

kommunalpolitisches
forum



Land Brandenburg e.V.

Gesamtwirtschaftliche Bedeutung und Entwicklungsperspektiven der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg

**eine Expertise des Progress-Instituts für
Wirtschaftsforschung GmbH, Teltow**

**kommunal-aktuell
02-09**

PIW

Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH

**Gesamtwirtschaftliche Bedeutung und
Entwicklungsperspektiven der Kommu-
nalwirtschaft im Land Brandenburg**

Expertise im Auftrag von:

Kommunalpolitisches Forum Land Brandenburg e.V.

Teltow, im Juli 2009

1 Einleitung

1.1 Gegenstand der Expertise und Untersuchungsauftrag

Gegenstand der Expertise ist die Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg. Darunter wird die wirtschaftliche Betätigung von Landkreisen, Gemeinden und Gemeindeverbänden verstanden, und zwar unabhängig von der institutionellen Form der Leistungserbringung durch öffentlich-rechtlich (Eigenbetriebe, Zweckverbände, Anstalten öffentlichen Rechts) oder privatrechtlich verfasste Unternehmen mit kommunaler Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung¹ (GmbH, AG).

Ziel der Expertise ist es, einerseits die aktuelle wirtschaftliche Bedeutung der Brandenburger Kommunalwirtschaft zu bestimmen und andererseits die gegenwärtig absehbaren Entwicklungsperspektiven dieses Wirtschaftssegmentes herauszuarbeiten. In die entsprechenden Analysen sind Überlegungen zu, mit der Kommunalwirtschaft verbundenen, kommunalpolitischen Handlungsspielräumen einzubeziehen.

Im Rahmen dieses Untersuchungsauftrages sollen die folgenden forschungsleitenden Fragestellungen beantwortet werden:

- Welchen gesamtwirtschaftlichen Stellenwert hat die Brandenburger Kommunalwirtschaft derzeit im Hinblick auf Wertschöpfung, Investitionstätigkeit, Beschäftigung sowie Lohn und Gehaltssumme? Welche sektorale Struktur weist die Brandenburger Kommunalwirtschaft auf? Lassen sich systematische regionale Unterschiede in Umfang und Struktur der Brandenburger Kommunalwirtschaft, insbesondere im Vergleich von berlinnahen und berlinfernen Regionen, identifizieren?
- Wie ist die gegenwärtige wirtschaftliche Lage der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg einzuschätzen?
- Welche bisherigen Tendenzen der Privatisierung bzw. der Re-Kommunalisierung sind für die Brandenburger Kommunalwirtschaft zu zeichnen, welche diesbezüglichen Perspektiven sind gegenwärtig erkennbar?
- Welche wirtschaftlichen Perspektiven sind für die Brandenburger Kommunalwirtschaft erkennbar? Welchen Einfluss haben dabei betriebswirtschaftliche Chancen einerseits (beispielsweise neue sektorale und/oder räumliche Geschäftsfelder) und Risiken andererseits (z. B. etwaig vorhandene Sanierungsbedarfe), demographische Entwicklungen und andere Determinanten sowie kommunalpolitische Überlegungen? Lassen sich dabei sektorale Besonderheiten feststellen?

¹ Vergleiche dazu auch den Abschnitt 1.2.

- Welche – möglicherweise regional differenzierten – Konsequenzen ergeben sich für die Brandenburger Kommunalwirtschaft speziell aus den Wirkungen des demographischen Wandels und dem damit verbundenen Veränderungen des Kundenumfangs und der Kundenstrukturen?
- Welche Faktoren sind für den Erfolg bzw. für den Misserfolg kommunalwirtschaftlicher Betätigung ausschlaggebend? Welche Rolle spielen dabei die praktizierten Eigentümerstrategien, Gesellschafterstrukturen und Aufsichtsgremien?
- Welche Schlussfolgerungen sind aus den Befunden der Expertise zu ziehen, und zwar einerseits für die Eigentümerstrategie(n) Brandenburger Kommunen und andererseits für eine entsprechend flankierende Strategie des Landes Brandenburg? Welche konkreten Handlungsempfehlungen leiten sich aus diesen Schlussfolgerungen ab? Wie kann die Investitionskraft der Brandenburger Kommunalwirtschaft gestärkt werden? Wie können bestehende Geschäftsfelder gehalten und neue erschlossen werden?

1.2 Methodisches Vorgehen

Um diese zentralen forschungsleitenden Fragestellungen beantworten zu können, wurde ein mehrstufiges Untersuchungsdesign gewählt, in dem verschiedene methodische und empirische Zugänge miteinander kombiniert wurden.

Erstens erfolgte eine Sekundärauswertung von öffentlichen Statistiken, insbesondere der vom Amt für Statistik Berlin Brandenburg geführten Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlicher Unternehmen (JöU). Diese Statistik, die Daten zu allen von Bund, Ländern oder Kommunen bestimmten Unternehmungen enthält, wurde für die Jahre 2003 bis 2007² einer Sonderauswertung unterzogen, so dass daraus separate Angaben für die in Brandenburg kommunal bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen gewonnen werden konnten.

Zweitens wurden die Beteiligungsberichte von Brandenburger Kommunen analysiert. Da nicht alle Kommunen im Land ihre verpflichtend zu erstellenden Beteiligungsberichte auch öffentlich zugänglich machen, konnte dazu nur auf ausgewählte Berichte von 21 Kommunen zurückgegriffen werden; darunter befanden sich 3 kreisfreie Städte, 10 Landkreise und 8 Gemeinden.³

² Der Zeitraum vor 2003 konnte nicht betrachtet werden, da Veränderungen in der Erhebungssystematik eine Vergleichbarkeit nicht ermöglichten. Die Daten für das Jahr 2007 sind die aktuell verfügbarsten und wurden vom Amt für Statistik Berlin Brandenburg im Juli 2009, unmittelbar nach ihrer Aufbereitung durch das Amt, zur Verfügung gestellt.

³ Eine Auflistung der analysierten Beteiligungsberichte findet sich in Anlage 1.

Drittens konnten, zur Gewinnung von qualitativen Informationen sowie von Einschätzungen und Bewertungen, Interviews mit Kommunalpolitiker/innen, mit Vertreter/innen der Beteiligungsmanagements von Kommunen, mit Geschäftsführer/innen von Unternehmen der Kommunalwirtschaft sowie mit kommunalwirtschaftlichen Experten/innen geführt werden. Neben Repräsentanten/innen aus Brandenburger Kommunen⁴ wurden Experten/innen des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg, des Wissenszentrums Kommunalwirtschaft am Institut für nachhaltige Unternehmens- und Regionalentwicklung (Eberswalde) sowie Mitglieder des Verbandes kommunaler Unternehmen befragt. Bei allen diesen Interviews wurde ein Gesprächsleitfaden eingesetzt, der auf die forschungsleitenden Fragestellungen fokussierte und mit dem Auftraggeber abgestimmt war.⁵

Ergänzend zu diesen methodisch-empirischen Zugängen wurde viertens einschlägige Literatur zur Kommunalwirtschaft im Allgemeinen sowie zur Brandenburger Kommunalwirtschaft im Besonderen recherchiert sowie mit Blick auf die forschungsleitenden Fragestellungen ausgewertet.

1.3 Aussagekraft der Expertise – Möglichkeiten und Grenzen

Wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, fußt die Expertise im Wesentlichen auf mehreren empirischen Zugängen – der Sekundärauswertung von öffentlichen Statistiken (insbesondere der JöU), der Analyse von Beteiligungsberichten ausgewählter Kommunen sowie Interviews mit Kommunalpolitiker/innen, Geschäftsführer/innen von Unternehmen der Kommunalwirtschaft und kommunalwirtschaftlichen Experten/innen. Ergänzend dazu wurde einschlägige Literatur recherchiert sowie ausgewertet.

Vor diesem Hintergrund ist sowohl auf die Möglichkeiten als auch auf die Grenzen der vorliegenden Expertise hinzuweisen:

- Die Statistik JöU führt Daten über alle diejenigen Unternehmen⁶ der Kommunalwirtschaft zusammen, die mehrheitlich öffentlich bestimmt werden. In der Brandenburger Kommunalwirtschaft betrifft dies gegenwärtig 674 Unternehmen.⁷ Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe von Unternehmen, an denen Kommunen Minderheitsbeteiligungen besitzen⁸, über deren Zahl, Struktur und Bedeutung jedoch keine genaueren Informationen vorliegen. Aus dem derzeit vorhandenen Wissen über kommunale Minderheitsbeteiligun-

⁴ Eine Auflistung der einbezogenen Kommunen findet sich in Anlage 1.

⁵ Leider lehnten weitere vorgesehene Gesprächspartner/innen ein Interview, mit dem mehr oder weniger starken Hinweis auf den Auftraggeber der Expertise, ab.

⁶ Wenn nachfolgend von Unternehmen der Kommunalwirtschaft gesprochen wird, sind damit synonym kommunal bestimmte Fonds, Einrichtungen und Wirtschaftsunternehmen in ihrer Gesamtheit gemeint.

⁷ Stand zum 31.12.2007

⁸ Die Anlage 2 listet beispielhaft solche Unternehmen auf, ohne damit einen Gesamtüberblick für das Land Brandenburg liefern zu können.

gen lässt sich gleichwohl ableiten, dass die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kommunalwirtschaft durch die JöU nur leicht unterzeichnet wird und die grundsätzlichen Aussagen der JöU zu Umfang und Struktur der Brandenburger Kommunalwirtschaft ein weitgehend zutreffendes Bild zeichnen.

- Durch die mit insgesamt knapp 30 Vertreter/innen der kommunalen Ebene geführten Interviews und die Auswertung der Beteiligungsberichte von 21 Kommunen wird ein Beteiligungsportfolio von etwa 350 kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg betrachtet. Angesichts von landesweit derzeit gut 670 entsprechenden Unternehmen ist dies zwar ein begrenztes, jedoch quantitativ relevantes und damit aussagekräftiges Untersuchungssample.

In diesem Zusammenhang kann auch darauf hingewiesen werden, dass viele Befunde der hier vorliegenden Expertise kompatibel sind zu den wesentlichen Erkenntnissen, die eine im Jahr 2006 vom Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam (KWI) erstellte wissenschaftliche Untersuchung zur Kommunalwirtschaft erbrachte.⁹

⁹ Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Hrsg. (2006): Kommunalwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Eine vergleichende Analyse der neuen und alten Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg, Potsdam

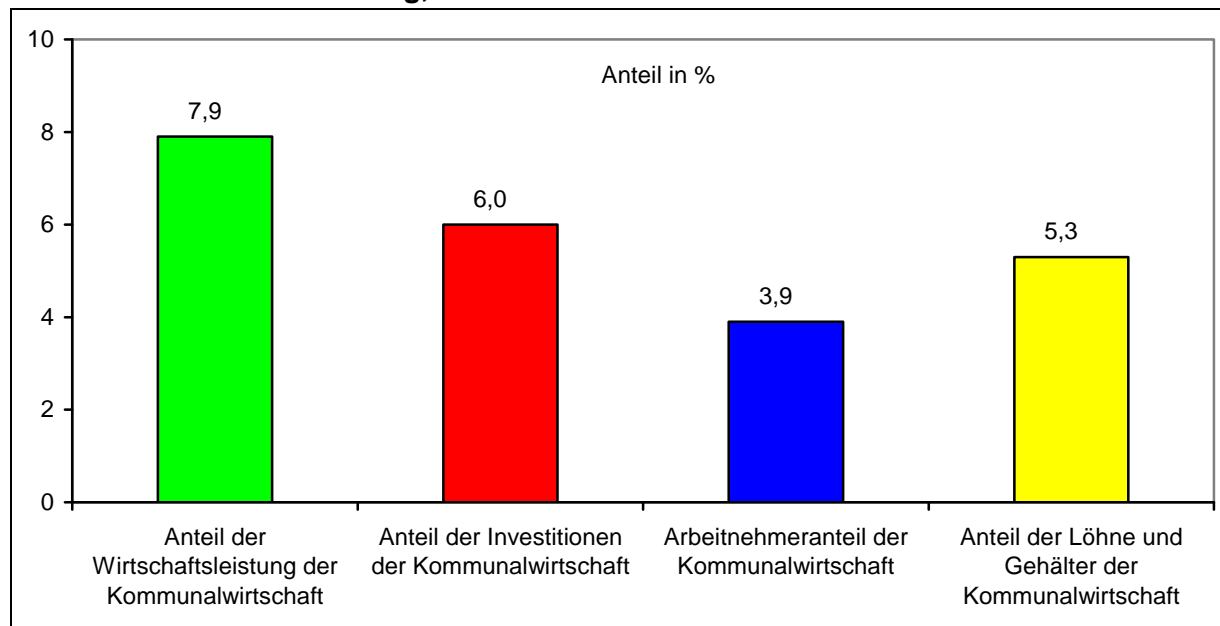
2 Aktueller Umfang und Struktur der Brandenburger Kommunalwirtschaft

2.1 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung

Im Land Brandenburg gehören gegenwärtig 674 Unternehmen zur Kommunalwirtschaft, werden mithin mehrheitlich von Landkreisen, Gemeinden oder Gemeindeverbänden bestimmt.¹⁰ Ein Vergleich mit der Anzahl der Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (62.677) zeigt: Auf die Kommunalwirtschaft Brandenburgs entfallen nur 1,1 % aller Unternehmen landesweit.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Brandenburger Kommunalwirtschaft ist – gemessen an den Kriterien Wirtschaftsleistung, Investitionskraft, Beschäftigung und Arbeitseinkommen – allerdings deutlich höher.¹¹

Übersicht 1 Gesamtwirtschaftliches Gewicht der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2007



Quelle: Erwerbstätigenrechnung, JöU, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Berechnungen

Auf die Brandenburger Kommunalwirtschaft entfallen etwa 8 % der Wirtschaftsleistung und etwa 6 % der Investitionskraft im Land Brandenburg. Auch als Arbeitgeber und Lohnzahler ist die Brandenburger Kommunalwirtschaft von Relevanz: Knapp 4 % aller Arbeitnehmer/innen im Land werden von einem kommunal bestimmten Unternehmen beschäftigt und gut 5 % der Löhne und Gehälter in diesem Bereich realisiert. Der etwas höhere Anteil der Brandenburger Kommunalwirtschaft an den Löhnen und Gehältern im Vergleich zu dessen

¹⁰ Alle folgenden Angaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf das Jahr 2007.

¹¹ Die genutzten Indikatoren sowie die dazugehörigen absoluten Angaben finden sich in Anlage 3.

Arbeitnehmeranteil deutet darauf hin, dass in diesem Segment der Brandenburger Wirtschaft „Billiglöhne“ noch¹² nicht an der Tagesordnung sind.

Eine wesentliche strukturelle Ursache für diese, gemessen an der Unternehmenszahl, größere gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kommunalwirtschaft ist der Umstand, dass kommunal bestimmte Unternehmen häufig größere Unternehmen sind, die vor Ort oft zu den umsatz- und beschäftigungsstärksten Unternehmen überhaupt zählen. So beträgt der durchschnittliche Umsatz je Unternehmen der Kommunalwirtschaft 6,265 Mio. EURO und die durchschnittliche Beschäftigtenzahl 53, während die entsprechenden Durchschnittswerte für alle Unternehmen im Land Brandenburg bei 768.300 EURO bzw. 12 liegen. Die Studie des KWI verweist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass die Stärke der Brandenburger Kommunalwirtschaft auch die Kehrseite der Schwäche der Brandenburger Industrie ist.¹³

Zwischenfazit 1: Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Brandenburger Kommunalwirtschaft ein begrenztes gesamtwirtschaftliches Gewicht hat.¹⁴

2.2 Gesellschaftsrechtliche, sektorale und regionale Strukturen

Mit 520 Unternehmen wird die überwiegende Mehrheit der insgesamt 674 Unternehmen der Brandenburger Kommunalwirtschaft privatrechtlich geführt (77,2 %). Demgegenüber wird mit 154 Unternehmen die Minderheit öffentlich-rechtlich geführt (22,8 %). Die folgende Übersicht zeigt die Rechtsformen der öffentlich bestimmten kommunalen Unternehmen im Detail.

Übersicht 2 Rechtsformen der kommunalwirtschaftlichen Unternehmen im Land Brandenburg, 2007

Rechts- bzw. Organisationsform		Anzahl	in %
alle Formen		674	100
privat-rechtlich	insgesamt	520	77,2
	darunter Kapitalgesellschaften	507	75,2
	davon GmbH	506	75,1
	darunter Übrige	13	1,9
	darunter 100 % öffentlich bestimmt	438	65,0
öffentlich-rechtlich	insgesamt	154	22,8
	darunter Eigenbetriebe	79	11,7
	darunter Zweckverbände	73	10,8
	darunter Übrige	2	0,3

Quelle: JöU, eigene Berechnungen

¹² Vergleiche dazu auch die Ausführungen im Abschnitt 4.4.1. Diese machen auf eine Tendenz von gesellschaftsrechtlichen Ausgründungen aus Unternehmen der Kommunalwirtschaft aufmerksam, für die teilweise auch das Motiv der Tariffucht eine Rolle spielt.

¹³ KWI 2006, S. 169 ff.

¹⁴ Ordnungs- und wirtschaftspolitisch motivierte Angriffe auf die Brandenburger Kommunalwirtschaft – etwa mit dem Ziel der Privatisierung bzw. der Überführung in privatwirtschaftliche Kontexte der Gewinnmaximierung – sind, ganz abgesehen von kommunal- und sozialpolitisch sehr gut begründbaren Argumenten für eine leistungsfähige Kommunalwirtschaft, vor diesem Hintergrund nicht angebracht.

Sektoral betrachtet, wird die Brandenburger Kommunalwirtschaft von der Krankenhauswirtschaft und der Wohnungswirtschaft bestimmt. Auf diese beiden Tätigkeitsbereiche entfallen zusammen 45,7 % der Umsätze und 47 % der Arbeitnehmer/innen.

Ein weiterer wichtiger Tätigkeitsbereich ist die Energieversorgung mit 13,8 % der Umsätze und 4,1 % der Arbeitnehmer/innen. Dieser Bereich wird im übrigen von der Gas- und Fernwärmeversorgung dominiert, während die Elektrizitätsversorgung – im Unterschied zur Kommunalwirtschaft in den westlichen Bundesländern – nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Darüber hinaus ist die Abwasser- und Abfallbeseitigung mit 13,7 % Umsatzanteil und 8,6 % Arbeitnehmeranteil zu nennen. Dabei ist zu bemerken, dass in diesem Bereich vorrangig Unternehmen der Abwasserwirtschaft vertreten sind, während die Abfallwirtschaft nur nachrangig auftritt.¹⁵

Auch die Wasserversorgung (10,8 % Umsatzanteil bzw. 5,6 % Arbeitnehmeranteil) und die Dienstleistungen für Unternehmen (5,6 % bzw. 4,6 %) sind von Relevanz. Zu letztgenanntem Tätigkeitsbereich gehören vor allem Wirtschaftsfördergesellschaften, Technologie- und Gründerzentren sowie Unternehmen, die Gewerbeflächen betreiben oder vermarkten.

