalverfassung, Kommunalverfassungsgesetz, Kommunalselbstverwaltungsgesetz

²Im Jahr 1985 („Organisation der Beteiligungsverwaltung“) ist hier ausschließlich von Beteiligungsverwaltung die Rede, im Bericht aus dem Jahr 2012 („Steuerung kommunaler Beteiligungen“) wird die Organisationseinheit dagegen als Beteiligungsmanagement bezeichnet, während Beteiligungsverwaltung nur als ein abgegrenzter Aufgabenbereich innerhalb des Beteiligungsmanagements dargestellt wird.

- **unmittelbare Beteiligung:** Unternehmen, an dem Geschäftsanteile direkt von der kommunalen Gebietskörperschaft gehalten werden (Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung)
- **mittelbare Beteiligung:** Unternehmen, an dem die kommunale Gebietskörperschaft lediglich indirekt beteiligt ist (z. B. die Tochtergesellschaft einer unmittelbaren Beteiligung)
- **Eigengesellschaft:** privatrechtliche Gesellschaft, die sich zu 100 % im Eigentum der kommunalen Gebietskörperschaft befindet
- **Beteiligungsgesellschaft:** privatrechtliche Gesellschaft, an der neben der kommunalen Gebietskörperschaft weitere Gesellschafter beteiligt sind
- **Geschäftsführerangelegenheiten:** alle Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Bestellung und Anstellung von Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern (respektive der Mitglieder von Vorständen, Betriebsleitungen, Werkleitungen etc.) stehen

Die Formulierungen des Praxisleitfadens richten sich in der Regel an der Rechtsform der GmbH und ihrer Organe aus (Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat, Geschäftsführung). In Teilen gelten die Aussagen analog für andere Rechtsformen und deren Organe.

1.3 Entwicklung der Kommunalwirtschaft in Deutschland

1.3.1 Bedeutung der Kommunalwirtschaft

Viele kommunale Aufgaben werden heute nicht mehr in der Kernverwaltung erbracht, sondern in der Kommunalwirtschaft: in privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen, deren Anteilseigner Städte, Gemeinden oder Landkreise sind (Bremer 1997b, S. 330 f.; Röber 2012a, S.17 f.).³ Dabei weist die Kommunalwirtschaft in vielen Städten eine große Branchenvielfalt auf: Unternehmen bieten in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Verkehr, Wohnungswesen, Wirtschaftsförderung, Kultur und Soziales wesentliche Infrastruktur- und Dienstleistungen an. Von den Stadtwerken bis zur Sparkasse, von Messe- und Tagungszentren über das Theater bis zum Krankenhaus – die Vielfalt der Kommunalwirtschaft vor allem in größeren Städten übertrifft diejenige privatwirtschaftlicher Mischkonzerne deutlich.

Die Bedeutung kommunaler Unternehmen geht dabei über die reine Erfüllung öffentlicher Aufgaben weit hinaus. So haben sie oftmals eine wichtige Rolle als Arbeitgeber, Auftraggeber, Wertschöpfer und Investor. Kommunale Unternehmen stärken

³In den meisten deutschen Städten findet heute bereits ein Großteil der Wertschöpfung nicht mehr in der Kernverwaltung statt, sondern in den ausgelagerten Beteiligungsunternehmen (VKU 2018).

damit die Wirtschaftskraft und unterstützen die kommunalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung ihrer politischen Gesamtziele (Bremer 1999, S. 10; Schäfer 2014, S. 52). Etliche kommunale Unternehmen leisten darüber hinaus insbesondere durch die Abführung von Gewinnen und Gewerbesteuerzahlungen sowie die Zahlung von Konzessionsabgaben wichtige Beiträge zur Finanzierung der kommunalen Haushalte.

Dennoch bilden kommunale Unternehmen nur eine vergleichsweise kleine Teilmenge der gesamten Wirtschaft. So liegt der Anteil der Kommunalwirtschaft an der Gesamtwirtschaft hinsichtlich der dort jeweils beschäftigten Personen bundesweit nur bei 2,34 %, wobei zwischen den einzelnen Bundesländern deutliche Unterschiede bestehen: Am geringsten ist der Anteil im Saarland (1,21 %), am höchsten in Sachsen-Anhalt (4,17 %) (Richter 2007, S. 133).⁴

1.3.2 Entwicklung der Kommunalwirtschaft

In den vergangenen Jahrzehnten hat es in der Kommunalwirtschaft vier wesentliche Trends gegeben: Ausgliederungen aus der Verwaltung, eine Intensivierung des Wettbewerbs, Privatisierungen und Rekommunalisierungen.

