

# **Public Governance kommunaler Unternehmen**

**Die Gewährleistung von Infrastrukturaufgaben durch  
kommunale Unternehmen mittels adäquater Public  
Governance Konzepte**

**Wolfram Bremeier**

---

## Verselbstständigung öffentlicher Unternehmen – Rückzug der Politik?

Eine empirische Untersuchung zur Beteiligungssteuerung in kleineren und mittleren Kommunen und Landkreisen

durchgeführt von Herbst 2004 bis Frühjahr 2006 von

Wolfram Bremeier, Prof. Dr. Hans Brinckmann und Dr. Werner Killian  
in 6 Bundesländern und Fallstudien in 6 Kommunen

Erhebungsergebnisse: [www.kommunale-strategien.de](http://www.kommunale-strategien.de)

Wolfram Bremeier, Hans Brinckmann, Werner Killian: Public Governance kommunaler Unternehmen. Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung. Düsseldorf 2006, edition der Hans Böckler Stiftung Nr. 173

Wolfram Bremeier u. a.: Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie Landkreisen in: Werner Killian, Peter Richter, Jan Hendrik Trapp: Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin 2006, edition sigma, Sonderband 25

## Zentrale Ergebnisse

### zu Ausgliederungen

- Ausgliederung und Rechtsformänderungen = anhaltender Prozess
- Kleinere Kommunen erledigen ihrer Aufgaben häufig noch innerhalb der Kernverwaltung oder in Regiebetrieben, sobald sie aber Leistungen wie Versorgung, ÖPNV, Abfallverwertung oder Krankenhaus anbieten, gründen auch sie kommunale Unternehmen.
- Personalräte: finanzielle Gründe als wichtigste Ziele von Ausgliederungen  
Verwaltungsleitungen: Betonung inhaltlicher Aspekte (aber weniger deutlich)
- Geschäftsleitungen: Befürworter von Ausgliederungen und (mit Einschränkungen) auch "finanzielle Gewinner"
- Positive qualitative Folgen (höhere Qualität kommunaler Dienstleistungen, professionellere Leitung, bessere Wettbewerbsfähigkeit) werden auch von den Verwaltungsleitungen nur bedingt gesehen.

---

## Zentrale Ergebnisse

### Zur Steuerung: wird insgesamt als "problematisch,, angesehen

- Kleinere Kommunen erstellen lediglich zu 40% einen Beteiligungsbericht und nur 23% haben eine Organisationseinheit Beteiligungsmanagement.
- Strategische, zukunftsgerichtete Instrumente der Unternehmenssteuerung werden selten genutzt (Kennzahlen, Leistungsverträge etc.).
- Qualitative Aspekte werden deutlich seltener erfasst als pure Finanzzahlen, ☞ finanzpolitische und nicht kommunalpolitische Steuerung.
- Informelle Steuerung hat hohe Bedeutung.
- Der kommunale Zusammenhalt geht eher verloren.
- Steuerungsthematik wird von den Verwaltungsleitungen eher unkritisch gesehen, aber insgesamt wird auch kein deutlich positives Bild gezeichnet.
- Es wird nicht wahrgenommen, dass in kommunalen Unternehmen Politik stattfindet.
- Personalräte sehen deutliche Steuerungsdefizite, geben hinsichtlich der Kernaussagen ("Politik hat kaum Einfluss auf die Unternehmen", "BM/LR kann effektiv einwirken") aber ein eher indifferentes Urteil ab.

## Versagt die Beteiligungssteuerung?

1. Beteiligungssteuerung baut auf einem untauglichen Leitbild auf:  
Leistungs- statt Gewährleistungskommune; Versuch der Top-down-Steuerung statt (netzwerkorientierten, also vertragsbasierten) Steuerung „in Augenhöhe“
2. Konzern Stadt ist Idee, aber nicht Praxis.
3. Mangelndes Verständnis für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung der Unternehmen bei fast allen Beteiligten.
4. Ungeeignete/ungeklärte Machtverhältnisse zwischen städt. Gremien/ Repräsentanten und Unternehmen: mehrfach verschränkte Prinzipal-Agent-Verhältnisse.
5. Unklare Ziele und Zielparadoxien.
6. Systeme beider Welten (Unternehmen/Kommune) sind nicht kompatibel:  
Rechnungswesen, Planungswesen, Willensbildungsverfahren.
7. Unzureichende „Bildung“ des Personals auf Verwaltungsebene und Gemeindevertretung.
8. Fehlendes gemeinsames Selbstverständnis/fehlende Ethik.