Übersicht 3 Sektorstruktur der Brandenburger Kommunalwirtschaft, 2007

Art der wirtschaftlichen Tätigkeit	Anteil der Unternehmen (in %)	Anteil am Umsatz (in %)	Anteil an den Investitionen (in %)	Arbeitnehmeranteil (in %)
alle Tätigkeiten	674	4.222.567.000 €	677.875.000 €	35.603
Krankenhäuser	2,7	23,0	17,5	39,2
Grundstücks- und Wohnungswesen	24,5	22,6	29,0	7,8
Energieversorgung	8,5	13,8	4,4	4,1
darunter Elektrizitätsversorgung	2,2	1,7	0,3	0,4
Abwasser- und Abfallbeseitigung	16,3	13,7	20,5	8,6
Wasserversorgung	6,1	10,8	16,2	5,6
Dienstleistungen für Unternehmen	10,1	5,6	1,3	4,6
Land-, Schiffsverkehr, Luftfahrt	5,2	3,3	4,3	7,2
Baugewerbe	2,8	1,0	0,3	2,6
Kultur, Sport und Unterhaltung	4,4	0,6	1,7	3,1
Land-, Forst- und Fischwirtschaft	2,2	0,4	0,3	1,5
Gastgewerbe	2,7	0,7	0,4	1,9
Hilfstätigkeiten für den Verkehr	0,9	0,2	0,5	0,4
Nachrichtenübermittlung	0,3	0,1	0,1	0,0
Forschung und Entwicklung	0,3	0,0	-	0,1
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,2	-	-	0,1
Übrige Tätigkeiten	12,9	4,4	3,6	13,2

Quelle: JöU, eigene Berechnungen

¹⁵ Diese aktuelle Struktur erklärt sich weitgehend wirtschaftshistorisch: Die Abfall- und Entsorgungswirtschaft der DDR wurde zunächst in die Verwaltung durch die Treuhandanstalt überführt und dann von dieser sukzessive an privatwirtschaftlich bestimmte Unternehmen verkauft. Dadurch sind kommunal bestimmte Unternehmen in diesem Bereich bislang die Ausnahme.

Schließlich ist der Tätigkeitsbereich Land-, Schiffsverkehr, Luftfahrt zu nennen (3,3 % Umsatzanteil bzw. 7,2 % Arbeitnehmeranteil), zu dem vor allem Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs gehören.

Auf alle anderen Tätigkeitsbereiche entfallen, wie die vorstehende Übersicht zeigt, nur geringe Umsatz- bzw. Arbeitnehmeranteile der Brandenburger Kommunalwirtschaft.

Auch hinsichtlich der Investitionen von kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg sind ähnliche sektorale Schwerpunkte festzustellen wie bei den Umsatz- und Beschäftigtenzahlen: Die größten Investitionsanteile entfallen auf die Wohnungswirtschaft (29 %), die Abwasser- und Abfallbeseitigung (20,5 %), die Krankenhauswirtschaft (17,5 %) und die Wasserversorgung (16,2 %).

Demgegenüber lassen sich keine besonderen regionalen Schwerpunkte der Brandenburger Kommunalwirtschaft feststellen:

- Bei den kreisfreien Städten korrespondiert die Anzahl der kommunalwirtschaftlichen Unternehmen¹⁶ nicht mit der räumlichen Lage, sondern vielmehr in etwa mit der Einwohnerzahl; Frankfurt (Oder) und Brandenburg an der Havel zählen die wenigsten, Potsdam hingegen die meisten Unternehmen der Kommunalwirtschaft.
- Zwischen den Landkreisen sind ebenfalls keine systematischen regionalen Unterschiede hinsichtlich ihres kommunalwirtschaftlichen Engagements erkennbar. So ist beispielsweise der berlinnahe Landkreis Havelland an 20 Unternehmen der Kommunalwirtschaft beteiligt, der ebenfalls berlinnahe Landkreis Dahme-Spreewald hingegen nur an 11. Vergleichbares gilt für Landkreise in der Fläche Brandenburgs, wie die Beispiele Oberspreewald-Lausitz (14) und Prignitz (10) zeigen.
- Auch für die Gemeinden sind typische räumliche Konstellationen, die deren kommunalwirtschaftliches Engagement determinieren könnten, nicht auszumachen. Königs Wusterhausen, eine berlinnahe Stadt mit etwa 30.000 Einwohner/innen ist an 12 kommunalwirtschaftlichen Unternehmen beteiligt, das hinsichtlich Lage und Einwohnerzahl annähernd vergleichbare Ludwigsfelde dagegen nur an 6. Vergleichbares ist zwischen berlinfernen Gemeinden anzutreffen; Wittenberge mit etwa 20.000 Einwohner/innen zählt 9 kommunalwirtschaftliche Beteiligungen, die Stadt Prenzlau hingegen nur 4.

¹⁶ Anzahl der kommunalwirtschaftlichen Unternehmen unabhängig von der Rechtsform und dem Beteiligungsanteil

Für das kommunalwirtschaftliche Engagement von Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten müssen mithin andere Einflussfaktoren ausschlaggebend sein als deren räumliche Lage.¹⁷ Einen ersten Hinweis darauf liefert der Befund, wonach kreisfreie Städte im Regelfall mehr kommunalwirtschaftliche Unternehmen zählen als Landkreise; die entsprechenden Durchschnittszahlen liegen bei 29,5 bzw. 14,8. Dies rührt daher, dass kreisfreie Städte sowohl funktionale Aufgaben einer Gemeinde als auch eines (quasi) Landkreises abdecken müssen. In der Fläche des Landes Brandenburg besteht nämlich zwischen den Landkreisen einerseits und den Gemeinden andererseits in Teilen der Kommunalwirtschaft eine mehr oder weniger stringente Aufgabenteilung; so agieren die Landkreise überproportional häufig in den Tätigkeitsbereichen Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie ÖPNV, die Gemeinden hingegen konzentrieren sich vielfach auf den Tätigkeitsbereich Wohnungswirtschaft. Eine solche Arbeitsteilung ist in den kreisfreien Städten dagegen nicht möglich.

Zwischenfazit 2: Die kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg werden vorrangig privat-rechtlich und nachrangig öffentlich-rechtlich geführt. Darüber hinaus machen die vorstehend skizzierten sektoralen Schwerpunkte der Brandenburger Kommunalwirtschaft deutlich, dass sich die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen im Land vor allem auf wichtige Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge konzentriert – Gesundheit, Wohnen, Energie, Wasser, Abwasser/Abfall, Wirtschaftsförderung und ÖPNV. Demgegenüber gibt es keine regionalen Schwerpunkte der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg.

2.3 Quantitative Entwicklungstendenzen im Zeitverlauf

Zwischen 2003 und 2007 hat sich die Brandenburger Kommunalwirtschaft, in den verschiedenen im Rahmen der Expertise untersuchten Bereichen, differenziert entwickelt:

- Die Anzahl der kommunal bestimmten Unternehmen ist im Untersuchungszeitraum deutlich angestiegen, nämlich von 643 im Jahr 2003 auf 674 im Jahr 2007. Dies entspricht einem Zuwachs von immerhin 4,8 %.¹⁸
- Hinsichtlich der Rechtsform öffentlich bestimmter Unternehmen der Kommunalwirtschaft ist eine leichte Tendenz hin zu privat-rechtlich und weg von öffentlich-rechtlich geführten Unternehmen festzustellen: Wurden im Jahr 2003 75 % der Unternehmen der Brandenburger Kommunalwirtschaft privat-rechtlich und 25 % öffentlich-rechtlich geführt, so betraf dies im Jahr 2007 77,2 % bzw. 22,8 %. Während die Anzahl der (privat-rechtlichen) Kapitalgesellschaften zwischen 2003 und 2007 zunahm, ist die Anzahl der (öffentlich-rechtlichen) Eigenbetriebe und der Zweckverbände zurückgegangen.

¹⁷ Weitere Einschätzungen zu den Determinanten und Motiven kommunalwirtschaftlichen Engagements werden im Abschnitt 4.1 vorgenommen.

¹⁸ Diese Entwicklung dürfte nicht zuletzt mit der Tendenz von gesellschaftsrechtlichen Ausgründungen aus Unternehmen der Kommunalwirtschaft zurückzuführen sein. Vergleiche dazu auch Abschnitt 4.1.

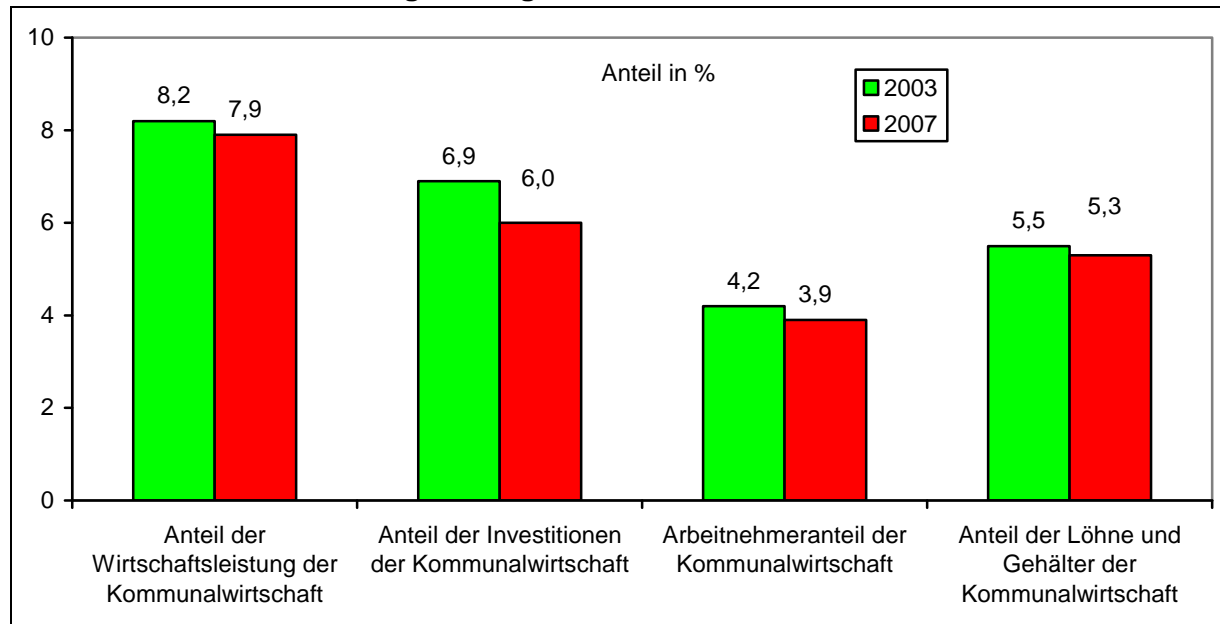
- Die von der Brandenburger Kommunalwirtschaft erzielten Umsätze erhöhten sich von 3.834,383 Mio. EURO im Jahr 2003 auf 4.222,567 Mio. EURO im Jahr 2007. Dies entspricht einem Wachstum von immerhin 10,1 %.
- Der Zugang an Sachanlagen belief sich in den kommunal bestimmten Unternehmen Brandenburgs im Jahr 2003 auf 740,574 Mio. EURO und im Jahr 2007 auf 677,875 Mio. EURO. Damit wurde in 2007 8,5 % weniger investiert als noch in 2003.
- Die Arbeitnehmerzahl ging in der Brandenburger Kommunalwirtschaft von 38.078 im Jahr 2003 auf 35.603 im Jahr 2007 zurück. Der Beschäftigungsrückgang war damit gravierend und betrug 6,5 %.
- Die von den kommunal bestimmten Unternehmen gezahlten Löhne und Gehälter sanken geringfügig, und zwar von 1.077,054 Mio. EURO im Jahr 2003 auf 1.073,666 Mio. EURO im Jahr 2007. Damit betrug der Rückgang 0,3 %, was in Übereinstimmung mit nominalen Einkommenszuwächsen einerseits¹⁹ und den angeführten Beschäftigungsrückgängen andererseits steht.

In vergleichenden Betrachtungen mit der Entwicklung der Gesamtwirtschaft Brandenburgs zeigt sich folgendes: Die Zahl der kommunal bestimmten Unternehmen ist zwischen 2003 und 2007 zwar deutlich angestiegen (+4,8 %), die Zahl der steuerpflichtigen Unternehmen in der Gesamtwirtschaft Brandenburgs hat jedoch noch stärker zugenommen (+12,1 %). Das Wirtschaftswachstum der kommunal bestimmten Unternehmen verlief im Betrachtungszeitraum 2003-2007 sehr positiv (+10,1 %), war damit jedoch immer noch etwas geringer als der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts der Gesamtwirtschaft (+13,3 %). Der Zugang an Sachanlagen in den Unternehmen der Brandenburger Kommunalwirtschaft war zwischen 2003 und 2007 rückläufig (-8,5 %), während im gleichen Zeitraum die Bruttoanlageinvestitionen der Gesamtwirtschaft des Landes um 5,6 % zugenommen haben. Hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung ist zu konstatieren, dass die Unternehmen der Brandenburger Kommunalwirtschaft zwischen 2003 und 2007 einen Rückgang der Arbeitnehmerzahl zu verzeichnen hatten (-6,5 %), wohingegen die Brandenburger Gesamtwirtschaft auf einen leichten Zuwachs blicken konnte (+0,9 %). Trotz des deutlichen Anstiegs der Wirtschaftsleistung war zwischen 2003 und 2007 für die Brandenburger Kommunalwirtschaft ein Rückgang der Lohn- und Gehaltssumme zu konstatieren (-0,3 %), da der Arbeitnehmerbestand deutlich verringert wurde. Demgegenüber wurde in der Gesamtwirtschaft Brandenburgs ein Anstieg der Lohn- und Gehaltssumme realisiert (+5 %).

¹⁹ Je Arbeitnehmer/in wurden im Jahr 2003 von den kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg 28.285 EURO an Löhnen bzw. Gehältern verausgabt, im Jahr 2007 lag dieser Betrag bei 30.157 EURO je Arbeitnehmer/in.

Zwischenfazit 3: Da sich bei jedem der untersuchten Indikatoren die Brandenburger Kommunalwirtschaft im Zeitraum 2003 bis 2007 ungünstiger entwickelte als die Wirtschaft des Landes Brandenburg insgesamt, ist festzustellen, dass sich die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg verringert hat.

Übersicht 4 Gesamtwirtschaftliches Gewicht der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg im Vergleich der Jahre 2003 und 2007



Quelle: Erwerbstätigenrechnung, JöU, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Berechnungen

Zwischenfazit 4: Gleichwohl ist auch festzustellen, dass sich die kurzfristige Leistungsfähigkeit der Kommunalwirtschaft in Brandenburg erhöht hat. So konnte beispielsweise der Umsatz je Beschäftigten von 100.700 EURO im Jahr 2003 auf 118.600 EURO im Jahr 2007 gesteigert (+17,8 %) und der Personalaufwand je 1.000 EURO Umsatz verringert werden (von 280,89 EURO auf 254,27 EURO bzw. -9,5 %). Problematisch ist demgegenüber, dass sich die für die langfristige Leistungsfähigkeit der Unternehmen bedeutsamen Investitionen von 2003 zu 2007 absolut um 8,5 % verringert haben.²⁰

Wie sich diese scheinbar divergierenden Befunde hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Brandenburger Kommunalwirtschaft zu einer Gesamtbewertung zusammenfügen, soll mit dem folgenden Exkurs untersucht werden.

²⁰ Nähere Betrachtungen zur betriebswirtschaftlichen Situation der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg werden im Kapitel 3 angestellt.

3 Exkurs: Zur betriebswirtschaftlichen Situation der Unternehmen der Brandenburger Kommunalwirtschaft

Für die nachstehenden Einschätzungen zur betriebswirtschaftlichen Situation der Brandenburger Kommunalwirtschaft konnte auf drei Quellen zurückgegriffen werden: Erstens wurde eine Sonderauswertung des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg zu den Jahresabschlüssen öffentlich bestimmter Unternehmen (JöU) genutzt, wodurch alle Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung im Land Brandenburg einbezogen werden konnten. Zweitens wurden die Beteiligungsberichte von 21 ausgewählten Kommunen analysiert und die darin dargestellten Jahresabschlüsse der von diesen ausgewählten Kommunen bestimmten Unternehmen ausgewertet. Dies betraf die Jahresabschlüsse von insgesamt etwa 350 Unternehmen der Kommunalwirtschaft, wobei im Einzelnen die Bilanzen, die Gewinn- und Verlustrechnungen sowie die Lageberichte betrachtet wurden. Schließlich konnten drittens Einschätzungen aus den geführten Interviews mit Beteiligten bzw. Experten/innen herangezogen werden.²¹

Trotz dieser differenzierten Herangehensweise, muss auf die Grenzen der Aussagekraft der gewählten empirischen Zugänge hingewiesen werden. Die begrenzte Aussagekraft der Jahresabschlüsse kommunal bestimmter Unternehmen hat vielschichtige Gründe, die sich einerseits aus den vorhandenen Spielräumen bei der Gestaltung von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung ergeben und andererseits aus der Spezifik kommunalwirtschaftlichen und kommunalpolitischen Handelns herrühren.

Übersicht 5 Ausgewählte Beispiele zur Verdeutlichung der begrenzten Aussagekraft von Jahresabschlüssen kommunal bestimmter Unternehmen

Das Jahresergebnis eines Unternehmens wird auch durch solche (außerordentlichen) Erträge bzw. Aufwendungen beeinflusst, die außerhalb der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit anfallen oder periodenfremd sind.

- Beispiel A: Das Unternehmen, ein Krankenhaus, hat in 2007 im Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einen Überschuss von 6,2 Mio. EURO erwirtschaftet (und dabei keine Zuweisungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand erhalten). Aufgrund von außerordentlichen Einstellungen in die Rücklage in Höhe von 5,4 Mio. EURO sowie Steuern in deutlich geringerer Höhe weist die Gewinn- und Verlustrechnung dieses Unternehmens jedoch nur einen Jahresgewinn von 0,8 Mio. EURO aus.
- Beispiel B: Das Unternehmen, ein als Obergesellschaft fungierendes Stadtwerk, hat in 2007 im Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einen Verlust von 0,7 Mio. EURO erwirtschaftet. In Folge außerordentlicher Erträge durch den Verkauf von Geschäftsanteilen einer Tochtergesellschaft in Höhe von 7,8 Mio. EURO ergab sich hingegen ein Jahresgewinn von 7,1 Mio. EURO.
- Beispiel C: Das Unternehmen, ein anderes als Obergesellschaft fungierendes Stadtwerk, hat in 2007 im Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einen Verlust von 3,2 Mio. EURO erwirtschaftet. Durch die Auflösung von Restrukturierungsrückstellungen (0,5 Mio. EURO), durch periodenfremde Erträge (0,8 Mio. EURO) sowie durch andere außerordentliche Erträge verzeichnete das Unternehmen unter Berücksichtigung von außerordentlichen Aufwendungen und Steuern letztlich einen Jahresüberschuss von 0,4 Mio. EURO.