Ausgliederungen aus der Verwaltung

Insbesondere in den 1990er-Jahren zeigte sich ein starker Trend zur Verlagerung kommunaler Aufgaben aus der Kernverwaltung heraus: Zahlreiche Ämter und Verwaltungseinheiten wurden in Unternehmen einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsform umgewandelt (Cronauge und Pieck 2016, S. 143 ff.; Weiblen 2011, S. 597 ff.). Beispiele hierfür finden sich in vielen Branchen, insbesondere in der Abfallwirtschaft und der Abwasserbeseitigung, bei Krankenhäusern, Altenpflegeheimen, Behinderteneinrichtungen und Kindertageseinrichtungen, in der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie der Stadtentwicklung, bei Volkshochschulen, IT-Dienstleistungen und im Gebäudemanagement.

In der Hochzeit der Ausgliederungen versprach man sich von der Ausweitung der Kommunalwirtschaft Folgendes: „Die Motivation einer Gemeinde für ein verstärktes

⁴In diesem Zusammenhang gibt es signifikante Unterschiede zwischen den alten Bundesländern (insgesamt 2,17 % Anteil der Kommunalwirtschaft hinsichtlich der beschäftigten Personen) und den neuen (3,16 %). Bei anderen Vergleichsgrößen wie Umsatz, Personalaufwand oder Zugang an Sachanlagen ist der Unterschied noch größer; ebd., S. 54. Das ist jedoch kein Beleg für einen vermeintlich überbordenden öffentlichen Sektor in den neuen Bundesländern, sondern eher für die Schwäche der dortigen Privatwirtschaft. Im Übrigen tragen gerade dort die vielfältigen Investitionen kommunaler Unternehmen in die öffentliche Infrastruktur maßgeblich zur Attraktivität der Städte und Regionen auch für private Investoren bei. Zur ungleich größeren Bedeutung des öffentlichen Sektors in den neuen Bundesländern (Bremer 1997a).

kommunalwirtschaftliches Engagement ist eindeutig: Die kommunalen Unternehmen sollen die ihnen übertragenen Aufgaben schneller, besser und kostengünstiger erledigen, als dies in der Gemeindeverwaltung aufgrund der heute vorherrschenden Strukturen möglich wäre. Die wirtschaftliche Selbstständigkeit kann den Unternehmen helfen, flexibel auf veränderte rechtliche Rahmenbedingungen oder neue Marktentwicklungen zu reagieren. Die Kostentransparenz wird durch die Anwendung kaufmännischer Buchführung verbessert und oft noch durch eine Kosten- und Leistungsrechnung zusätzlich erhöht. Die Effizienz kann durch die Einrichtung einer eigenverantwortlichen Leitung deutlich steigen, Kapitalbeschaffung wird erleichtert, Kapitalerhaltung sichtbar, und eventuell können auch steuerliche Vorteile erzielt werden“ (Bremer 1998, S. 294; Ade 1997, S. 30 ff.).

Mittlerweile sind neue Ausgliederungen aus der Verwaltung jedoch eher selten geworden. Hierfür gibt es vor allem folgende Gründe:

- Erstens sind viele Einheiten bereits ausgegliedert worden, d. h. das Potenzial für weitere Maßnahmen ist deutlich gesunken.
- Zweitens ist die Herstellung von Kostentransparenz durch die kaufmännische Buchführung oder eine Kosten- und Leistungsrechnung heute kein Grund mehr für Ausgliederungen. Schließlich wurde mittlerweile in der Mehrzahl der Kommunalverwaltungen eine Buchführung installiert, die sich an der Doppik orientiert, und auch Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung wurden in vielen Ämtern eingeführt.
- Drittens stehen etwaige negative Aspekte von Ausgliederungen – insbesondere mögliche Komplikationen im Zusammenhang mit dem Beihilfenrecht⁵ und der Inhouse-Vergabe⁶ sowie steuerliche Auswirkungen⁷ – heute viel mehr im Fokus als früher.
- Nicht zuletzt ist mittlerweile den kommunalen Entscheidern zumeist klar, dass die Überführung einer Verwaltungseinheit in einen Eigenbetrieb oder eine GmbH allein zu keiner Verbesserung der Wirtschaftlichkeit führt, wenn nicht gleichzeitig auch wesentliche andere Hemmschuhe – wie schlechte Unternehmens- und Führungskultur, überholte Organisationsstrukturen, fehlende Motivation der Beschäftigten – abgebaut werden.

