



Kommunalwirtschaft

Grundsätze und Grenzen für die unternehmerische Betätigung von kommunalen Körperschaften

Städte und Gemeinden betätigen sich heute als Anbieter von Leistungen auf zahlreichen Feldern, nicht immer mit Erfolg. Diese Aktivitäten werden auch alternativ zu „normalen“ Unternehmen angeboten, im Erfolgsfalle dann unter kritischer Begleitung von Handwerks- und Handelskammern:

- Energieerzeugung und -Versorgung (Strom, Gas, Wärme)
- Wasserversorgung
- Abwasserreinigung
- Abfallwirtschaft (Sammlung, Verwertung, Verbrennung, Deponierung)
- Kreditwirtschaft (Sparkassenverbund)
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Parkplätze und -Häuser
- Verkehrsinfrastruktur (Häfen, Flughäfen)
- Messe- und Kongresswesen
- Gesundheitswesen (Kliniken, Kurbetriebe)
- Sportanlagen (Stadien, Bäder)
- Sonstige Freizeiteinrichtungen und Spielbanken
- Wohnungswirtschaft und -Bau
- Altenheime, Pflegeheime
- Schlachthöfe

- Kultureinrichtungen (Theater, Opernhäuser, Kinos, Volkshochschulen)
- Land- und Forstwirtschaft
- Beschäftigungsgesellschaften des zweiten und dritten Arbeitsmarktes
- Außenwerbung

Die Aufzählung ist sicher nicht abschließend. In der Regel werden die Leistungen in Verbindung mit gesetzlichen Aufgaben gesehen und im Gemeinde- oder Stadtgebiet erbracht. Zunehmend entstanden auch überregionale Zusammenschlüsse, beispielsweise bei der Energieversorgung und bei Verkehrsverbänden. In einigen Branchen wird ein Marktzutritt für Dritte über gesetzliche Monopolstellungen oder über die Möglichkeit, unangemessen hohe Konzessionsabgaben zu erheben, verhindert, sodass sich kommunale Unternehmen konkurrenzlos betätigen können.

Mit der kommunalen Tätigkeit in privatwirtschaftlicher Organisationsform (meist GmbH oder AG-Rahmen) sind zahlreiche Vorteile und Nachteile verbunden:

Vorteile:

- (Teilweise) Befreiung von den Fesseln des Vergaberechtes, dadurch günstigere Verhandlungsergebnisse bei Auftragsvergaben
- Tarifrechtliche Vorteile (höhere Flexibilität bei Arbeitszeiten und Entlohnung, bei Kündigungsschutz und Mitbestimmung)
- Beteiligungen Dritter bei Kapital und Unternehmensführung (Know-how), wobei die Kommune in der Regel über günstigere Refinanzierungsmöglichkeiten und eine exquisite Bonität verfügt.
- Steuerliche Vorteile sind nutzbar, etwa durch Vorsteuerabzugsfähigkeit bei großen Investitionsvorhaben oder mögliche Gewinn- und Verlustverrechnungen gewinnträchtiger mit verlustreichen Tätigkeiten
- Erfolg und Misserfolg sind mittels der handelsrechtlichen Buchhaltungsvorgaben transparenter abbildbar als mit den Möglichkeiten der Kameralistik.
- Kürzere Entscheidungswege, höhere Motivation der Mitarbeiter und des Managements
- Erleichterung des Personalabbaus der öffentlichen Verwaltung durch berufliche Qualifikationsmaßnahmen in Unternehmen mit kommunaler Beteiligung und damit Schaffung von Übergangsmöglichkeiten in den ersten Arbeitsmarkt

Nachteile:

- „Schattenhaushalte“ mit eingeschränkter Publizitätspflicht verschleiern die wahre finanzielle Situation
- Intransparente Vergabepolitik, „Filz“
- Personalbesetzungen häufig weniger leistungs- als politisch motiviert („Versorgungsjobs“)
- „Ewiges Leben“ vom kommunalen Unternehmen macht sie oftmals zu „trojanischen Pferden“, deren Wirtschaften wenig mit dem ursprünglichen Zweck zu tun hat.
- Fehlender wirtschaftlicher Druck des Eigentümers erzeugt auf lange Sicht eher Non-Profit-Unternehmen.

Es bieten sich zwei Möglichkeiten der zukünftigen Gestaltung:

1. Die Kommunen beschränken sich stärker als bisher auf ihre direkten gesetzlichen Aufgaben der Administration, der Daseinsvorsorge und der Gefahrenabwehr und ziehen sich von allen sonstigen Betätigungen zugunsten Privater zurück. Hierbei gehen jedoch jegliche politische Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Gremien verloren. Außerdem bleibt die Kommune auf ihren nicht unerheblichen Defiziten und Schulden und den unattraktiven Betätigungsfeldern (z.B. ÖPNV) ohne Möglichkeiten der anderweitigen Einnahmeerzielung „sitzen“.