²¹ Vergleiche dazu Abschnitt 1.2.

Übersicht 5 **Ausgewählte Beispiele zur Verdeutlichung der begrenzten Aussagekraft von Jahresabschlüssen kommunal bestimmter Unternehmen (Fortsetzung)**

Das Jahresergebnis eines Unternehmens wird des Weiteren durch die Höhe der Zuweisungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand beeinflusst, da diese in die Berechnung der – dem Jahresergebnis mit zugrunde liegenden – Gesamterträge eingehen.

- Beispiel D: Das Unternehmen, ein Dienstleister für Kongresse, Messen u. a. Veranstaltungen sowie für Tourismusförderung, wies im Jahr 2007 einen Jahresgewinn von 116.000 EURO auf. Dieses positive Jahresergebnis konnte aber nur erreicht werden, weil das Unternehmen in 2007 Zuweisungen bzw. Zuschüsse der öffentlichen Hand (Betriebskostenzuschuss für den Geschäftsbetrieb) in Höhe von 3,817 Mio. EURO erhielt.

Nicht zuletzt kann das Jahresergebnis eines Unternehmens von den gesellschaftsrechtlichen Regelungen abhängen, etwa einem Gewinnabführungs- oder Verlustübernahmevertrag.

- Beispiel E: Das Unternehmen, ein Bäderbetrieb, hat im Jahr 2007 im Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einen Verlust von 0,3 Mio. EURO erwirtschaftet (und dabei 0,9 Mio. EURO Zuweisungen bzw. Zuschüsse aus dem Kommunalhaushalt bekommen). Aufgrund der Verlustübernahme durch die Muttergesellschaft in Höhe von ebenfalls 0,3 Mio. EURO hat dieses Unternehmen jedoch ein Jahresergebnis von +/- 0 EURO erzielt.
- Beispiel F: Das Unternehmen zur Energie- und Wasserversorgung hat im Jahr 2007 im Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einen Gewinn von 11,5 Mio. EURO gemacht (und dabei keine Zuweisungen bzw. Zuschüsse aus dem Kommunalhaushalt erhalten). Aufgrund der Gewinnabführung an die Muttergesellschaft in Höhe von 5,7 Mio. EURO hat dieses Unternehmen unter Berücksichtigung weiterer außerordentlicher Aufwendungen, Erträge sowie Steuern jedoch ein Jahresergebnis von +/-0 EURO erzielt.

Schließlich darf bei der Analyse sowie Bewertung von Jahresabschlüssen nicht vergessen werden: Erstens agieren Unternehmen der Kommunalwirtschaft häufig im finanziellen Querverbund, wodurch Verluste in einem Unternehmen durch Gewinne in einem anderen Unternehmen ausgeglichen werden können (siehe dazu die Beispiele E und F). Zweitens werden kommunal bestimmten Unternehmen von ihren Gesellschaftern mitunter – kommunalpolitisch motivierte – zusätzliche Aufgaben übertragen, die zwar sinnvoll und im Gemeinwohl begründet sind, jedoch nicht immer voll kostendeckend erledigt werden können:

- Beispiel G: Der Energieversorger einer Brandenburger Kommune wurde in 2009 damit beauftragt, mit einem Aufwand von 370.000 EURO eine (kommunalpolitisch gewollte, aber nicht aus dem städtischen Haushalt finanzierbare) touristische Infrastruktur herzustellen. Als (kommunalwirtschaftliche) Begründung wurde angeführt, dass an der Baustelle dieses Infrastrukturvorhabens ohnehin Versorgungsleitungen hätten verlegt werden müssen. Dafür allein wäre allerdings ein deutlich geringerer finanzieller Aufwand erforderlich gewesen.

Auf die Vielfalt von möglichen Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sowie die damit verbundene begrenzte Aussagekraft von Jahresabschlüssen soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden, da dies eine eigenständige Expertise erfordern würde.

Ungeachtet dieser Einschränkungen kann jedoch nachstehender Bewertungsweg beschrieben werden: Wenn für die Jahre 2003 bis 2007 ähnliche Herangehensweisen an die Bilanzierung, an die Gewinn- und Verlustrechnung sowie an das kommunalwirtschaftliche bzw. kommunalpolitische Handeln unterstellt werden (was als wahrscheinlich gelten kann), so wäre letztlich eine annähernde Vergleichbarkeit verschiedener Indikatoren aus der Bilanz sowie aus der Gewinn- und Verlustrechnung im Zeitverlauf gegeben. Mit Blick auf die JöU und unter Berücksichtigung von etwaigen Veränderungen der analysierten Indikatoren im Zeitverlauf lassen sich daher die folgende Entwicklungstendenzen bezüglich der betriebswirtschaftlichen Situation kommunal bestimmter Unternehmen im Land Brandenburg ausmachen.

3.1 Vermögenslage

Das Vermögen eines Unternehmens ist einerseits Liquiditätspotential und andererseits Quelle für künftige Erfolge. Zur Einschätzung der Vermögenslage der Brandenburger Kommunalwirtschaft soll auf folgende Indikatoren und vor allem auf deren Entwicklung im Zeitverlauf zurückgegriffen werden: Bilanzsumme, Anlagevermögen, Umlaufvermögen, Eigenkapital, Zugang an Sachanlagen sowie Investitionsquote.

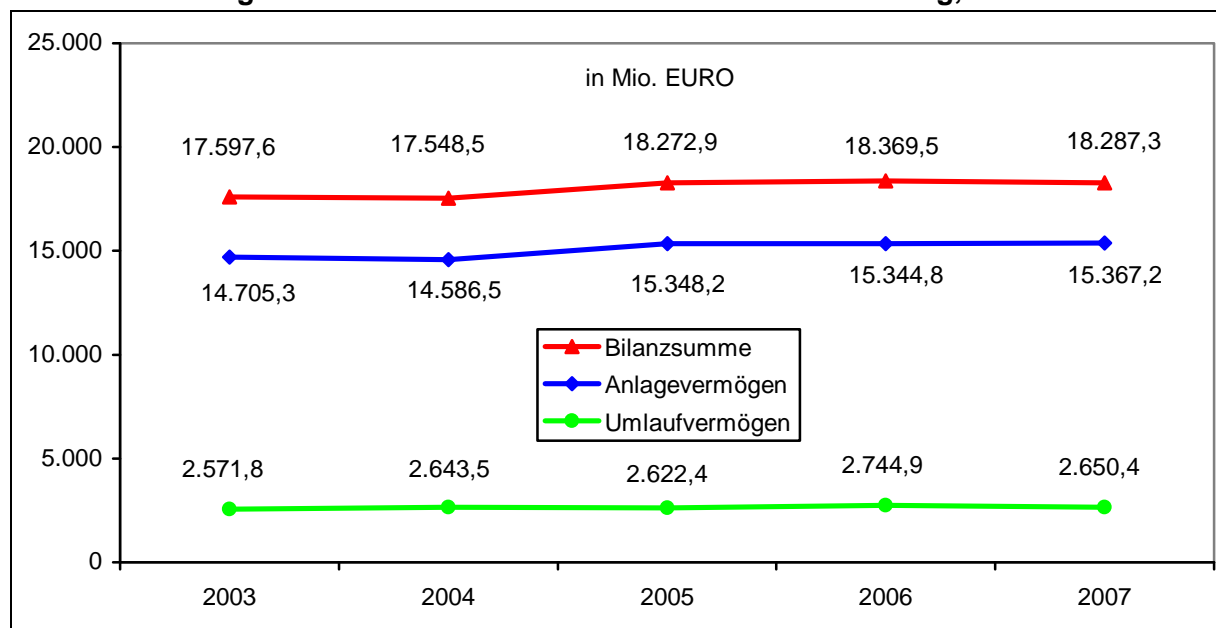
Die Bilanzsumme der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg belief sich im Jahr 2003 auf 17.597,6 Mio. EURO⁴, im Jahr 2007 waren es 18.287,3 Mio. EURO. Damit war ein Zuwachs um 3,9 % zu verzeichnen.

Das Anlagenvermögen der Brandenburger Kommunalwirtschaft lag im Jahr 2003 bei 14.705,3 Mio. EURO und im Jahr 2007 bei 15.367,2 Mio. EURO, hat mithin um 4,5 % zugenommen.

Demgegenüber ist das Umlaufvermögen der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg mit 3 % etwas weniger deutlich angestiegen, nämlich von 2.571,8 Mio. EURO im Jahr 2003 auf 2.650,4 Mio. EURO im Jahr 2007.

Die folgende Übersicht verdeutlicht die Entwicklung von Bilanzsumme, Anlagevermögen und Umlaufvermögen der Brandenburger Kommunalwirtschaft im Zeitraum 2003 bis 2007. Davon ausgehend können leichte Vermögenszuwächse konstatiert werden.

Übersicht 6 Entwicklung von Bilanzsumme, Anlagevermögen und Umlaufvermögen der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2003-2007



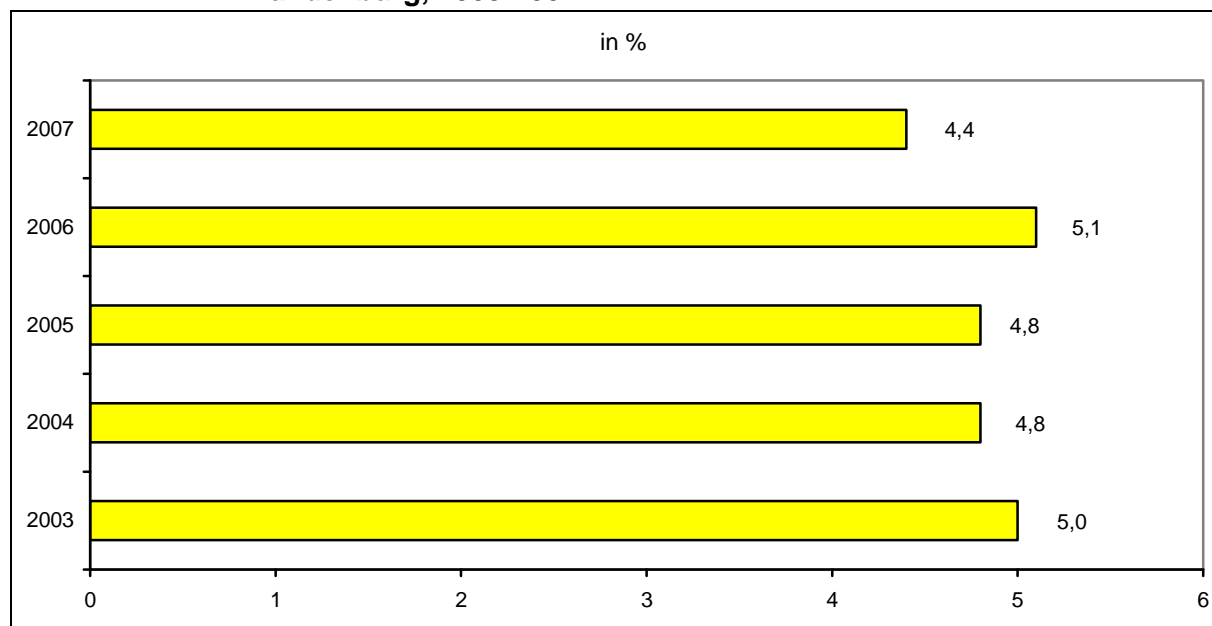
Quelle: JöU, eigene Berechnungen

Das Eigenkapital der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg hat sich zwischen 2003 und 2007 von 5.111,7 Mio. EURO auf 5.661,3 Mio. EURO erhöht und damit deutlich positiv entwickelt (+10,8 %). In den Jahren 2004 bis 2006 lagen die entsprechenden absoluten Werte bei 5.139,9 Mio. EURO, bei 5.448,5 Mio. EURO bzw. bei 5.529,4 Mio. EURO.

Der Zugang an Sachanlagen in der Brandenburger Kommunalwirtschaft betrug im Jahr 2003 740,6 Mio. EURO und im Jahr 2007 677,9 Mio. EURO. Die Vergleichswerte für die Jahre 2004 (695,6 Mio. EURO), 2005 (743,5 Mio. EURO) und 2006 (782,5 Mio. EURO) deuten auf ein diskontinuierliches Investitionsgeschehen der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg hin.

Der Blick auf die Investitionsquote, d. h. auf den Anteil der Zugänge an Sachanlagen (Investitionen) am Anlagevermögen, bestätigt das Bild von Diskontinuitäten im Investitionsgeschehen der Brandenburger Kommunalwirtschaft.

Übersicht 7 Entwicklung der Investitionsquote der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2003-2007

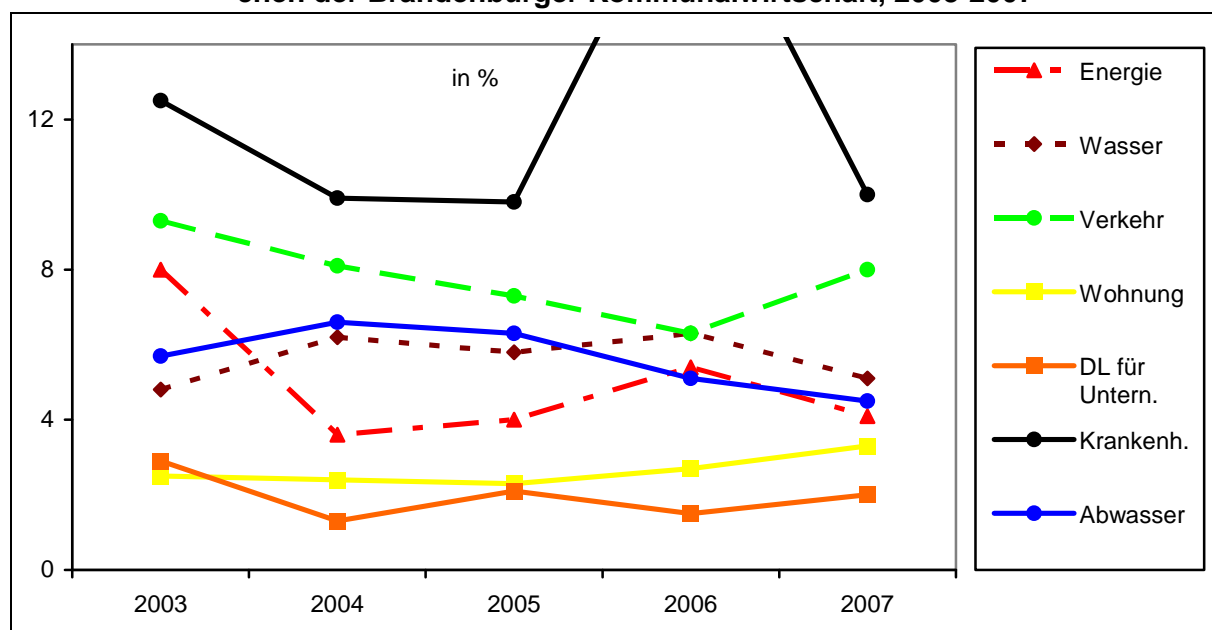


Quelle: JöU, eigene Berechnungen

Während die leichten Schwankungen der Investitionsquote zwischen 4,8 % im Minimum und 5,1 % im Maximum innerhalb der Jahre 2003 bis 2006 als unkritisch zu betrachten sind, muss der deutliche Rückgang der Investitionsquote im Jahr 2007 auf nur noch 4,4 % aufhorchen lassen und sollte künftig hohe kommunalpolitische Aufmerksamkeit genießen: Letztlich müssen nämlich durch (hinreichende) Investitionen das Anlagevermögen erhalten und damit eine fortwährend hohe Produktivität der Kommunalwirtschaft durch moderne Anlagen gesichert werden.

Aufgrund der unterschiedlich möglichen Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden soll bei der sektoralen Betrachtung der Vermögenslage kommunal bestimmter Unternehmen die Investitionsquote und deren Entwicklung in den Vordergrund gerückt werden. Dabei wird sich auf die strukturbestimmenden Tätigkeitsbereiche der Brandenburger Kommunalwirtschaft konzentriert.²²

Übersicht 8 Entwicklung der Investitionsquote in den wichtigsten Tätigkeitsbereichen der Brandenburger Kommunalwirtschaft, 2003-2007



Quelle: JöU, eigene Berechnungen

Während für die gesamte Brandenburger Kommunalwirtschaft eine tendenziell rückläufige Investitionsquote zu konstatieren ist, kann für viele wichtigste Tätigkeitsbereiche hingegen eine stabile Investitionsquote festgestellt werden (Krankenhäuser, Grundstücks- und Wohnungswesen, Wasserversorgung, Dienstleistungen für Unternehmen). Allerdings gibt es auch einige Tätigkeitsbereiche innerhalb der Brandenburger Kommunalwirtschaft mit leicht rückläufigen Investitionsquoten im Zeitraum 2003 bis 2007 (Energieversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Land-, Schiffsverkehr, Luftfahrt). Für die letztgenannten Bereiche ist künftig darauf zu achten, dass über hinreichende Investitionen langfristig die Substanz und die Leistungsfähigkeit der entsprechenden kommunal bestimmten Tätigkeitsbereiche erhalten bleiben.

²² Siehe dazu Abschnitt 2.2.