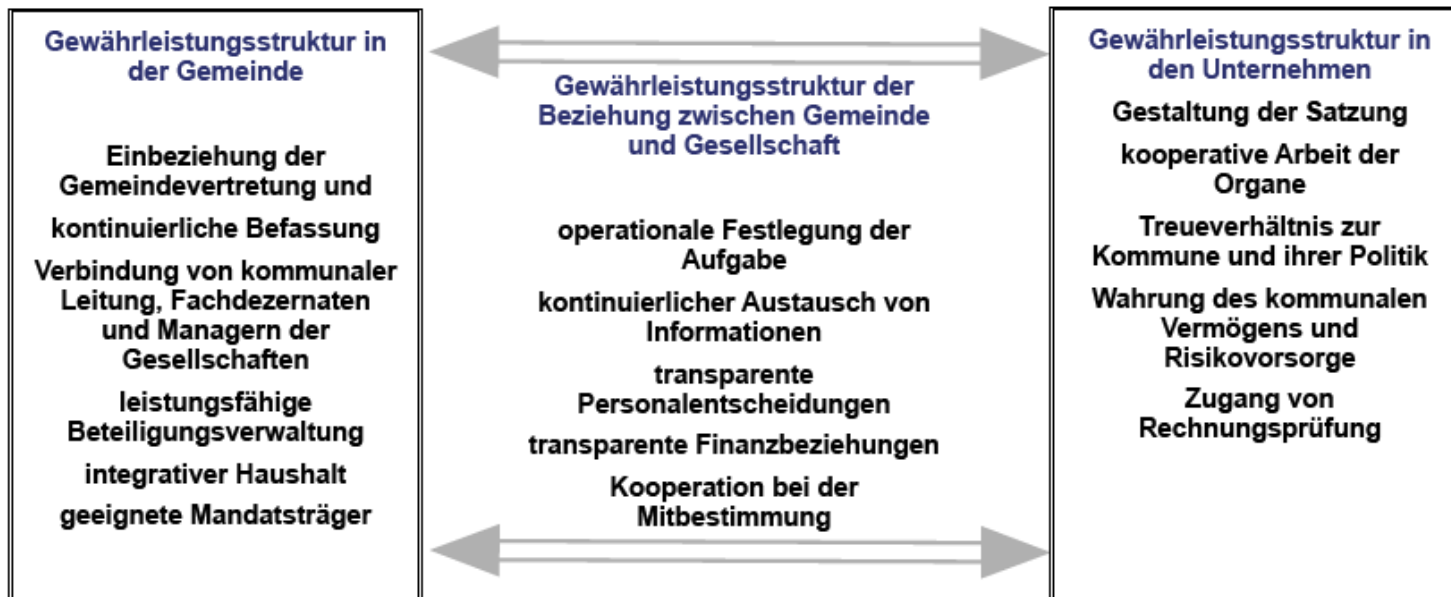
**B<sup>2</sup>**

BREMEIER & BRINCKMANN

# Loyalitäts- konflikte



# Dimensionen der Gewährleistung



# Governance privatrechtlicher Unternehmen

	<b>Veränderte Regelungsstruktur</b>	<b>Verändertes Umfeld</b>	<b>Veränderte Mitspieler</b>
<b>Eigentümer</b>	Das kommunale Vermögen wechselt in das eines Unternehmens, an der die Kommune Anteile hält	Das Unternehmen fügt sich in die Welt der Industrie- und Handelskammern ein.	Wirtschaftsprüfer, Kartellbehörden, Finanzbehörden etc.
<b>Dienstleistungen</b>	An die Stelle der Kommune als universeller Erbringer von Dienstleistungen tritt das Unternehmen als spezieller Anbieter und Vertragspartner	Die Dienstleistung wandert aus dem Bereich öffentlicher Leistungen in den Bereich der Angebote privater Unternehmen	Das Unternehmen hat sich mit konkurrierenden Unternehmen und den Strukturen in der Branche zu arrangieren
<b>Beschäftigte</b>	Das Unternehmen ist privatrechtlicher Arbeitgeber und um eine eigene Identität der Belegschaft bemüht	Vom öffentlichen Dienst in die jeweiligen Branchenverhältnisse und deren Organisationen	Branchenbezogene Verbände dominieren gegenüber denen der indirekten Zugehörigkeit zur öffentlichen Verwaltung
<b>Kunden</b>	Partner ist ein selbstständiges, spezialisiertes Unternehmen auf dem privaten Markt und nicht mehr Teil der universellen Versorgung durch die Kommune	Der Kunde steht vor branchenspezifischen Alternativen und muss sich die Bezüge zu ergänzenden Leistungen selbst herstellen	Eine Stelle der Position als Bürger tritt die des Konsumenten vor dem Hintergrund der Verbraucherorganisationen
<b>Lieferanten</b>	An die Stelle der Bürgerbeziehung zur breit gefächerten Kommune tritt die zu einem spezialisierten Unternehmen	Lieferantenbeziehungen organisieren sich entsprechend der Branchestrukturen	Eingebettet in das System der Lieferbeziehungen vergleichbar Unternehmen und der dazugehörigen Märkte



# Drei Governance- strukturen

## Public Corporate Governance

Kommune als „Konzern“ mit institutionellen Einheiten  
in unterschiedlichen Regelungsstrukturen und unterschiedlichen institutionellen Umwelten

### Public Governance

Kommune als Gebietskörperschaft dem Rahmen der  
Gemeindeordnung

Demokratische Legitimation der Beteiligung im Rahmen des  