2. Jede Kommune kann in einem für alle einheitlichen Kontrollrahmen über wirtschaftliche Betätigungen jedweder – politisch gewollten, auch über die eingangs aufgezählten derzeitigen Felder hinausgehenden – Art befinden.

Ein solcher Kontrollrahmen soll aus den nachfolgend beschriebenen Bedingungen bestehen:

- Alle Unternehmen mit kommunaler Mehrheits-Beteiligung sind einer verschärften Publizitätspflicht ähnlich derer von Aktiengesellschaften unterworfen. Da sie mit dem Geld der Bürger arbeiten, müssen diese auch umfassenden Einblick in das unternehmerische Gebaren nehmen können. Die kommunalen Gremien sind regelmäßig (i.d.R. quartalsweise) und zeitnah über alle wichtigen Geschäftsvorfälle und die wirtschaftliche Situation zu unterrichten.
- Die Kommune hat bei der Aufstellung und Abwicklung ihres Haushaltes eine „konsolidierte Konzernabrechnung“ nach den Regeln des Handels- und des Steuerrechts für alle ihre Beteiligungen vorzulegen.
- Die Größe und die Besetzung der Aufsichtsgremien muss nach einheitlichen Regeln, z.B. nach Bilanzsumme oder Mitarbeiteranzahl, erfolgen. Alle in den politischen Gremien vertretenen Fraktionen sind angemessen zu beteiligen.

- Der Beitritt des Unternehmens zu einer branchenüblichen Tarifgemeinschaft ist zwingend.
- Die Kommunalaufsicht bestimmt in jedem Fall die Wirtschaftsprüfer (auf Kosten des Unternehmens), die mit einem wesentlich erweiterten Prüfmandat ausgestattet werden: So sollen sie neben der Prüfung der Jahresabschlüsse auch die Einhaltung ordentlicher Vergabeverfahren, der tariflichen und arbeitsgesetzlichen Vorgaben und der sonstigen, die unternehmerische Betätigung betreffenden politischen Beschlüsse (Frauenförderpläne, Umweltziele etc.) überprüfen und öffentlich berichten. Weiterhin ist zu prüfen und zu berichten, ob das Unternehmen vorrangig nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt wird und andere kommunale Dienstleistungen zu marktüblichen Bedingungen bezieht. Die jährliche Rendite muss sich dabei mindestens am branchenüblichen Durchschnitt orientieren.
- In die Betrachtung der erzielten Wirtschaftlichkeit sind auch makroökonomische Effekte, z.B. die durch die unternehmerische Betätigung hervorgerufenen Veränderungen des Steueraufkommens, der Beschäftigtenzahl und der Transferzahlungen (Sozialhilfe etc.) in der Region der unternehmerischen Betätigung laufend zu untersuchen.
- Vor der Unternehmensgründung oder bei Kapitalerhöhungen ist der Aufsichtsbehörde die erfolgversprechende wirtschaftliche Perspektive gutachterlich nachzuweisen.
- Alle Marktzutrittsbeschränkungen, die der Erhaltung kommunaler Monopole dienen, sind ersatzlos aufzuheben. Umfassender Wettbewerb zwischen Unternehmen mit öffentlicher Kapitalbeteiligung und ausschließlich privater Eigentümerschaft muss möglich sein.
- Andere Privatfirmen haben ein Beschwerderecht bei der Aufsichtsbehörde in begründeten Fällen des „Preisdumpings“ durch ungerechtfertigtes Ausnutzen der kommunalen Strukturvorteile.
- Spekulative Betätigungen oder Geldanlagen, beispielsweise Aktien- oder Fremdwährungsgeschäfte, bleiben verboten. Eine über das Gesellschaftskapital hinausgehende Haftung der Kommune ist auszuschließen.
- Werden die oben genannten Bedingungen nicht oder nur unvollständig eingehalten, so kann die Aufsichtsbehörde die Sanierung, den Verkauf oder die Auflösung des Unternehmens zwingend verlangen.

UnternehmensGrün hält eine unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand unter den in Alternative 2 bestimmten Bedingungen für einen erfolgreichen Weg, kaufmännisches Denken in die Verwaltung und Politik einzuführen, Finanzmittel für öffentliche Aufgaben zu erwirtschaften und den BürgerInnen umfassende – auch innovative und dem Wettbewerb ausgesetzte – Dienste anzubieten.

Jan-Karsten Meier
Vorstand UnternehmensGrün