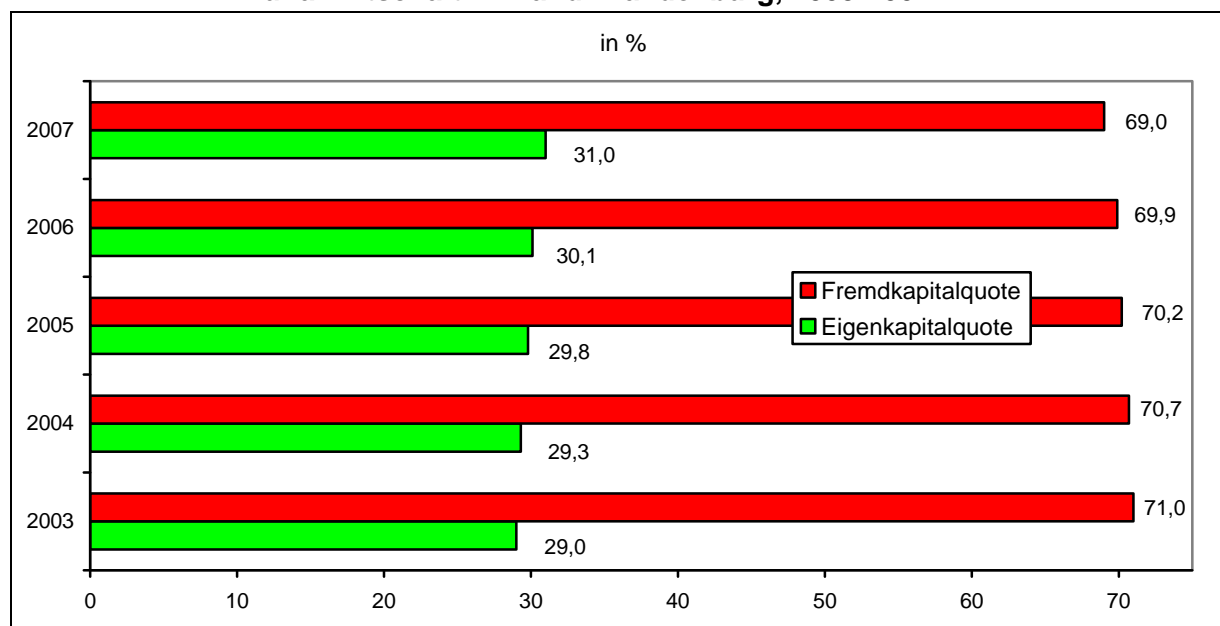
3.2 Finanzlage

Die Finanzlage eines Unternehmens gibt Auskunft über dessen zukünftige Zahlungsfähigkeit und könnte am klarsten durch einen prospektiven Finanzplan dargestellt werden; dieser ist jedoch nicht Pflichtbestandteil eines Jahresabschlusses. Als Hilfsmittel wird aus dem Jahresabschluss häufig der Cash-flow berechnet, welcher als Indikator zur Bewertung der Finanzlage jedoch sehr umstritten ist.²³

Vor diesem Hintergrund soll zur Einschätzung der Finanzlage der Brandenburger Kommunalwirtschaft auf folgende Indikatoren und vor allem auf deren Entwicklung im Zeitverlauf zurückgegriffen werden: Eigenkapitalquote, Fremdkapitalquote, (statischer) Verschuldungsgrad sowie Umfang und Fristigkeit von Verbindlichkeiten.

Die Eigenkapitalquote der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg, d. h. der Anteils des Eigenkapitals an der Bilanzsumme, hat sich von 29 % im Jahr 2003 auf 31 % im Jahr 2007 erhöht. Spiegelbildlich dazu ist die Fremdkapitalquote von 71 % im Jahr 2003 auf 69 % im Jahr 2007 zurückgegangen.

Übersicht 9 Entwicklung von Eigenkapitalquote und Fremdkapitalquote der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2003-2007



Quelle: JöU, eigene Berechnungen

²³ Vergleiche dazu exemplarisch Müller 2008, S. 11, welcher als Probleme dieses Indikators dessen Ableitung aus der Erfolgsrechnung, seine Vergangenheitsorientierung und die verwendeten Mischposten (sonstige und außerordentliche Erträge bzw. Aufwendungen) nennt.

Der statische Verschuldungsgrad der Brandenburger Kommunalwirtschaft, gemessen als Relation zwischen Fremdkapital und Eigenkapital, hat sich dementsprechend auch verbessert – nämlich von 244 % im Jahr 2003 auf 222 % im Jahr 2007.²⁴

Wie die nachstehende Übersicht verdeutlicht, hat zwischen 2003 und 2007 nicht nur der Umfang der Verbindlichkeiten von kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg abgenommen (2003: 8.663,3 Mio. EURO; 2007: 7.981,3 Mio. EURO). Auch die Struktur dieser Verbindlichkeiten konnte etwas verbessert werden, da der Anteil von kurz- und mittelfristigen Verbindlichkeiten verringert bzw. der Anteil langfristiger Verbindlichkeiten erhöht werden konnte.

Übersicht 10 Umfang und Fristigkeit von Verbindlichkeiten der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2003-2007

	absolut in Mio. EURO	Anteil in %
2003 Verbindlichkeiten insgesamt ...	8.663,282	
... mit Restlaufzeit unter 1 Jahr	689,914	8,0
... mit Restlaufzeit von 1 bis 5 Jahren	5.524,688	63,8
... mit Restlaufzeit von mehr als 5 Jahren	2.448,680	28,3
2004 Verbindlichkeiten insgesamt ...	8.580,480	
... mit Restlaufzeit unter 1 Jahr	720,459	8,4
... mit Restlaufzeit von 1 bis 5 Jahren	4.766,241	55,5
... mit Restlaufzeit von mehr als 5 Jahren	3.093,779	36,1
2005 Verbindlichkeiten insgesamt ...	8.461,784	
... mit Restlaufzeit unter 1 Jahr	774,586	9,2
... mit Restlaufzeit von 1 bis 5 Jahren	5.207,424	61,5
... mit Restlaufzeit von mehr als 5 Jahren	2.479,773	29,3
2006 Verbindlichkeiten insgesamt ...	8.283,807	
... mit Restlaufzeit unter 1 Jahr	987,247	11,9
... mit Restlaufzeit von 1 bis 5 Jahren	4.931,628	59,5
... mit Restlaufzeit von mehr als 5 Jahren	2.364,931	28,5
2007 Verbindlichkeiten insgesamt ...	7.981,299	
... mit Restlaufzeit unter 1 Jahr	720,878	9,0
... mit Restlaufzeit von 1 bis 5 Jahren	4.597,429	57,6
... mit Restlaufzeit von mehr als 5 Jahren	2.662,991	33,4
Veränderung der Verbindlichkeiten 2003-2007 insgesamt	-681,980	

Quelle: JöU, eigene Berechnungen

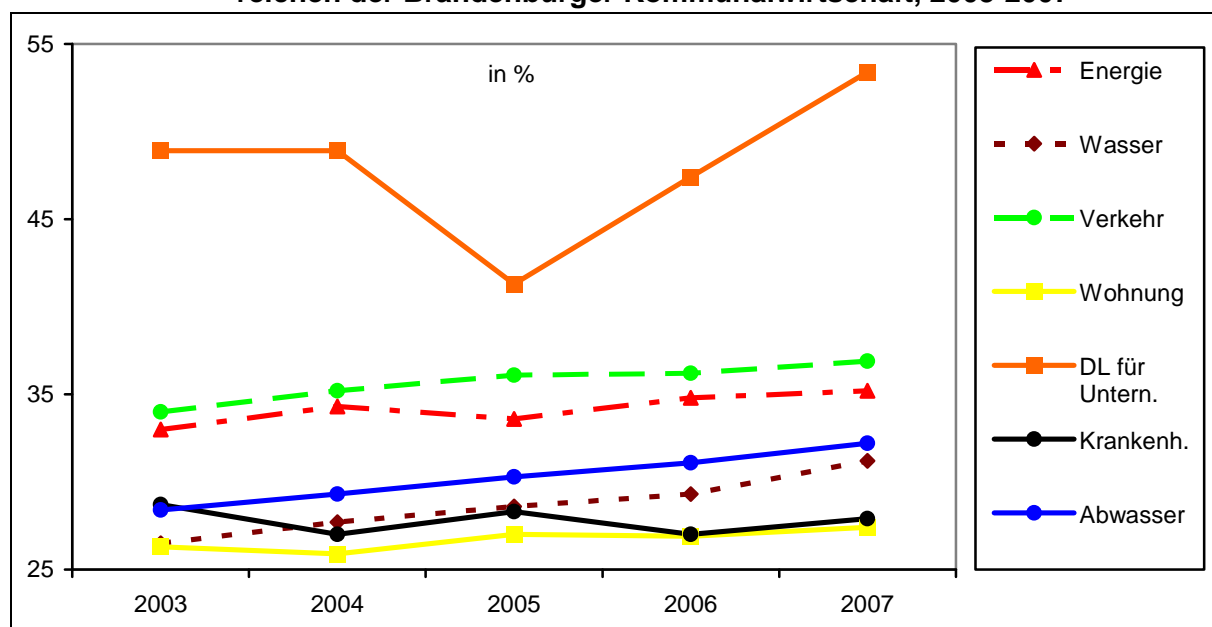
Diese Veränderungen in Umfang und Struktur der Verbindlichkeiten haben dazu geführt, dass die kommunal bestimmten Unternehmen im Jahr 2007 mit 350,3 Mio. EURO deutlich weniger Zinsen u. ä. Aufwendungen aufbringen mussten als noch im Jahr 2003, in dem 450,1 Mio. EURO anfielen; dies entspricht einem Rückgang von 22,2 %.

²⁴ Von dem in der betriebswirtschaftlichen Literatur angegeben Zielwert der statischen Verschuldung (maximal 200 %) sind die kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg allerdings immer noch deutlich entfernt.

Insgesamt betrachtet, hat sich damit die finanzielle Lage der Brandenburger Kommunalwirtschaft zwischen 2003 und 2007 leicht verbessert sowie die Abhängigkeit von Fremdkapitalgebern etwas verringert. Auch die Bonitätsbewertung durch Banken dürfte vor diesem Hintergrund tendenziell besser ausfallen, da – relativ gesehen – weniger Zinsen und Tilgungszahlungen für Fremdkapital anfallen.²⁵

Bei der sektoralen Betrachtung der Finanzlage der Brandenburger Kommunalwirtschaft soll sich ebenfalls auf nur einen Indikator konzentriert werden – die Entwicklung der Eigenkapitalquote.

Übersicht 11 Entwicklung der Eigenkapitalquote in den wichtigsten Tätigkeitsbereichen der Brandenburger Kommunalwirtschaft, 2003-2007



Quelle: JöU, eigene Berechnungen

Wie die vorstehende Übersicht zeigt, hat sich zwischen 2003 und 2007 die Eigenkapitalquote in fast allen wichtigen Tätigkeitsbereichen der Brandenburger Kommunalwirtschaft erhöht. Lediglich die Eigenkapitalquote der Krankenhäuser im Land stagnierte in diesem Zeitraum. Damit konnte die finanzielle Lage in den Schwerpunktbereichen der Brandenburger Kommunalwirtschaft verbessert werden.

²⁵ Die Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise müssen bei diesen Überlegungen, aufgrund der unterschiedlichen Betrachtungszeiträume notwendigerweise, außen vor bleiben.

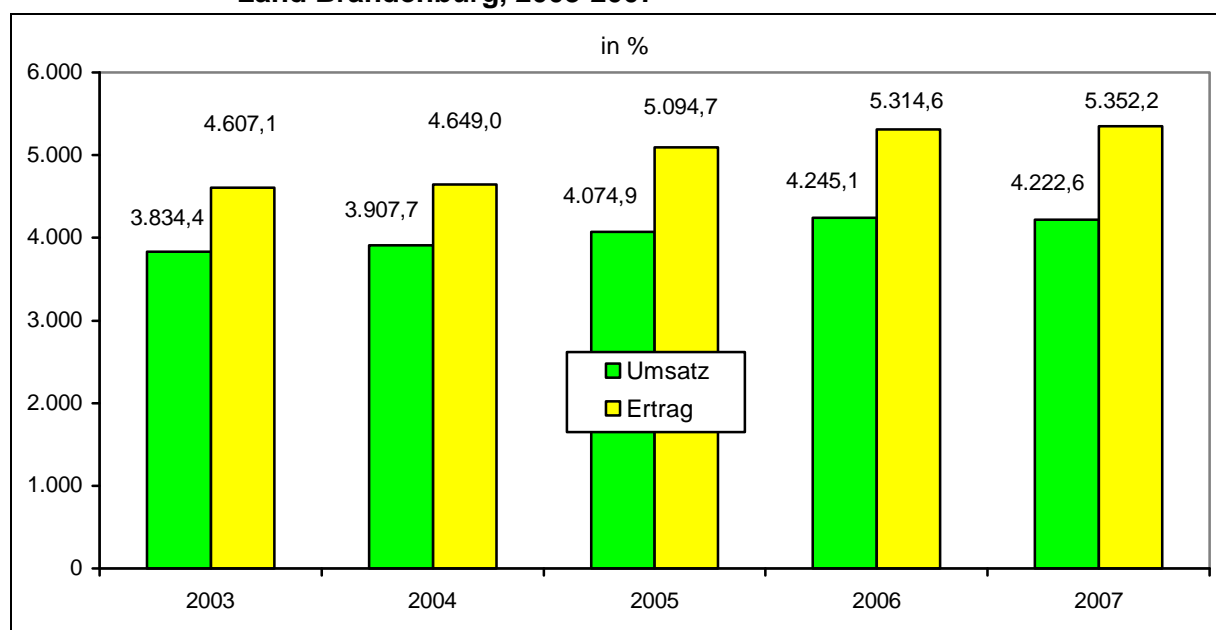
3.3 Ertragslage

Durch die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen wird die Ertragslage eines Unternehmens ersichtlich. Dabei ist die Unterscheidung zwischen Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einerseits außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen andererseits erforderlich, um ein fundiertes Bild über die Ertragslage zu erhalten.

Zur Einschätzung der Ertragslage der Brandenburger Kommunalwirtschaft soll auf nachstehende Indikatoren und vor allem auf deren Entwicklung im Zeitverlauf zurückgegriffen werden: Umsatz, Ertrag, Ertragsstruktur, Aufwand, Arbeitnehmer, Personalaufwand, Personalintensität (Personalaufwand zu Umsatz), Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, Außerordentliches Ergebnis sowie Jahresergebnis.

Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Umsätze sowie der Erträge von kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg zwischen 2003 und 2007. Sowohl die Umsätze (10,1+ %) als auch die Erträge (+16,2 %) haben sich im Betrachtungszeitraum deutlich erhöht.

Übersicht 12 Entwicklung von Umsatz sowie Ertrag der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2003-2007



Quelle: JöU, eigene Berechnungen

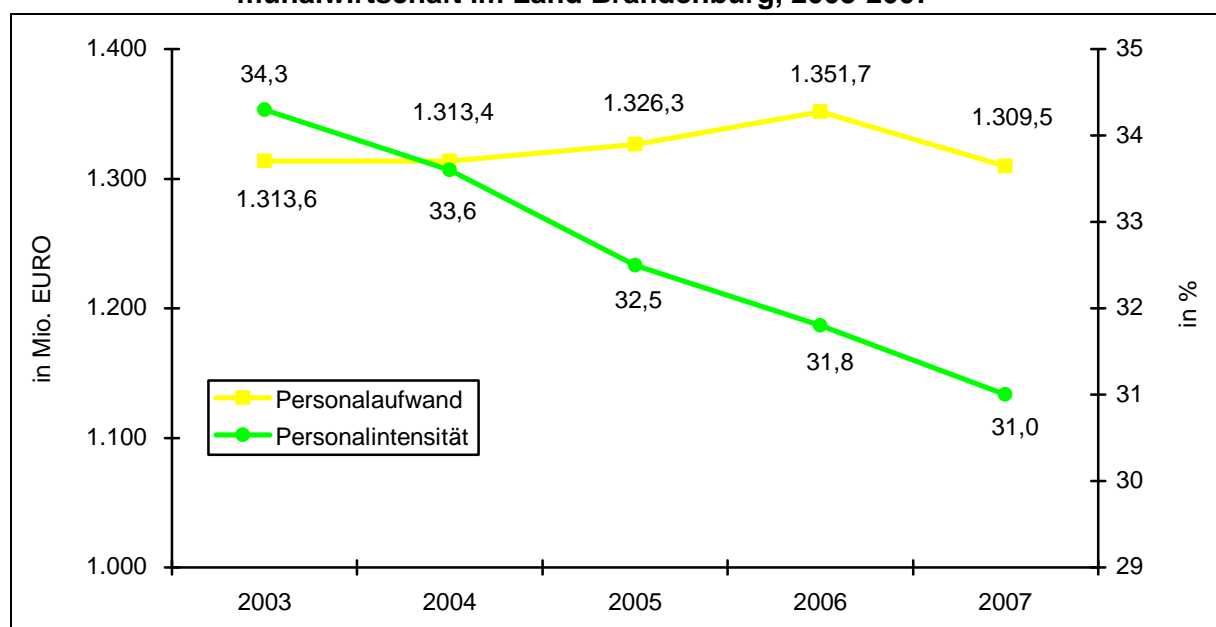
Wird die Ertragsstruktur der Brandenburger Kommunalwirtschaft (d. h. der Anteil der Umsätze am Ertrag) ermittelt, so zeigt sich ein kritisches Bild: Der Umsatzanteil am Ertrag ging trotz zunehmender Umsätze von 83,2 % im Jahr 2003 auf 78,9 % im Jahr 2007 zurück. Dies deutet darauf hin, dass ein leicht sinkender Anteil der erbrachten Leistungen am Markt vergütet wurde. Kompensiert wurde dies auch dadurch, dass die Zuwendungen und Zuschüsse der

öffentlichen Hand von 91,1 Mio. EURO im Jahr 2003 auf 218,1 Mio. EURO im Jahr 2007 anstiegen.

Der Aufwand der Brandenburger Kommunalwirtschaft belief sich im Jahr 2003 auf 4.723,8 Mio. EURO und stieg bis zum Jahr 2007 auf 5.202,7 Mio. EURO an.

Wie die nachstehende Übersicht zeigt, war dieser wachsende Aufwand nicht personalbedingt. Vielmehr gingen zwischen 2003 und 2007 sowohl der Personalaufwand (-0,3 %), die Personalintensität (Anteil des Personalaufwandes am Umsatz) als auch die Arbeitnehmerzahl zurück. Letztere sank von 38.078 im Jahr 2003 über 36.684 (2004), 36.231 (2005) und 37.323 (2006) auf 35.603 im Jahr 2007.