kommunalen Verfassungsrechts

Übertragung einer kommunalen Aufgabe auf ein ausgegliederten  
Unternehmen zur Vervollständigung/Ergänzung des kommunalen  
Aufgabenspektrums (Universalitätsprinzip)

Einbeziehung der kommunalen Öffentlichkeit und der kommunalen  
politischen Strukturen in die Entwicklung der kommunalen  
Aufgaben

Bürgerbeziehung zur Kernverwaltung und den ausgegliederten  
Einheiten

### Corporate Governance

Kommune als Gesellschafter in den Organen der Unternehmen

Legitimation durch Beteiligung am Gesellschaftskapital

Treueverhältnis der Geschäftsführung zur Kommune

Erfüllung einer spezifischen öffentlichen Aufgabe als  
Unternehmenszweck und Beschränkung auf diese Aufgabe  
(Spezialitätsprinzip)

Einbeziehung der Leistungserbringung in die jeweilige  
Marktentwicklung

Bürger als Kunde eines kommunalen Unternehmens

# **Public Corporate Governance Kodex - einige Vorschläge**

---

## 1. Ausbau des Konzerngedankens

1. durch Verankerung der Steuerung beim Bürgermeister
2. durch stärkere Einbeziehung der Gemeindevertretung
3. durch Ausbau der strategischen Beteiligungssteuerung
4. durch verändertes Verständnis der Unternehmen; sie sind nicht nur Planungsbetroffene sondern auch Planungsbeteiligte
5. durch allmähliche Angleichung des Rechnungswesens beider Sphären mit dem Ziel eines Konzernabschlusses
6. durch gemeinsame Corporate Governance der Unternehmen
7. durch Aufbau einer Konzernmitbestimmung
8. durch Hebung von Synergien:
  - Personalentwicklungsplanungen im Konzern, gemeinsamer Arbeitsmarkt (kommunale Beschäftigungspolitik)
  - Cash-Management
  - ggf. gemeinsames Finanzierungsmanagement

## 2. Einrichten eines Unternehmens-/Beteiligungs- Ausschusses mit weitreichenden Kompetenzen

1. Stärkung der Bedeutung durch gesonderte Verankerung in der Hauptsatzung – vergleichbar Hauptausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss u. ä., also nicht nur vorbereitender Ausschuss, sondern ausgestattet mit Initiativ- u. a. Rechten
2. Ausschuss sui generis mit herausgehobenem, und nicht abdingbarem Kompetenzkatalog
3. Entgegennahmen von regelmäßigen, direkt erstatteten Berichten der Unternehmen, des Beteiligungscontrollings, der Wirtschaftsprüfer der Unternehmen
4. Vortrags- und Teilnahmeverpflichtung der Unternehmensleitungen und WP's im Ausschuss