Wettbewerbsintensivierung

Anders als noch in den 1980er-Jahren herrscht heute in fast allen Branchen, in denen kommunale Unternehmen tätig sind, umfassender Wettbewerb. Das ist nicht allein eine Folge von Liberalisierungstendenzen der Europäischen Union, die vor allem den Strom- und Gasmarkt sowie den Verkehrssektor betrafen (Weber und Haase 1997). In vielen Branchen wurde die Wettbewerbslage auch aufgrund bundesdeutscher Gesetzesänderungen verschärft, von der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr

⁵ Siehe auch Abschn. 2.4.2 EU-Beihilfenrecht.

⁶ Siehe auch Abschn. 2.4.3 Das (europäische) Vergaberecht und die Inhouse-Vergabe.

⁷ Siehe auch Abschn. 2.3.4 Steuerrecht.

1990⁸ über das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz 1994⁹ bis hin zu den zahlreichen Gesundheitsreformgesetzen. So handelt es sich heute in der Abfallwirtschaft, der Altenpflege oder der stationären Krankenversorgung um ausgebildete Märkte; in der Jugendhilfe und im Sozialbereich gibt es einen gesetzlichen Vorrang freigemeinnütziger vor öffentlicher Aufgabenerfüllung.¹⁰

Die Mehrzahl der kommunalen Unternehmen musste sich somit spätestens seit den 1990er-Jahren mit der (für sie zunächst neuen) Erkenntnis auseinandersetzen, dass sie sich direkt im Wettbewerb befinden und dieser Wettbewerb in letzter Konsequenz auch dazu führen kann, dass sie vom Markt verschwinden. Damit nicht genug, wirkte noch zusätzlicher Druck von der Kundenseite auf die Unternehmen ein, ausgelöst vor allem durch gewachsenes Verbraucherbewusstsein. All dies hat zwangsläufig zu massiven Veränderungen in vielen kommunalen Unternehmen geführt.

Vieles ist seitdem von den Unternehmen unternommen worden, um ihre Wettbewerbssituation dauerhaft zu verbessern. Zahlreiche Maßnahmen zur Kostensenkung und Erlössteigerung, zur Verbesserung der Produktivität und Effektivität wurden in Angriff genommen, neue Organisationsformen gesucht, Überlegungen zur Unterstützung der Konzentration auf das Kerngeschäft oder zur Kostensenkung vorgenommen, strategische Allianzen geknüpft, zum Teil auch neue Märkte und Geschäftsfelder erschlossen.

Folge dieser Anpassungen ist auch eine Diversifizierung der öffentlichen Wirtschaft durch die Gründung neuer Tochter- und Enkelgesellschaften. Das hat zusammen mit dem zuvor beschriebenen Trend zu Ausgliederungen aus der Verwaltung zu einem Anstieg der Komplexität der Beteiligungsportfolien der Kommunen geführt und damit die Anforderungen an die Beteiligungssteuerung erhöht (Bremer 1999, S. 10).

Materielle Privatisierungen¹¹

Der dritte wesentliche Trend innerhalb der Kommunalwirtschaft in den vergangenen Jahren ist die materielle Privatisierung, also der Verkauf von Geschäftsanteilen oder

⁸Vgl. Gesetz zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt vom 25. Juli 1988 (BGBl. I, S. 1093, 1136).

⁹Vgl. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) vom 27. September 1994 (BGBl., I S. 2705), mittlerweile aufgehoben.

¹⁰Vgl. z. B. § 4 Abs. 2 SGB VIII („Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen.“) oder § 5 Abs. 4 SGB XII („Wird die Leistung im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege erbracht, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen.“).

¹¹Findet eine Auslagerung in eine privatrechtliche Rechtsform statt – z. B. in eine GmbH, deren Anteile allein von der kommunalen Gebietskörperschaft gehalten werden –, spricht man auch von „formeller Privatisierung“. Davon zu unterscheiden ist die „materielle Privatisierung“, bei der die Gebietskörperschaft ihre Anteile ganz oder teilweise an private Dritte veräußert (Bremer 1997a, S. 213). Siehe auch Abschn. 3.5 Materielle Privatisierung.