Übersicht 13 Entwicklung von Personalaufwand und Personalintensität der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2003-2007



Quelle: JöU, eigene Berechnungen

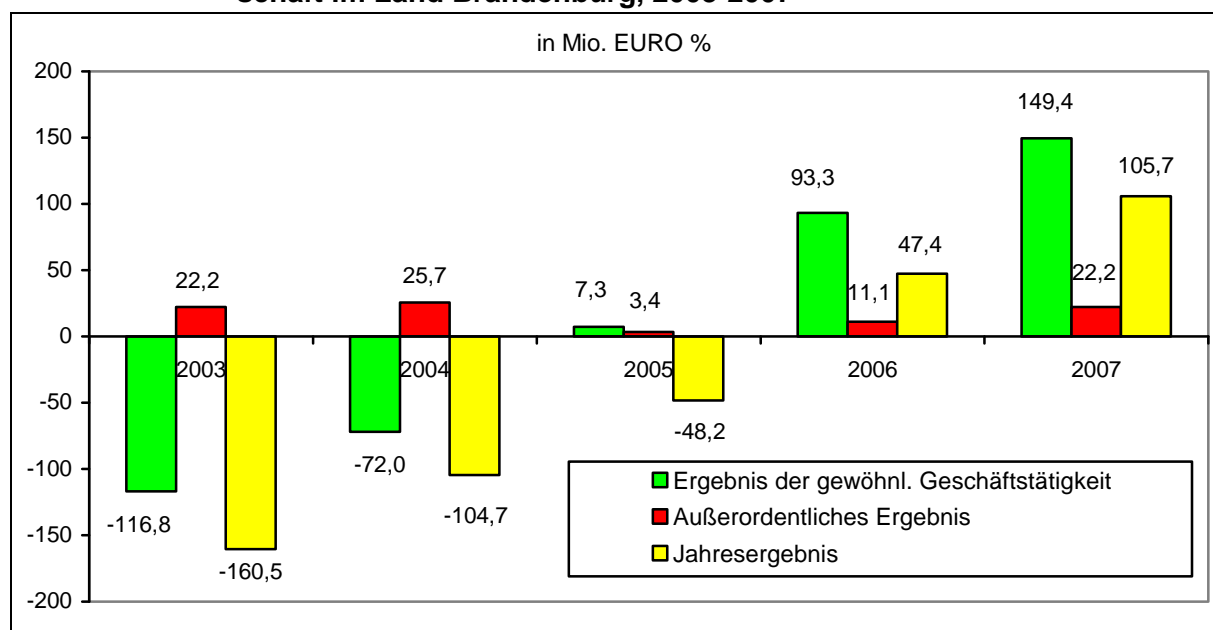
Vor allem der Materialaufwand (+21,6 %) sowie die sonstigen betriebliche Aufwendungen (+52 %) sind von 2003 bis 2007 deutlich angestiegen und führten zu der o. a. Erhöhung des Aufwandes der Brandenburger Kommunalwirtschaft.

Die folgende Übersicht zeigt abschließend die Entwicklung der Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, der Außerordentlichen Ergebnisse sowie – im Zusammenspiel dieser beider Faktoren und unter Berücksichtigung von Steuern – die Jahresergebnisse der kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg zwischen 2003 und 2007.

Ununterbrochen kann die Brandenburger Kommunalwirtschaft auf ein positives Außerordentliches Ergebnis verweisen; sowohl im Jahr 2003 als auch im Jahr 2007 lag dieses jeweils bei 22,2 Mio. EURO. Demgegenüber mussten die kommunal bestimmten Unternehmen im Land

Brandenburg in den Jahren 2003 und 2004 noch ein negatives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit konstatieren (2003: -116,8 Mio. EURO, 2004: -72 Mio. EURO). Nachdem im Jahr 2005 bei diesem Indikator ein leichtes Plus erzielt werden konnte (+7,3 Mio. EURO), wurden in den beiden folgenden Jahren ein deutlich positives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit erzielt (2006: +93,3 Mio. EURO, 2007: +149,4 Mio. EURO).

Übersicht 14 Entwicklung von Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, Außerordentlichem Ergebnis sowie Jahresergebnis der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2003-2007



Quelle: JöU, eigene Berechnungen

In Folge der dargestellten Einzelergebnisse und unter Berücksichtigung von Steuern verzeichnete die Brandenburger Kommunalwirtschaft im Zeitraum 2003 bis 2005 ein negatives Jahresergebnis. Im Jahr 2006 war erstmals ein positives Jahresergebnis der Jahresabschlüsse kommunal bestimmter Unternehmen im Land Brandenburg festzustellen (+47,4 Mio. EURO), welches sich im Folgejahr 2007 auf 105,7 Mio. EURO erhöhte.²⁶

Dieses in der Tendenz erfreuliche Bild der Ertragslage der Brandenburger Kommunalwirtschaft bestätigt sich, wenn die Entwicklung der Anzahl derjenigen kommunal bestimmten Unternehmen betrachtet wird, die im Zeitraum 2003 bis 2007 Jahresgewinne verzeichnen konnten bzw. Jahresverluste hinnehmen mussten: So erhöhte sich der Anteil der Unternehmen mit positivem Jahresergebnis von 48,8 % im Jahr 2003 auf 60,7 % im Jahr 2007, während der Anteil der Unternehmen mit einem negativen Jahresergebnis von 43,7 % im Jahr 2003 auf 30 % im Jahr 2007 zurückging.

²⁶ Allerdings darf bei der Bewertung dieses erfreulichen Jahresergebnisses nicht außeracht gelassen werden, dass die Brandenburger Kommunalwirtschaft im gleichen Jahr 2007 218,1 Mio. EURO an Zuwendungen und Zuschüssen der öffentlichen Hand erhielt.

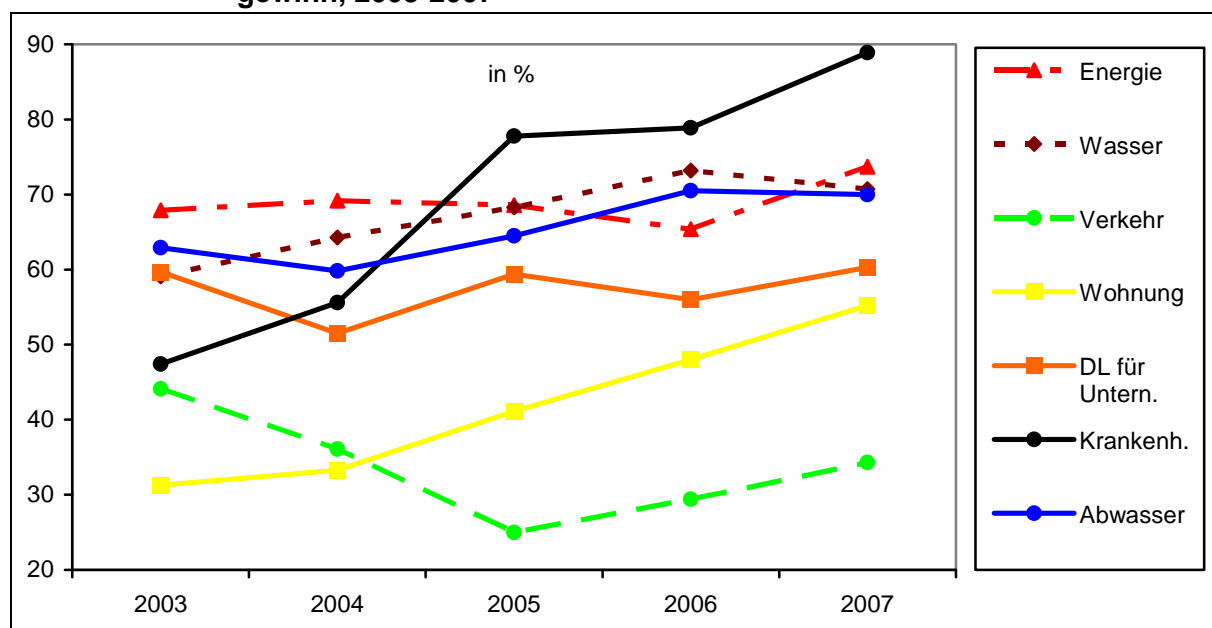
Übersicht 15 Entwicklung von Unternehmen der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg mit Jahresgewinn bzw. Jahresverlust, 2003-2007

Jahr	Unternehmen mit Jahresgewinn		Unternehmen mit Jahresverlust	
	absolut	in %	absolut	in %
2003	314	48,8	281	43,7
2004	301	47,5	283	44,6
2005	336	52,7	244	38,3
2006	370	56,7	225	34,5
2007	409	60,7	202	30,0

Quelle: JöU, eigene Berechnungen, Rest zu 100% = Unternehmen mit ausgeglichenem Jahresergebnis

Bei der sektoralen Betrachtung der Ertragslage der Brandenburger Kommunalwirtschaft nach Sektoren soll ebenfalls nur ein Indikator zum Einsatz kommen, die Entwicklung des Jahresergebnisses.

Übersicht 16 Entwicklung des Anteil der Unternehmen in den wichtigsten Tätigkeitsbereichen der Brandenburger Kommunalwirtschaft mit Jahresgewinn, 2003-2007



Quelle: JöU, eigene Berechnungen

Die vorstehende Übersicht zeigt, dass in allen wichtigen Tätigkeitsbereiche der Brandenburger Kommunalwirtschaft – mit Ausnahme von Land-, Schiffsverkehr, Luftfahrt – zunehmend bessere Jahresergebnisse erzielt werden. Die profitabelsten²⁷ Tätigkeitsbereiche sind aktuell wie langjährig: Krankenhäuser, Energieversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie Wasserversorgung. Deutliche Verbesserungen sind auch für das Grundstücks- und Wohnungswesen festzustellen, während bezüglich der Tätigkeitsbereich Dienstleistungen für Unternehmen hinsichtlich der Ertragslage stagniert. Die ungünstige Entwicklung im Tätigkeits-

²⁷ Vergleiche dazu die einschränkenden Ausführungen zu Beginn dieses Kapitels in Übersicht 5.

bereich Land-, Schiffsverkehr, Luftfahrt ist auf die, für diesen Sektor besonders deutlich spürbaren und am wenigsten kompensierbaren, Konsequenzen des demographischen Wandels zurückzuführen.²⁸

3.4 Zwischenfazit zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Brandenburger Kommunalwirtschaft

Die Auswertung der Bilanzen, der Gewinn- und Verlustrechnungen sowie der Lageberichte von knapp 350 ausgewählten Unternehmen der Brandenburger Kommunalwirtschaft sowie die Interviews mit insgesamt mehr als 30 kommunalen Beteiligten bzw. Experten/innen bekräftigen die vorstehenden, auf der Statistik beruhenden, Gesamt- und Detailschätzungen zur betriebswirtschaftlichen Situation der Brandenburger Kommunalwirtschaft sowie von deren wichtigsten Tätigkeitsbereichen.

Während die gesamtwirtschaftliche Bedeutung kommunal bestimmter Unternehmen im Land Brandenburg zwischen 2003 und 2007 zurückgegangen ist²⁹, hat sich deren Vermögens-, Finanz- und Ertragslage in diesem Zeitraum verbessert, was sich vor allem bei kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Erfolgsindikatoren niedergeschlagen hat. Zu dieser grundsätzlich positiven Entwicklung haben allerdings auch Einsparungen bei Investitions- und Personalaufwendungen beigetragen. Dies und weitere Indikatoren deuten auf bestehende Risiken hin³⁰, die mit Blick auf die langfristige Leistungsfähigkeit der Brandenburger Kommunalwirtschaft künftig höchste Aufmerksamkeit bei den Entscheidungsträger/innen in den Kommunen genießen sollten.

Die vorstehenden Analysen verweisen darüber hinaus auf die wichtige kommunalpolitische Bedeutung des finanziellen Querverbands zwischen den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der Brandenburger Kommunalwirtschaft: Ohne die vielfach mit positiven Jahresergebnissen abschließenden kommunal bestimmten Unternehmen, vor allem aus den Bereichen Krankenhäuser, Energieversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie Wasserversorgung, wäre die Finanzierung anderer – kommunalpolitisch wichtiger, im Interesse der öffentlichen Daseinsvorsorge liegender – aber häufig defizitärer kommunalwirtschaftlicher Tätigkeitsfelder, wie beispielsweise Land-, Schiffsverkehr, Luftfahrt (u. a. mit dem ÖPNV), Kultur, Sport und Unterhaltung (u. a. mit den Kur- und Badebetrieben)³¹ sowie Soziales nicht möglich.

²⁸ Vergleiche dazu Abschnitt 4.3.

²⁹ Siehe dazu ausführlich Abschnitt 2.3.

³⁰ Vergleiche dazu im Detail die Abschnitt 3.1 bis 3.3.

³¹ Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass es auch innerhalb dieser – im Regelfall defizitären Bereiche – Unterschiede hinsichtlich der Vermögens-, Finanz- und vor allem Ertragslage gibt. So erwirtschaften Musikveranstaltungen für Jugendliche nicht selten Einnahmeüberschüsse, während die so genannte Hochkultur häufig mit finanziellen Verlusten arbeitet. Auf dieser Ebene findet daher mitunter eine andere, zweite und wenig beachtete Form der Querfinanzierung statt.

4 Entwicklungen in der Brandenburger Kommunalwirtschaft jenseits der Statistik

4.1 Motive und Prioritäten kommunalwirtschaftlichen Handelns

Auch in Brandenburg sind das Betreiben und die Weiterentwicklung der Kommunalwirtschaft rechtlich am Grundmotiv öffentlicher kommunaler Daseinsvorsorge ausgerichtet. Die hierbei bestehende Grundkonstellation ist bekanntermaßen jedoch nicht widerspruchsfrei: Die Besorgung von Belangen öffentlicher Daseinsvorsorge, d. h. ausdrücklich nicht ausschließlich nach marktwirtschaftlichen Prinzipien zu befriedigender Bedarfe, ausgerechnet unter mehr oder weniger starker Zuhilfenahme normaler privatwirtschaftlicher „Spielregeln“ setzt unterhalb dieses Grundmotivs dann auch eine Eigendynamik einzelner Motivlagen frei, die zumindest auf der unmittelbaren Arbeitsebene kommunalpolitischen Handelns sehr prägnant sein und das übergeordnete Grundmotiv in der Wahrnehmung übertönen können.

Welche hauptsächlichen Motive verbinden Brandenburger Kommunen mit dem Betreiben ihrer kommunalwirtschaftlichen Unternehmen also in der Praxis? Bei der Beantwortung dieser Frage zeigten die Experteninterviews insgesamt einen „Dreiklang“: *Erstens* wurde deutlich, dass finanzielle Aspekte aus Sicht der Kommunen eine wesentliche Motivation darstellen, sich aktiv um kommunalwirtschaftliche Unternehmen zu kümmern. *Zweitens* kristallisierte sich heraus, dass mit dem Vorhandensein von Kommunalwirtschaft in den jeweiligen Regionen auch kommunalpolitische Spielräume vorhanden sind, die ohne ihr Vorhandensein nicht bzw. nicht in diesem Umfang existieren würden. *Drittens* schließlich wurde deutlich, dass auch Beschäftigungsaspekte für viele kommunalpolitische Akteure im positiven Sinne mit dem Erhalt und Entwicklung von Kommunalwirtschaft verbunden werden. Mit der gebotenen Einschränkung im Hinblick auf den nicht möglichen repräsentativen Charakter der Experteninterviews kann hierbei eingeschätzt werden, dass zumindest in Auswertung der geführten Gespräche der finanzielle Aspekt deutlich überwog und der letztgenannte Aspekt der Beschäftigung vergleichsweise nachrangig aufgefasst wurde.

Weit interessanter als die genannte Abstufung hauptsächlicher Prioritäten waren jedoch die zwischen ihnen in vielen Gesprächen zutage tretenden Schattierungen sowie die in einzelnen Fragen deutlich werdenden Differenzierungen. Hierbei lassen sich thesenhaft folgende Zusammenhänge darstellen:

Die finanzielle Motivation von Kommunen im Umgang mit ihren kommunalwirtschaftlichen Unternehmen vollzieht sich nur zu einem bestimmten Teil als überwiegendes Interesse an finanziellen Erträgen – in diesen Fällen aber umso deutlicher. Im Falle kommunalen Eigentums an Energieversorgungsunternehmen, bei Eigentum an Unternehmen in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserwirtschaft und – wo noch bzw. wieder vorhanden – auch im Bereich Abfallwirtschaft dominierte die finanzielle Motivation mit großem Abstand.³² Mehr noch: In denjenigen Teilen der Brandenburger Kommunalwirtschaft, in denen aus Sicht des

³² Insbesondere in Fällen vollständigen kommunalen Eigentums (z. B. Stadtwerke) wurde der finanzielle Ertrag aber nicht in jedem Fall unmittelbar in die Haushaltsplanung der Kommune einbezogen; neben Gewinnabführungen gab es auch Beispiele, bei denen Gewinne der Vergrößerung von Rücklagen dienten.

Geschäftsmodells bzw. der Branche eine Gewinnerzielung grundsätzlich möglich ist, gab es in Auswertung der Gespräche die mehrheitliche Einschätzung, dass dieses Motiv im Verlauf der letzten etwa fünf Jahre sogar sehr viel deutlicher zutage getreten ist - wobei sich das finanzielle Interesse von der Hoffnung auf schnelle, einmalige Erträge hin zum Interesse an dauerhaft planbaren Überschüssen entwickelt hat. Hier ergab sich dann auch ein umgekehrt relativ gering artikuliertes Interesse an den Faktoren Beschäftigung und kommunalen Handlungsspielräumen.

Es erscheint weiterhin zumindest plausibel, dass Kommunen in der Praxis vor allem dann ein ausgeprägtes Interesse an Erträgen ihrer Unternehmen haben, wenn es in den betreffenden Regionen wenig andere Möglichkeiten haushaltswirksamer Erträge und Steuereinnahmen gibt. Diese Argumentation läuft in der Tendenz auf periphere, wirtschaftsstrukturell benachteiligte, häufig auch von Abwanderung und Geburtenrückgang besonders betroffene Regionen hinaus. In diesen Fällen trifft es vom Ansatz her auch mit den typischen Problemlagen zusammen, die sich für derartige Regionen mit der Aufrechterhaltung anderer Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, insbesondere mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), ergeben. Nur die Aufrechterhaltung gewinnorientierter Arbeit, z. B. von Stadtwerken, macht es in diesen Fällen möglich, nicht zu vermeidende Defizite anderer Kommunalunternehmen, deren Angebote nicht (mehr) marktfinanziert kostendeckend zu realisieren sind, über eine häufig holdinggestützte Quersubventionierung zumindest teilweise aufzufangen.

Finanzielle Motivationen bestehen auch bei kommunalwirtschaftlichem Engagement in anderen Bereichen – hier jedoch in stark modifizierter Form: So wurde aus Sicht der kommunalpolitischen Akteure klar artikuliert, dass die „Geschäftsmodelle“ von Unternehmen, beispielsweise in den Bereichen Kultur, Stadt- und Regionalmarketing oder auch Wirtschaftsförderung, grundsätzlich zwar kaum Chancen auf Gewinnerzielung bieten können. Dennoch wurde vielfach auch in diesen Fällen die Wahl privatwirtschaftlicher Rahmenbedingungen als beste Lösung angesehen, weil die Opportunitätskosten einer in der Kultur des reinen Verwaltungshandelns befangenen alternativen Umsetzung vergleichsweise noch höher eingeschätzt wurden.³³ Im Falle kommunalen Eigentums an Unternehmen der Gesundheitswirtschaft wurde der finanzielle Nutzen privatwirtschaftlicher Rahmenbedingungen überwiegend in der so zumindest möglichen „schwarzen Null“ im Betriebsergebnis gesehen.