3. Stärkere Einbeziehung der Gemeindevertretung in Beteiligungsbereich
  1. Entgegennahmen regelmäßiger Berichterstattung des Unternehmensausschusses
  2. Wählt die Vertreter in die in ihren Rechten gestärkten Gesellschafterversammlungen der Unternehmen (Bürgermeister ist kraft Amtes Mitglied und Vorsitzender)
  3. Wählt bei der Gründung der Unternehmen nur Rechtsformen, die eine kontinuierliche Einflussnahme ermöglichen (keine Stiftungen, keine AG)
  4. Beschließt bei der Gründung nicht nur über die Kapitaleinlage und die Satzung, sondern auch über die nachhaltige Sicherung der Aufgabe
  5. Beschließt die operationalisierten Ziele für die Unternehmen und die darauf basierenden Leistungsverträge zwischen der Gemeinde und dem Unternehmen
  6. Behandelt den Beteiligungsbericht in öffentlicher Sitzung

# Fachziele der Ausgliederung

<b>Öffentliche Zwecke eines Wohnungsunternehmens</b>	<b>Maßnahmen</b>	<b>Erfolgskriterien</b>
Sicherung der kommunalen Grundbesitzes	Entwicklung des Eigenkapitals	Anteil des Unterhalts am Umsatz
Mietpreisbeeinflussung	Mieten am unteren Ende der Vergleichsmieten	Vergleich der Mieten mit anderen Kommunen
Wohnungsversorgung für sozial Schwächere	Wohnungszuteilung nach Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Wohnungsversorgung bei Integrationsproblemen	Wohnungszuteilung nach Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Wohnungsversorgung für ältere Menschen	Wohnungszuteilung nach Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Städtebauliche Ziele	Baulückenbebauung, Energieeinsparung,	Neu- und Umbau, Beitrag zur Baukultur
Ortsteilbezogene Wohnungspolitik	Verteilung des Wohnungsangebots auf Ortsteile	Bedarfsgerechter Anteil der Ortsteile
Wirtschaftspolitik	Vergabe von Aufträgen an lokale Unternehmen	Arbeitsplätze, Steuereinnahmen

#### 4. Rolle der Verwaltung/des Magistrats

1. Konzerngedanke verlangt die Steuerung durch Oberbürgermeister/Landrat.
2. Unternehmenssteuerung ist Stabsarbeit; daher im Dezernat des Oberbürgermeisters verankert.
3. Sorgt für einheitliches Risikomanagement.
4. Baut zusätzlich zur operativen Steuerung eine strategische Beteiligungspolitik auf, z. B. Branchen-, Markt- und Wettbewerbsanalysen, Unternehmensbewertungen, Neugründungen, Privatisierungen, Outsourcing, Synergiefreisetzung.
5. Baut das Instrument der Beteiligungsberichte aus:
  - Verknüpfung der Berichterstattung zu den gemeindlichen Planungen durch Einbeziehung der je zuständigen Fachdezernenten
  - wird ebenso wie die Haushaltsrechnung durch Rechnungsprüfungsamt oder Wirtschaftsprüfer geprüft
  - beinhaltet Bericht zur Einhaltung des PCG-Kodex (comply or explain)

## 5. Veränderungen in den Beziehungen Gemeinde/Unternehmen

1. Einbindung der operationalisierten Zielsetzungen der Gemeinde in die Unternehmensplanung
2. Abschluss von Leistungsverträgen zur Sicherung der gemeindlichen Ziele
3. Geschäftsführerverträge werden Instrumente der Durchsetzung dieser Ziele
4. Stärkung der Rechte der Gesellschafterversammlung zulasten des Aufsichtsrates z. B. Geschäftsführerverträge, Auswahl der WP's, Diskussion der strategischen Ausrichtung der Unternehmen u. a.
5. Etablierung eines besonderen Treueverhältnisses der Geschäftsleitungen gegenüber ihren Gemeinden (Ethik-Kommission Beispiel Großbritannien; Deutscher Presserat)



**Danke für Ihre Aufmerksamkeit!**