Eine gewinnbringende Verbindung finanzieller und kommunalpolitischer Motivlagen zeigte sich auch in Fällen, wo Kommunen durch Übertragung sanierungsbedürftigen Eigentums auf 100-Prozent-Tochterunternehmen Vorteile von so genannten „inhouse-Geschäften“ realisieren konnten.³⁴

³³ Vereinzelt wurden hier jedoch auch Zweifel geltend gemacht, ob die vom Gesetzgeber mit der Gründung einer normalen, d. h. nicht gemeinnützigen, GmbH verbundene Zielstellung einer regelmäßigen angemessenen Verzinsung des Stammkapitals der ideale Rechtsrahmen für derartige Fälle ist.

³⁴ Eine Kommune im Berliner Umland hätte als Eigentümerin ehemals militärisch genutzter Flächen fast alle mit der Entwicklung dieser Immobilien verbundenen Leistungen europaweit ausschreiben müssen. Diese Pflicht entfiel für eine GmbH, der die Immobilie übertragen wurde. Die Kostenersparnis wurde haushaltswirksam.

Die Realisierung kommunalpolitischer Handlungsspielräume ist formal betrachtet grundsätzlich bei allen Varianten kommunalwirtschaftlichen Handelns möglich, da selbst im Fall von Privatisierungen lediglich die Organisation der Leistungserbringung in private Hände gegeben wird und somit ein Großteil der Verantwortung beim kommunalen Gesellschafter verbleibt. Dennoch wurde in mehreren Gesprächen eingeschätzt, dass es hierfür, sofern diese Spielräume in den Kommunen eine von vornherein hohe Priorität genießen, sehr förderlich ist, wenn Kommunen die Möglichkeit haben, sich dabei nicht allein auf ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis stützen zu müssen.

Der in den Gesprächen insgesamt leicht nachrangig bewertete Aspekt der Beschäftigung in der jeweiligen Region wurde stets im Vergleich mit alternativen privatwirtschaftlichen Geschäftsmodellen für gleiche bzw. ähnliche Dienstleistungen diskutiert. Hier bestand weitgehend Übereinstimmung darin, dass zumindest in der Tendenz mit etwas größeren Personalbeständen gearbeitet werden könnte, wenngleich der Wettbewerbsdruck durch private Anbieter diesen vermeintlich eindeutigen Vorteil zunehmend dahin schmelzen lasse. Hinsichtlich qualitativer Aspekte der Beschäftigung ergab sich kein eindeutiges Bild. Hier stehen Beispiele kommunaler Unternehmen, die mit der Gründung von Tochterunternehmen im Wesentlichen auch Personalkostenreduzierungen durch schlechter dotierte Arbeitsverträge verbinden, auch einzelne Fälle gegenüber, für die deutliche Absenkungen der Tarife keinen Sinn machen, wenn sie z. B. als kommunaler Träger der Grundsicherung anschließend die betreffenden Personen mit aufstockenden Leistungen versehen müssen.

Abgesehen von den bereits genannten Motivationsfaktoren ergeben sich für viele kommunalpolitische Akteure in Auswertung der geführten Interviews auch noch weitere pragmatisch gehandhabte Faktoren, die den Umgang mit kommunalwirtschaftlichen Unternehmen bestimmen.

So wurde in vielen Fällen darauf verwiesen, dass unmittelbar nach der Wende auch Kommunen in Brandenburg im Zuge der Entflechtung staatlicher Eigentumsstrukturen zahlreiche Unternehmen in einem schmalen Zeitfenster der Politik überantwortet bekamen, deren Profil nicht in jedem Fall dem heutigen Verständnis kommunaler Daseinsvorsorge entspricht. Sofern diese Unternehmen bis heute zumindest keinen dauerhaften Verlust schreiben, wirtschaftsstrukturell von regionaler Wichtigkeit sind und so gegebenenfalls auch ein potenzielles „Tafelsilber“ zukünftiger Privatisierungen darstellen, werden sie von Kommunalpolitik im Bestand gepflegt.

Deutlich wurde auch, dass sich die Fragen finanzieller Erträge, kommunalpolitischer Spielräume und Beschäftigung für kommunalpolitische Akteure vielfach auch mit dem Aspekt regionaler Wertschöpfung verbinden. Hier wurden insbesondere ins Feld geführt, dass Unternehmen in vollständig oder mehrheitlich kommunalem Besitz deutlich mehr Wert auf Einbeziehung lokaler und regionaler Zulieferfirmen setzen und ein auf diese Weise verstärkter Im-

puls für regionale Wertschöpfungsketten auch regional beschäftigungswirksam zu Buche schlägt.

Gerade im Lichte der sich zunehmend zeigenden Auswirkungen der auf die Wirtschaft übergreifenden Finanzkrise machten mehrere Kommunalpolitiker auch deutlich, wie wichtig eine gewisse Grundsubstanz wirtschaftlicher Betätigung in kommunaler Hand sei, da auf diese Weise stets ein sichtbares Korrektiv zu rein marktwirtschaftlich geführten Unternehmen verbliebe, auf das in solchen Zeiten zurückgegriffen werden könne.

4.2 Steuerung und kommunalpolitische Kontrolle

In nahezu allen geführten Gesprächen wurde eingeräumt, dass die Qualität der Arbeit der Aufsichtsräte, dem zur Überwachung der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Tätigkeit der Unternehmen entscheidenden Gremium, noch mit relativ großen Reserven in der Qualität der Arbeit versehen sei. Dies wurde insbesondere an den noch nicht immer ausreichenden fachlichen Kompetenzen der in den Aufsichtsrat entsandten Personen festgemacht.

Dennoch muss betont werden, dass vielfach gleichwohl über Bemühungen berichtet wurde, diese erkannte Kompetenzlücke durch entsprechende Aktivitäten sukzessive zu schließen. Berichtet wurde in diesem Zusammenhang

- über eine zunehmende Wertschätzung dieses Themas auf der jeweiligen Führungsebene der Kommunalverwaltungen („Chefsache Landrat“, angestrebte Vorbildwirkung durch ausgewiesene fachliche Kompetenzen entsandter Vertreter/innen der Verwaltung in die Aufsichtsräte;
- über eine merkliche Zunahme von Qualifizierungsangeboten (die jedoch insbesondere von den aus den Fraktionen entsandten Aufsichtsratsmitgliedern nicht immer ausreichend angenommen würden);
- über Versuche der für das kommunale Beteiligungsmanagement zuständigen Verwaltung, von den entsendenden Fraktionen Kompetenznachweisprofile für vorgesehene Aufsichtsratsmitglieder anzufordern. Diesbezüglich muss aber relativiert werden, dass solche Nachweise aufgrund der demokratischen Legitimierung gewählter Abgeordneter und des bestehenden Anspruchs auf eine Entsendung dieser Abgeordneten in Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen letztlich freiwillige Selbstauskünfte sind; auch können gegebenenfalls ratsam erscheinende Nachprüfungen in solchen Kompetenznachweisen aus Gründen des Datenschutzes nicht erfolgen;
- über eine Werbung für die Möglichkeit, sachkundige Dritte in Aufsichtsräte entsenden zu können. Durchweg in allen geführten Gesprächen kam hier aber zum Ausdruck, dass diese mit Inkrafttreten der neuen Brandenburger Kommunalverfassung mögliche Variante durch Fraktionen im Kommunalparlament bisher nur in Ausnahmefällen umgesetzt oder

auch nur ernstlich erwogen wurde. Dies wurde zum einen damit begründet, dass für politische Fraktionen in Kommunalparlamenten dieser Weg mit Informations- und Durchgriffsverlusten einher ginge, ihnen damit indirekt eine sehr geringe Kompetenz in den jeweiligen Fachthemen attestiert würde oder aber möglicherweise in Frage kommende Dritte unmittelbar eigene wirtschaftliche Interessen im jeweiligen Fachgebiet hätten.

4.3 Kommunalwirtschaft im Kontext des demographischen Wandels

Kein Zweifel, demographische Entwicklungen und Veränderungen sind im Kontext jeglicher wirtschaftlicher Tätigkeit zu beachten. Im Falle der Kommunalwirtschaft sind diese Einflüsse jedoch deswegen überdurchschnittlich intensiv, da die angebotenen Dienstleistungen per definitionem sehr eng am Spektrum kommunaler Daseinsvorsorge und damit eng an der verschiedensten Aspekten der Lebenswirklichkeit der Bevölkerung positioniert sind. Es kann daher nicht verwundern, dass gerade die Kommunalwirtschaft von den für Ostdeutschland mittlerweile bekannten demographischen Veränderungen besonderes betroffen ist. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit kann in Auswertung der Gespräche und zahlreicher Beteiligungsberichte, in denen explizit auf diese Fragen hingewiesen wird,³⁵ auf folgende Zusammenhänge verwiesen werden.

Rückläufige Bevölkerungszahlen in vielen Regionen Brandenburgs stellen sich für die Kommunalwirtschaft als rückläufige Nachfrage dar und münden daher in vielen Bereichen – und insofern weitgehend unabhängig vom Know-how des jeweiligen Managements – in betriebswirtschaftliche Problemlagen: Sinkende Bevölkerung ist gleichbedeutend mit weniger Kunden bei Energieversorgern und Anbietern von Dienstleistungen in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserwirtschaft, mit weniger zahlungsfähiger Nachfrage im ÖPNV, mit sinkenden Schülerbeförderungszahlen, mit zurückgehenden Möglichkeiten der Vermietung bestehenden Wohnraums – andererseits jedoch mit weiterhin hohen Fixkosten bzw. vielfach mit zusätzlichen Kosten des Rückbaus überschüssiger Infrastruktur.

Die Möglichkeit, diesen negativen Konsequenzen betriebsintern, d. h. ohne Reklamierung zusätzlicher öffentlicher Zuweisungen, entgegenzusteuern, sind demgegenüber begrenzt und stehen Kommunen und ihren Unternehmen auch nicht überall gleichermaßen zur Verfügung.

Sofern kommunalwirtschaftliche Unternehmen zu je 100 % vollständig kommunal getragen sind, ist eine Verschmelzung gleichartiger oder komplementärer Unternehmen grundsätzlich geeignet, den Nachfragerückgang teilweise zu kompensieren.³⁶ Dies ist jedoch derzeit keine flächendeckend greifende Alternative und auch nicht selten mit der Erwartung verbunden,

³⁵ Vergleiche dazu exemplarisch die Beteiligungsberichte der Landkreise Barnim und Havelland, der kreisfreien Städte Cottbus und Frankfurt (Oder) sowie der Gemeinden Prenzlau und Rathenow.

³⁶ Auch die Ausweitung von Dienstleistungsverträgen ist hier zu nennen. Vergleiche dazu auch den Abschnitt 4.4.2 zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Kosteneinsparungen durch Personaleinsparungen erzielen zu können – mithin kommunal- und beschäftigungspolitisch ambivalent.

In Einzelfällen haben Versorger den demographisch bedingten Kundenschwund dadurch ausgleichen können, dass angrenzende Territorien durch Eingemeindung in das Betätigungsfeld einbezogen werden konnten. Die Möglichkeit, diese schwindenden Einnahmen durch eine Zunahme von Gewerbeansiedlungen erfolgreich auszugleichen, läuft mit wenigen Ausnahmen in der Tendenz auf berlinnahe Regionen zu.

Technologie- und Gründerzentren (TGZ) scheinen zumindest in denjenigen Fällen auf gravierende Probleme zuzusteuern, in denen einer ihrer ursprünglich hervorstechenden Vorteile, die Bereitstellung günstiger Geschäftsräume, durch ein Überangebot von normalem Wohn- und Geschäftsraum in der Region konterkariert wird. Diese Konstellation läuft besonders stark auf TGZ in peripheren Räumen des Landes zu und stellt die tragenden Kommunen vor ein Dilemma: Soll der „Mehrwert“ geringer Mietzahlung erhalten bleiben, müssen die Mietkalkulationen deutlich nach unten gehen, was den ohnehin bestehenden Zuschussbedarf der TGZ weiter nach oben treibt. Kann oder will man die Mieten nicht senken, muss der andere „Mehrwert“ des TGZ, das fachlich exzellente Vorhalten von Beratungs- und Begleitkapazität für Existenzgründer und Innovatoren, in aller Regel um so deutlicher ausgebaut werden. Auch dies ist mit erhöhten Aufwendungen verbunden und überdies nicht kurzfristig umsetz- und darstellbar.

4.4 Perspektiven der Brandenburger Kommunalwirtschaft

In den mit Vertreter/innen der kommunalen Ebene sowie Experten/innen der Kommunalwirtschaft geführten Gesprächen wurden auch Einschätzungen im Hinblick auf die Perspektiven der Kommunalwirtschaft gesammelt. Dabei spielten einerseits Privatisierung bzw. Re-Kommunalisierung und andererseits Aspekte der interkommunalen Kooperation eine besonders wichtige Rolle.

4.4.1 Privatisierung versus Re-Kommunalisierung

Auch wenn die gewählten methodisch-empirischen Zugänge für vorliegende Expertise³⁷ keinen vollständigen Überblick zum Privatisierungs- und Re-Kommunalisierungsgeschehen im Land Brandenburg liefern, so kann in schematischer Vereinfachung dennoch von folgender Chronologie ausgegangen werden.

³⁷ Vergleiche dazu die Abschnitte 1.2 und 1.3.

Phasen von formeller und materieller Privatisierung sowie Re-Kommunalisierung identifizierbar?

Nach der gesellschaftlichen Wende der DDR erfolgte auch in Brandenburg zunächst eine Zuordnung der ehemals volkseigenen Wirtschaftseinheiten in öffentliche bzw. private Trägerschaft. Diese Phase war um das Jahr 1995 größtenteils abgeschlossen.³⁸ Nach 1995 kam es zunächst zur formellen Privatisierung weiterer Teile der Kommunalwirtschaft, d. h. zuvor in den kommunalen Kernverwaltungen geführte Tätigkeitsfelder wurden in öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Wirtschaftseinheiten (häufig in privatrechtlicher Form) überführt.³⁹ Anschließend setzte die materielle Privatisierung verschiedener Bereiche der Brandenburger Kommunalwirtschaft ein, d. i. die Veräußerung von Gesellschaften bzw. Gesellschafteranteilen an private Investoren. Abgesehen von einzelnen späteren Privatisierungen, endete diese Phase etwa um das Jahr 2005. Seither gibt es mehr Re-Kommunalisierungen als Privatisierungen, auch wenn die absoluten Zahlen eher gering blieben.

Im Kontext dieser Privatisierungs- und Re-Kommunalisierungsphasen soll auf eine Tendenz in der Kommunalwirtschaft hingewiesen werden, die sich seit einigen Jahren andeutet – die Tendenz zur Gründung von Tochtergesellschaften kommunal bestimmter Unternehmen, nicht selten auch zur Bildung von Töchtern dieser Töchter („Verenkelungsprozess“⁴⁰). Ein Indiz dafür ist der statistische Ausweis des Umfangs der Beteiligungen kommunal bestimmter Unternehmen: Machte diese Art der Finanzanlagen in den Bilanzen der Brandenburger Kommunalwirtschaft des Jahres 2003 erst 52,9 Mio. EURO aus, so waren es im Jahr 2007 bereits 100,8 Mio. EURO.⁴¹

³⁸ In diese Phase fällt auch der Verkauf der Abfallwirtschaft durch die Treuhandanstalt an private Investoren, nach dem die zuvor angefragten Gebietskörperschaften zumeist ablehnten. Dies ist auch der Grund dafür, dass die Abfallwirtschaft das nahezu einzige kommunalwirtschaftliche Betätigungsfeld ist, welches in Westdeutschland eine relativ größere Bedeutung hat als in Ostdeutschland. Vergleiche zum Gewicht der verschiedenen Betätigungsfelder der Kommunalwirtschaft im Ost-West-Vergleich auch KWI 2006.

³⁹ Im Zuge dieser Entwicklung zählen die kommunal bestimmten Unternehmen im Land Brandenburg inzwischen fast ebenso viel Personal wie in den kommunalen Kernhaushalten ausgewiesen werden: Im Jahr 2007 standen sich die Zahlen von 35.603 Arbeitnehmer/innen (vergleiche Abschnitt 3.3) bzw. 39.867 Beschäftigten gegenüber (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2008, S. 6).

⁴⁰ Die Gründe für diesen offenbar zunehmenden, mangels entsprechender statistischer Erfassung aber nicht vollständig abzubildenden „Verenkelungsprozess“ sind vielfältig: Hier und da sind sicher auch Tariffucht als Methode zur Personalkostenreduzierung und ein Mehr an unternehmerischer Organisationsfreiheit ein Grund. Wichtig erscheinen aber auch die so erzielbaren Flexibilitätsspielräume. Dazu das Zitat eines Interviewpartners: *„Wer als Kommune im Zeitfenster der ersten Jahre nach der Wende die Optionen zum Erwerb bzw. zum Ausweis kommunalwirtschaftlichen Eigentums nicht ergriffen hat, wird heute bei der Etablierung neuer kommunalwirtschaftlicher Unternehmen ein um Vieles schwieriger gewordenes Handlungsfeld vor sich sehen. Das betrifft Genehmigungen, Prüfungen und den Zeitaspekt.“* In dieser Situation erscheint es vielen Kommunen vielversprechender und schneller möglich, ihre Kommunalwirtschaft durch „Verenkelung“ auszuweiten und über diesen Weg die Kommunalaufsicht mitunter weiträumig zu umschiffen.

⁴¹ Amt für Statistik Berlin Brandenburg 2009

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass einige der befragten Experten/innen die Auffassung haben, dass die öffentlichen – auch die öffentlichen politischen – Debatten um Privatisierung und Re-Kommunalisierung sowie die kommunalpolitischen Beschlusslagen stärker sind, als das tatsächliche Geschehen und die Anzahl der entsprechenden Privatisierungs- bzw. Re-Kommunalisierungsfälle.

Privatisierungsdebatten – kein Thema mehr?

Privatisierungen der Leistungserbringung von Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge waren – und sind bis heute – in vielen Fällen ein lokales, häufig regionales, mitunter sogar landespolitisches „Politikum“. Auch wenn seit der Hochzeit materieller Privatisierungen bereits einige Zeit vergangen ist, besteht im Kontext klammer Kommunalhaushalte und einer politisch letztlich noch immer dominierenden Diskussionskultur „pro Privatisierung“ für viele Kommunen die „Option Privatisierung“ für weitere Teile ihrer Kommunalwirtschaft formal fort. Von daher war es berechtigtes Interesse, herauszufinden, wie die gegenwärtige Diskussion und Praxis der weiteren Privatisierung bisher öffentlich getragener Kommunalwirtschaft gelagert ist. Unter Beachtung der auch hierfür durch die angewandte qualitative Untersuchungsmethodik nicht mögliche Repräsentativität sind hierbei mehrere, durchaus widersprüchliche Facetten des Problems sichtbar geworden.

Im Ergebnis der Befragung von Akteuren der kommunalpolitischen und kommunalwirtschaftlichen Seite, der Einbeziehung weiterer Experten und der Auswertung zahlreicher Beteiligungsberichte von Kommunen stellt sich die Frage weiterer Privatisierungsperspektiven derzeit nicht – und steht in dieser Tendenz zur eindeutigen Ablehnung so auch schon seit etwa zwei bis drei Jahren. Schon die im Jahr 2008 in Ostdeutschland von StGB und VfKE in Auftrag gegebene Umfrage bei kommunalen Amts- und Mandatsträgern ergab bekanntermaßen eine deutliche Mehrheit gegen weitere Privatisierungsanstrengungen. Die im Rahmen dieser Untersuchung geführten Interviews haben die These vom derzeit vorhandenen Widerstand weiter erhärtet. Insbesondere die Ereignisse um die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise, das Erleben der Endlichkeit der Versprechungen von Vorteilen und Unangreifbarkeit privatwirtschaftlicher Unternehmensmodelle haben viele kommunalpolitische Akteure, eingeschlossen auch einige frühere bekennende Verfechter dieser Variante, offenbar in die Defensive oder zumindest in eine Phase des Nachdenkens gerückt. Flankiert wird dies durch eine in nahezu allen Gesprächen bekannte Reserviertheit der Bevölkerung gegen weitere Privatisierungen. Die Befürwortung weiterer Privatisierungen ist damit nicht zuletzt ein derzeit nicht Erfolg versprechendes Thema politischer Auseinandersetzung.

Dennoch wird bei Lichte betrachtet klar, dass die überwiegende Ablehnung damit – bei aller Wertschätzung gegenüber in den Regionen durchaus vorhandenen positiven Beispielen von Kommunalwirtschaft in öffentlicher Hand - gegenwärtig vor allem aus der Perspektive einer Negation erfolgt. Nicht zu Unrecht wiesen einige Interviewpartner deshalb darauf hin, dass – obwohl viele so genannte Filetstücke durch frühere Verkäufe nicht mehr im Angebot sind – die Option von Privatisierungen für viele Kommunen zwar für die nächsten Jahre praktisch

vom Tisch sein dürfte, die bei Kommunen gesehenen Sachzwänge für Privatisierungen aber nach wie vor vorhanden sind. Verwiesen wurde hier auf die in absehbarer Zeit problematisch bleibende Haushaltslage vieler Kommunen⁴² und die zumindest aus Sicht einiger Gesprächspartner bei der Kommunalaufsicht des Landes geltende Einschätzung, nach der in Zeiten gegenwärtiger bzw. demnächst noch stärker notwendig werdender Einsparungen Verkäufe kommunalen Eigentums ein nach wie vor zentrales Mittel der Haushaltskonsolidierung seien.

In dieser Logik betrachtet führt lediglich das gegenwärtig vorzufindende schwache Marktumfeld – potenzielle Käufer haben momentan selbst Schwierigkeiten, Eigenanteile darzustellen und Kaufpreise in erforderlicher Höhe kreditfinanziert abzudecken – zu einem Stopp weiterer Privatisierungsdiskussionen, mitunter sogar zu Überlegungen, verlustbringende Geschäftsfelder kommunaler Wirtschaft gänzlich einzustellen. In Zeiten sich wieder auffüllender Akquisitionskassen potenzieller Erwerber und auch einer wieder zunehmenden Kreditierungsbereitschaft des Bankensektors für derartige Vorhaben kann diese gegenwärtige Stimmung schnell kippen. Ein Wiederaufflackern des Privatisierungsgedankens innerhalb weniger Jahre erscheint insofern zumindest möglich.

Dennoch kann an dieser Stelle auch auf eine gegenläufige Tendenz hingewiesen werden. So wurde in fast allen Gesprächen auf die Erwartung verwiesen, dass die aktuell vorhandene Bestand an Kommunalwirtschaft in den kommenden Jahren stabilisiert, ja sogar ausgebaut werden könne und müsse. Der Fokus richtete sich hierbei vor allem auf die in kommunalem Eigentum verbliebenen (mehrheitlichen) Wachstumstreiber im Energie-, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaftsbereich. Die mit dieser weiteren Entwicklung verbundene Intention berührt die Möglichkeit späterer Privatisierung nicht, fokussiert jedoch aus mehreren Gründen ausdrücklich auf eine in naher Zukunft zunehmende Gewinnerorientierung. In diesem Kontext wurden vor allem folgende Überlegungen genannt:

Einige Kommunen sehen defizitär arbeitende Teile ihrer Kommunalwirtschaft (ÖPNV, Kulturinstitutionen) aufgrund weiter zurück gehender Landeszuweisungen und auch rückläufiger Markterlöse mehr denn je vor zunehmend schwierige wirtschaftliche Rahmenbedingungen gestellt. In dieser Konstellation gewährleistet nur die erfolgreiche Einbeziehung deutlich gewinnträchtig arbeitender kommunalwirtschaftlicher Unternehmen, die gegebenenfalls dafür zuvor erfolgreich saniert werden müssen/mussten, in ein i.d.R. holdinggestütztes Quersubventionsmodell den notwendigen finanziellen Ausgleich, ohne direkte Kofinanzierungen aus dem Kommunalhaushalt bemühen zu müssen. Eine Privatisierung dieser cash cows würde im Hinblick auf diese Zielstellung logischerweise keinen Gesamtnutzen bringen.

⁴² So hat das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, im Zuge der Umsetzung des Konjunkturpaket II, im Juli 2009 52 Kommunen als finanzschwach eingestuft, die deshalb nur geringere Eigenanteile bei den entsprechenden Investitionsvorhaben aufbringen müssen. Dazu gehören 7 Landkreise, 3 kreisfreie Städte und 42 Gemeinden.

Einigen Kommunen ist im Hinblick auf die im Jahr 2019 für die neuen Bundesländer – und damit über Landeszuweisungen auch für deren Kommunen – auslaufenden und bis dahin jährlich deutlich abschmelzenden finanziellen Unterstützungen aus dem Solidarpakt II zunehmend klar, dass der Kommunalwirtschaft schon im Laufe dieser Entwicklung und vor allem danach eine entscheidende Rolle zuwachsen kann, ja sogar muss. Zwar ist dieser Zeitverlauf für kommunalpolitische und kommunalwirtschaftliche Entscheidungen, zumeist also Zeiträume von weniger als einer Wahlperiode bzw. zwei bis drei Jahren unternehmerischer Vorausschau, gegenwärtig noch zu lang, um bereits durchgreifend handlungsleitend zu sein. Dennoch wurden in einigen Gesprächen relativ klare Überlegungen dahingehend geäußert, dass man die Perspektive der Brandenburger Kommunalwirtschaft nicht zuletzt vor diesem Zeithorizont sehen müsse: Entlang einer Entwicklung hin zu einem Zeitpunkt, während der es sukzessive deutlich geringer werdenden Zuweisungen an kommunale Haushalte geben wird und folglich immer weniger Zuschusspielräume für defizitär arbeitende Unternehmen der Kommunalwirtschaft verbleiben, wächst potenziell ertragsfähigen Unternehmen mehr als bisher schon die Aufgabe zu, Überschüsse für ihre Kommunen zu generieren. In dieser Konstellation erscheint der mit einer Privatisierung öffentlich erbrachter Dienstleistungen verbundene Einmal Erlös folglich noch weniger nachhaltig als ohnehin.⁴³

Re-Kommunalisierungen ante portas?

Die zum Ausdruck gebrachte wachsende Skepsis und Widerstand gegenüber Privatisierungen der Leistungserbringung von Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge lässt die Vermutung plausibel erscheinen, dass es bereits deutlich wahrnehmbare Tendenzen einer Re-Kommunalisierung, d. h. eines „Heimholens“ ehemals privatisierter Unternehmensteile in den unmittelbaren Schoß der Kommune, gegeben hat bzw. solche Entwicklungen in naher Zukunft anstehen werden. Eine solche Entwicklung wird nicht zuletzt auch durch erste Untersuchungsbefunde bestätigt, die sich in jüngster Zeit bundesländerübergreifend mit dieser Materie beschäftigt haben.⁴⁴

Mit allem Vorbehalt gegenüber einer grundsätzlich „offenen“ Zukunft, d.h. einem derzeit nicht möglichen Urteil über die Ergebnisse gegenwärtig laufender Überlegungen, muss diese Erwartung jedoch skeptisch betrachtet werden, und dies sowohl hinsichtlich bisher bereits umgesetzter Schritte als auch der Erfolgsaussichten von in einer Reihe von Fällen durchaus bestehenden Versuchen, solche Re-Kommunalisierungen einzuleiten.

⁴³ Die häufig erst vage Rezeption dieses Sachverhalts kam in einzelnen Gesprächen auch dadurch zum Ausdruck, dass auf Nachfrage die Privatisierungsoption bestimmter ertragsfähiger Dienstleistungen als ebenfalls weiterhin bestehend bezeichnet wurde. Dies lässt selbst bei diesen Fällen auf einen bei weitem nicht ausgeprägten Diskussionsprozess in der Kommune schließen.

⁴⁴ Vergleiche dazu Verbücheln 2009

Hinsichtlich von Versuchen, eine Re-Kommunalisierung früherer Privatisierungen einzuleiten, kann in Auswertung der erfolgten Interviews – und daher ohne Anspruch auf Vollständigkeit für das gesamte Land – darauf verwiesen werden, dass es

- eine latent steigende Bereitschaft gibt, in Kommunalparlamenten und Bevölkerung über derartige Schritte grundsätzlich nachzudenken und sich diesen Erwägungen nicht – wie noch vor einigen Jahren – von vornherein vollständig zu verweigern;
- z. B. im Landkreis Uckermark insofern einen erfolgreichen Versuch von Re-Kommunalisierung gegeben hat, als dass ein bereits getroffener Kreistagsbeschluss zur Privatisierung der Abfallwirtschaft nachträglich mit mehrheitlichem Votum aufgehoben⁴⁵ wurde und diese Privatisierung somit nicht zum Tragen kam;
- durch das Kommunalparlament der Stadt Prenzlau bereits einen Beschluss gegeben hat, der die Stadt verpflichtet, mit Wirkung zum 1.1.2011 das Stromnetz vom bisherigen Eigentümer zurückzukaufen;
- auch in Kommunalparlamenten anderer Landkreise und Gemeinden Brandenburgs derzeit mehr oder weniger konkrete und intensive Diskussionen über zukünftig mögliche Re-Kommunalisierungen gibt, die sich zeitlich an das Ende der 2010/2011 auslaufenden Konzessionslaufzeiten für Energieversorgungsdienstleistungen anschließen sollen;
- im Fall der Stadt Cottbus wurde berichtet, dass der zur Hochzeit der Privatisierungshoffnungen von der Stadtverordnetenversammlung gefasste Beschluss zur Privatisierung der Stadtwerke kurz vor der formalen Aufhebung stand.⁴⁶

Ohne die aus Sicht der Protagonisten wünschenswerten Prioritätensetzungen und Strategien schmälern zu wollen, sei jedoch auf folgende Faktoren verwiesen, die sich im Ergebnis der Untersuchungen als für Re-Kommunalisierungen sehr hinderlich herauskristallisiert haben:

- Es muss plausibler Weise unterstellt werden, dass die Intensität der Diskussion spätestens dann wieder abebben wird, wenn mögliche private Erwerber bisher noch kommunal betriebener Unternehmen einen wieder größeren Finanzierungsspielraum haben. Insofern ist nicht zwingend mit einem ständig weiteren Anwachsen der Befürworter solcher Lösungen zu rechnen.

⁴⁵ Dies stellt Insofern keine vollständige Re-Kommunalisierung dar, da das Unternehmen nicht bereits zwischenzeitlich privatisiert war.

⁴⁶ Damit trug man der seit geraumer Zeit bestehenden Tatsache Rechnung, dass dies auch aufgrund der wirtschaftlichen Verfassung der Stadtwerke auf absehbare Zeit nicht möglich ist.

- Die derzeitigen Diskussionen um mögliche Re-Kommunalisierungen scheinen gerade im Falle von Stromnetzen derzeit nicht immer betriebswirtschaftlich vollständig durchdacht zu sein. Nach Experteneinschätzung des Brandenburger Städte- und Gemeindebundes gibt es in diesen Fällen betriebswirtschaftlich relevante Schwellenwerte, unterhalb deren ein erfolgreiches wirtschaftliches kommunales Eigenbetreiben schwierig (unter 40.000 Einwohnern) oder sehr schwierig (unterhalb von 20.000 Einwohnern) erscheint. Ein Kompensieren dieser Umstände ist für Kommunen dieser Größenordnung damit nur durch interkommunale Zusammenarbeit möglich, was wiederum an Fragen der politischen Willensbildung der potenziell beteiligten Kommunen und der rechtlichen Rahmenbedingungen rührt.
- Auch ist offen, ob und inwieweit Kommunen in der Lage sein würden, aufgrund bisher nicht entwickelten Know-hows die fachlichen Aufgaben eines Eigenbetriebes voll erfüllen zu können, wenn nicht zumindest Stadtwerke mit ihren Kompetenzen bereitstehen.
- Es erscheint plausibel zu hinterfragen, ob zukünftig angestrebte Re-Kommunalisierungen sich auch aus finanziellen Erwägungen für die kommunalen Erwerber, z. B. Stadtwerke, rechnen werden können. Den Zeitpunkt des Auslaufens der meisten Konzessionen (2010/2011) vorausgedacht und eingedenk der zu diesem Zeitpunkt bereits weiter geringer gewordenen Zuweisungen an Kommunalhaushalte ist vielmehr zu vermuten, dass die kommunalen Erwerber bzw. Rückkäufer insgesamt hierfür nicht das notwendige finanzielle Volumen werden aufbringen können.⁴⁷
- Weiterhin erscheint in den gegenwärtigen Überlegungen von Befürwortern einer Re-Kommunalisierung von Schlüsselbereichen der Kommunalwirtschaft unberücksichtigt, dass auch die hierfür gegenwärtig veranschlagten finanziellen Mittel bis dahin bereits anderweitig für nicht intendierte Re-Kommunalisierungen verbraucht sein könnten. Dies sollte z.B. in Fällen zu erwarten sein, in denen Kommunen z.B. zur Aufrechterhaltung eines Mindestniveaus kultureller und sozialer Infrastruktur als Ausfallbürgen in die Pflicht genommen werden, wenn private Betreibermodelle fehlgeschlagen haben oder sich anderweitig neue Herausforderungen der kommunalen Daseinsvorsorge ergeben.

4.4.2 Interkommunale Zusammenarbeit und „Örtlichkeitsprinzip“

Im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit in der Zukunft eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Unternehmen angezeigt wäre, um die Potenziale der Kommunalwirtschaft im Land weiter zu entwickeln, war ein leichtes Auseinanderfallen zwischen der einerseits fast immer allgemein zugestandenen Einsicht in diese Entwicklung und ihrer tatsächlich vorangetriebenen Kooperation andererseits festzustellen. Als wichtigste

⁴⁷ Dies trifft auch für in naher Zukunft formal bestehende Rückkaufoptionen ehemals privatisierter Anteile von Unternehmen zu. Nur im Falle dann wieder vollständiger kommunalen Eigentums ergäbe sich eine greifbare Perspektive für ein interkommunales Zusammenfassen von Kapazitäten.

Gründe, dieses Thema zukünftig stärker zu gewichten, stellen sich dabei insgesamt folgende Aspekte heraus:

- Notwendigkeit, dem durch Wettbewerbssituation verursachten anhaltenden Kostendruck betriebswirtschaftlichen gegenzusteuern und hierbei bestehender Zwang, Synergien durch Kooperation bei bestimmten Kosten (Einkauf, Entwicklung konkreter Projekte u. ä.) zu heben⁴⁸;
- Erfordernis, den Auswirkungen des demographischen Wandels mit gemeinsamen Kräften zu begegnen (Abwanderung/Kundenschwund, Überalterung in Teilregionen/Pflegekapazitäten usw.), d. h. Ausweitung des Marktzugangs mit Bündelung der Kräfte;
- Stärkung der Innovationskraft durch geregelte, dauerhafte Zugänge zu Entwicklungspotenzialen gleichartiger oder komplementärer Anbieter, Auslotung des damit möglichen Nutzens von Benchmarking-Prozessen;
- Ausweitung erfolgreicher Geschäftsmodelle i.d.R. sanierter, gut geführter Unternehmen der Kommunalwirtschaft auf ein erweitertes bzw. zusätzliches Territorium, dadurch Sicherung und Stärkung der betriebswirtschaftlichen Entwicklungspotenziale.

Demgegenüber kann eingeschätzt werden, dass die tatsächlich eingeleiteten Schritte dieser allgemein reflektierten Erkenntnis teilweise offenbar noch deutlich hinterherlaufen. Auf schon bestehende interkommunale Kooperationen wurde daher vor allem dort verwiesen, wo

- kreisübergreifend kommunalwirtschaftlich schon seit (mehr oder weniger) Beginn der „Wendezeit“ zusammengearbeitet und diese gemischten Gesellschafterstrukturen zu einer etablierten Kooperation geführt haben (Beispiel Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg);
- mehrere Kommunen im Kontext gemeinsamer infrastruktureller Erfordernisse des Flughafens BBI zusammenarbeiten (Beispiel Berlin Area Development Company);
- in Folge außerordentlicher und langwieriger Vorbereitungen für eine (über-)regional als besonders entwicklungsträchtig eingestufte Branche (Beispiel GLG mbH mit den Gesellschaftern Landkreis Barnim, Landkreis Uckermark und Stadt Eberswalde) landesweit ein gewisser Ausnahmefall umgesetzt werden konnte;

⁴⁸ Die Beschränkung auf das originäre kommunale Territorium kollidiert ab einem gewissen Punkt auch bei kommunal betriebenen Wirtschaftsunternehmen voraussetzenden Streben nach effektiven Kosten-Ertrag-Relationen, Wachstumszielen, durch (mehr) Markterlöse umzusetzenden Refinanzierungsnotwendigkeiten für Investitionen etc.

-
- in Umsetzung der erst seit Geltung der neuen Brandenburger Kommunalverfassung bestehenden Freiräume zur gemeinsamen Entwicklung einzelner Projektaufgaben (Beispiel digitale SMART-Zählertechnologie bei Energieversorgern) an gemeinsamen Aufgaben gearbeitet wird;
 - Kommunen übergreifend an gemeinsamen Lösungen für Koordinierung bestimmter Themen gearbeitet wird (Beispiel Energieregion Lausitz-Spreewald GmbH i. G., Netzwerke wie das Gesundheitsnetzwerk Südwest-Brandenburg, kreisübergreifende Tourismusförderung u. ä.), im Falle einer gemeinsam von mehreren Gesellschaftern getragene Rechtsform die Kommunen bzw. kommunalwirtschaftlichen Unternehmen jedoch in ihrer rechtlichen Eigenständigkeit belassen werden;
 - Kommunen übergreifende wirtschaftliche Tätigkeiten im Rahmen von Dienstleistungsverträgen umgesetzt werden.

Ohne dass dies als Rangfolge zu verstehen sein kann, sind im Ergebnis der Experteninterviews vor allem folgende Faktoren geeignet, die Diskrepanz zu erklären:

- Die mit der neuen Brandenburger Kommunalverfassung partiell gelockerten Möglichkeiten wirtschaftlicher Betätigung für Kommunen werden von den Kommunen zunächst einmal innerhalb eigener Kreisgrenzen umgesetzt und konsolidiert, in vielen Fällen ist auch das Beteiligungsmanagement noch im Aufbau begriffen.
- Interesse an interkommunaler Kooperation im Bereich Kommunalwirtschaft ist in konkreten Fällen nicht immer zwingend gegeben, vor allem wenn die „Zielobjekte kommunalwirtschaftlicher Begehrlichkeiten“ einzelkommunale Handlungsspielräume („Kirchturmpolitik“) verteidigen wollen und keine einvernehmlichen Lösungen zustande kommen.
- Es wurde vereinzelt eine Verbindung zwischen Reserviertheit gegenüber interkommunaler Verflechtung und Unwägbarkeiten gegebenenfalls zukünftig umgesetzter Gebietsreformen im Land Brandenburg gezogen.
- Das in der neuen Brandenburger Kommunalverfassung zwar gelockerte, d. h. für den Bereich Energieversorgung aufgehobene, aber im Übrigen weiter geltende „Örtlichkeitsprinzip“ erschwert – zumindest aus Sicht vieler kommunalpolitischer Akteure anderer Sektoren – eine Ausweitung kommunalwirtschaftlichen Engagements über das jeweils eigene Territorium hinaus.

- Die im Ergebnis geltender EU-Rechtsprechung anzuwendenden Verfahren erlauben – auch im Bereich der Energieversorgung – nur dann eine echte Verschmelzung kommunalwirtschaftlicher Unternehmen, wenn dies zwischen rein kommunal getragenen Unternehmen in Angriff genommen werden soll.⁴⁹

In mehreren Gesprächen schälte sich heraus, dass das „Örtlichkeitsprinzip“ noch immer als Entwicklungsbremse kommunalwirtschaftlicher Entwicklungspotenziale bewertet wird. Zwar lassen sich die Kritiken mangels einer repräsentativen Befragung nicht in ein konsistentes Akteurschema einordnen, dennoch sei hier darauf verwiesen, dass die Mehrheit kritischer Äußerungen aus Positionen heraus erfolgte, in denen entweder

- die betroffene Region bzw. die betreffenden Unternehmen in der Selbstwahrnehmung im Ergebnis erfolgreicher Sanierung und/oder bisher gut erschlossenen Marktpotenzials erfolgreich wirtschaftet, nun nach Ausweitung des Geschäfts strebt und sich an den Begrenzungen des „Örtlichkeitsprinzips“ reibt oder
- die betroffene Region bzw. die betreffenden Unternehmen davon ausgingen, dass ein Zusammengehen mit Unternehmen aus benachbarten Kreisen die durch demographisch bedingten Kundenschwund verursachte betriebswirtschaftliche Schiefelage wieder etwas begradigen könnte.

Ohne die geäußerten Kritik an den Begrenzungen des „Örtlichkeitsprinzips“ und seiner auf Landesebene praktizierten Handhabung gegenüber Kommunen beurteilen können, kann aus einer Reihe von Gesprächen der Schluss gezogen werden, dass viele Einwände in der Argumentation die tatsächlichen Begrenzungen des „Örtlichkeitsprinzips“ mit den Begrenzungen vermischten, die aus Sicht des für Kommunalaufsicht zuständigen Ministeriums des Innern in Umsetzung der Rechtsprechung des EuGH (Ausschreibungspflichten) anzuwenden ist. Es ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, die hierbei möglicherweise juristisch bestehenden Potenziale einer erweiterten Auslegung zu diskutieren. Zumindest kann aus den geführten Expertengesprächen geschlossen werden, dass es - trotz sicherlich intensiver Diskussionsprozesse im Vorfeld der letzten Kommunalverfassung – zu diesen Themen auch weiterhin einen enormen fachlichen Kommunikations-, Informations- und Beratungsbedarf gibt.

⁴⁹ Selbst kleinere Beteiligungen privater Dritter zwingen nach Rechtsauffassung der Kommunalaufsicht des Brandenburger Innenministeriums zum Verlassen der Möglichkeit von inhouse-Geschäften und machen die Anwendung der Ausschreibungspflicht unumgänglich. Auf diese Weise stehen frühere Teilprivatisierungen den Möglichkeiten heutiger interkommunaler Zusammenarbeit im Sinne angestrebter Fusionen entgegen.

5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die vorliegende Expertise hatte vorrangig die Aufgabe, Erkenntnislücken hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und der betriebswirtschaftlichen Situation der Brandenburger Kommunalwirtschaft zu schließen. Nur nachrangig ging es – anknüpfend an diese Befunde – darum, Handlungsempfehlungen für die weitere positive Entwicklung kommunal bestimmter Unternehmen im Land Brandenburg aufzuzeigen. In diesem Sinne sollen nachstehend die wichtigsten Hinweise gegeben werden.

Wirtschaftliche Entwicklungschancen nutzen und Rahmenbedingungen dafür sichern

Die Brandenburger Kommunalwirtschaft insgesamt kann im Zeitraum 2003 bis 2007 auf ein Wachstum verweisen, welches aus der Überlagerung verschiedener – teilweise positiv, teilweise aber auch negativ wirkender Einflussfaktoren – resultiert, und zwar wie folgt: Viele der traditionell wichtigen Tätigkeitsbereiche sind organisch gewachsen und konnten ihre Bedeutung innerhalb der Kommunalwirtschaft erhöhen. Dabei wurden sowohl bestehende Geschäftsfelder ausgebaut als auch neue erschlossen (z. B. Geothermie, Solar, Telekommunikation). Die anhaltende Externalisierung von ehemals in den Kommunalverwaltungen angesiedelten Bereichen in nunmehrige „Wirtschaftseinheiten“ hat statistisch gesehen ebenfalls zum Wachstum der Kommunalwirtschaft beigetragen.⁵⁰ In gegenläufiger Richtung wirkten hingegen demographisch bedingte Schrumpfungsprozesse, da mit sinkenden Einwohnerzahlen in Teilen der Kommunalwirtschaft auch Kunden kommunalwirtschaftlich erbrachter Produkte und Dienstleistungen verloren gegangen sind. Das Wachstum bremste darüber hinaus der zunehmende Wettbewerbsdruck durch private Anbieter, nicht zuletzt gefördert durch einschlägige europäische Regelungen.

Ungeachtet der insgesamt positiven Entwicklung der Brandenburger Kommunalwirtschaft ist deren gesamtwirtschaftliches Gewicht zwischen 2003 und 2007 gesunken, weil die anderen Bereiche der Wirtschaft Brandenburgs noch schneller gewachsen sind. Diese ungleiche Entwicklung ist mit Blick auf die Märkte der Kommunalwirtschaft einerseits bzw. die Märkte der anderen Wirtschaftsbereiche andererseits nur logisch: Während sich die Kommunalwirtschaft auf das kommunale Gemeinwesen bzw. bestenfalls auf den Brandenburger Binnenmarkt fokussieren muss, können die anderen Marktteilnehmer auf den brandenburgischen, bundesdeutschen, europäischen und internationalen Märkten agieren.

Angesichts der bestehenden rechtlichen Beschränkungen kommunalwirtschaftlicher Betätigung ist es um so wichtiger, dass den kommunal bestimmten Unternehmen auf ihren Märkten Chancengleichheit gegenüber privatwirtschaftlich agierenden Konkurrenten gesichert

⁵⁰ Zitat eines Interviewpartners: „Für mich sind unsere kommunalwirtschaftlichen Unternehmen letztlich privatrechtlich organisierte Abteilungen der Verwaltung.“ In diesem Sinne kann die Kommunalwirtschaft im Übrigen auch als Instrument von „lean municipalities“, von „schlanken Verwaltungen“ fungieren.

wird, und zwar von der Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europapolitik gleichermaßen. Dazu gehört z. B. die Abschaffung des „Örtlichkeitsprinzips“⁵¹, selbst wenn dieses Prinzip mitunter eher eine gefühlte denn faktische Hürde für ein stärkeres kommunalwirtschaftliches Engagement ist. Dazu gehört beispielsweise aber auch das offensive – und vielfach juristisch mögliche – Auslegen von bundesdeutschen und europäischen Regelungen zugunsten des freien Güter-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs zugunsten der Kommunalwirtschaft.⁵² Damit sind zugleich zwei zentrale rechtlich-juristische Stellschrauben für den künftigen Erfolg bzw. Misserfolg kommunalwirtschaftlicher Betätigung benannt.

Ausgewogenheit von kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Erfolgen, langfristiger kommunalwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und kommunalpolitischen Motiven herstellen

Die Brandenburger Kommunalwirtschaft hat im Zeitraum 2003 bis 2007 ihre Vermögens-, Finanz- und Ertragslage verbessern können, wobei insbesondere die positiven Entwicklungen bei kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Indikatoren auffallen. Dem stehen Indikatoren gegenüber, die mit Blick auf die notwendige Sicherung der langfristigen Leistungsfähigkeit eher bedenklich stimmen, wie beispielsweise die sinkende Investitionsquote. Auf dieses allmähliche Auseinanderfallen von kurzfristigem Erfolg einerseits und langfristiger Leistungsfähigkeit andererseits soll an dieser Stelle frühzeitig aufmerksam gemacht werden, da davon – bei gegebenenfalls anhaltend kritischer Entwicklung – die zentralen Motive der Brandenburger Kommunen hinsichtlich ihres kommunalwirtschaftlichen Engagements negativ tangiert werden könnten. Schließlich erfordern die mit ihrem kommunalwirtschaftlichen Einsatz verbundenen finanziellen Erwägungen zur Schaffung kommunalpolitischer Handlungsspielräume (dauerhafte Einnahmegenerierung unabhängig von Steuer-, Gebühreneinnahmen sowie Zuweisungen anderer Gebietskörperschaften, Querfinanzierung in wichtige, unrentable Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge etc.) letztlich ein langfristiges Herangehen. Wie auf einer anderen Ebene die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise nachdrücklich zeigt, geht nämlich das Primat kurzfristiger fiskalischer Erfolge zwangsläufig zu Lasten der Nachhaltigkeit.

Vor diesem Hintergrund sollten die Unternehmen der Brandenburger Kommunalwirtschaft zum Einen ihr Investitionsverhalten überprüfen, um in jedem Fall eine adäquate – die Substanz erhaltende und die Leistungsfähigkeit steigernde – Investitionsquote zu sichern. Zum Anderen sollte ein kritischer Blick auf die Entwicklung des Personalbestandes und der Personalausgaben gerichtet werden. Nicht zuletzt in Hinblick auf den künftig auch demographisch bedingt ansteigenden Fachkräftebedarf und den damit verbunden steigenden Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte, müssen sich kommunal bestimmten Unternehmen als stärker attraktive Arbeitgeber präsentieren, um ihren eigenen Fachkräftebedarf sichern zu können.

⁵¹ Dies fordern auch die kommunalen Spitzenverbände in Brandenburg. Vergleiche dazu Städte- und Gemeindebund Brandenburg 2007, S. 16 ff.

⁵² Deutscher Städtetag et. al. 2008

Professionalisierung kommunalwirtschaftlich agierender Akteure auf allen Ebenen weiter voran bringen

Die Geschäftsführung kommunalwirtschaftlicher Unternehmen, das kommunale Beteiligungsmanagement und die Aufsichtsgremien kommunal bestimmter Unternehmen konnten in den vergangenen Jahren deutlich professionalisiert werden. Dies schlägt sich in der – angesichts schwieriger Rahmenbedingungen – insgesamt positiven Entwicklung der Brandenburger Kommunalwirtschaft nieder.

Ungeachtet dieser grundsätzlich erfreulichen Tendenzen gibt es auf verschiedenen Ebenen Ansatzpunkte dafür, kommunalwirtschaftlich agierende Akteure zu professionalisieren und so zur Erschließung von Entwicklungspotenzialen der Brandenburger Kommunalwirtschaft, zur Minimierung von Geschäftsrisiken und zur Verbesserung öffentlicher Daseinsvorsorge beizutragen:

- Auf kommunaler Ebene müssen durch die gezielte Auswahl des Führungspersonals kommunal bestimmter Unternehmen, durch die ebenso zielgerichtete Besetzung kommunalwirtschaftlicher Beteiligungsmanagements und Aufsichtsgremien sowie durch nachhaltig wahrgenommene Qualifizierungsangebote für alle diese Personengruppen noch bessere personell-fachliche Voraussetzungen gesorgt werden.
- Durch eine höhere Transparenz kommunalwirtschaftlichen Engagements können ebenfalls Qualitätsverbesserungen erzielt werden. Mit Blick auf die derzeit quantitativ wie qualitativ höchst unterschiedlichen – daher nur bedingt vergleichbaren und noch weniger aggregierbaren – kommunalen Beteiligungsberichte wäre es hilfreich, wenn die Kommunalaufsicht der Landkreise bzw. des Landes einheitliche Standards für diese Berichte vereinbaren und durchsetzen würde.
- Auf einer solchen transparenteren und aussagekräftigeren Berichtsgrundlage kommunalwirtschaftlichen Handelns sollte ein stärkerer fachlicher interkommunaler Erfahrungsaustausch aufsetzen. Dieser Austausch würde – u. a. mittels Benchmarking – zur fachlichen Weiterentwicklung aller Beteiligten sowie zur Verbesserung der Kommunalaufsicht beitragen und möglicherweise sogar helfen, interkommunale Kooperationen anzustoßen bzw. zu verstärken.
- Schließlich ist vorstellbar, dass sich eine so fachlich gestärkte Kommunalaufsicht in Zukunft stärker auf den Qualitätssicherungsprozess von kommunalwirtschaftlichem Engagement konzentrieren kann, anstatt sich in bürokratischen Vorgängen der Genehmigung bzw. Versagung bei Gründung, Privatisierung, Re-Kommunalisierung u. ä. verlieren zu müssen.

Eine derartige Professionalisierung auf allen Ebenen würde es ermöglichen, die beiden folgenden Ansätze zur Stärkung der Kommunalwirtschaft und damit zugunsten der öffentlichen Daseinsvorsorge gezielter verfolgen zu können.

Kommunalwirtschaft künftig noch stärker integriert denken

Um für die nahe und mittlere Zukunft realistische Perspektiven der Kommunalwirtschaft in Brandenburg entwickeln zu können, müssen sowohl die Kommunalpolitik als auch die Landespolitik wichtige sozio-ökonomische Rahmenbedingungen kommunalwirtschaftlichen Handelns berücksichtigen. Dazu gehören insbesondere

- die immer stärker spürbaren Auswirkungen des demographischen Wandels, die zu regional und kommunal zunehmend differenzierten Entwicklungsbedingungen für Kommunalpolitik einerseits und Kommunalwirtschaft andererseits führen;
- die geringer werdenden Finanzzuflüsse in die kommunalen Haushalte aus Zuweisungen des Landes und in Folge der rückläufigen Transfers aufgrund des Solidarpakt II;
- die Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit im Hinblick auf deren Entwicklungspotenziale für die Kommunalwirtschaft.

Die Überlegungen zu den aus diesem Wirkungsgeflecht resultierenden Konsequenzen für kommunalwirtschaftliches Handeln und für diesbezügliche integrierte Strategien stehen, den durchgeführten Untersuchungen zu Folge, in vielen Brandenburger Kommunen noch ganz am Anfang. Deshalb sollte sowohl die kommunalwirtschaftliche Forschung als auch der fachliche Austausch zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften, z. B. wie vorstehend angeregt, intensiviert werden.

Ausgründungsprozesse aus kommunalen Unternehmen kritisch begleiten

Wenngleich immer noch kein dominantes Phänomen, so kam es dennoch auch im Zeitraum 2003 bis 2007 zu zahlreichen Gründungen von Tochtergesellschaften kommunal bestimmter Unternehmen, nicht selten auch zur Bildung von Töchtern dieser Töchter („Verenkelung“). Unabhängig von den teilweise ebenfalls kritisch zu beleuchtenden Motiven für solche Ausgründungen, etwa des Wechsels in niedriger entlohnte Tarifbereiche, entstanden dadurch mitunter außerordentlich intransparente Unternehmensgeflechte und Beteiligungsstrukturen.

Vor dem Hintergrund anhaltender Ausgründungen aus kommunalen Unternehmen wird allen daran beteiligten Akteursebenen (Kommunalwirtschaft, Kommunalverwaltung, Kommunalpolitik, Kommunalaufsicht) empfohlen, diese Prozesse mit hoher Aufmerksamkeit zu begleiten. Mit Blick auf den Zweck kommunalwirtschaftlichen Handelns müssen dabei Transparenz und demokratische Kontrolle, als außerordentlich hohe Güter, immer gewährleistet sein.

Statistiken zur Kommunalwirtschaft verbessern

Die weitere Entwicklung der Brandenburger Kommunalwirtschaft ist in hohem Maße auch davon abhängig, ob und inwieweit die beteiligten Akteure über solche Informationen zu Umfang und Struktur der Kommunalwirtschaft verfügen, die ein realistisches Gesamtbild dieses – in starkem öffentlichen Interesse liegenden – Wirtschaftsbereiches erlauben. Im Lichte früherer Untersuchungen⁵³ wie auch der im Rahmen vorliegender Expertise angestellten Analysen muss konstatiert werden, dass der gegenwärtige Ausweis durch die amtliche Statistik nur ein eingeschränktes Bild ermöglicht.

Für die Gewährleistung einer flächendeckenden und aussagekräftigen amtlichen Statistik zur Kommunalwirtschaft steht damit erstens die Aufgabe, auch kommunale Minderheitsbeteiligungen zu berücksichtigen. Zweitens gilt es durch geeignete Erfassungsmerkmale und Indikatoren die Dynamik kommunalwirtschaftlicher Entwicklungen besser nachzuzeichnen. Drittens sollte zwischen amtlicher Statistik und Kommunalaufsicht ein Merkmals- und Indikatorenset vereinbart werden, welches eindeutiger und vergleichbarer als bislang in der Lage ist, die Ertragslage kommunal bestimmter Unternehmen abzubilden. Dazu gehört nicht zuletzt der einheitliche Umgang mit dem Ausweis von öffentlichen Zuwendungen und Zuschüssen, Gewinnabführungen bzw. Verlustausgleichen etc.⁵⁴

Ausblick auf Privatisierung bzw. Re-Kommunalisierung

Einerseits ist die Privatisierung kommunalwirtschaftlicher Unternehmen – sowohl hinsichtlich praktischer Umsetzungsschritte, als auch bezüglich der gegenwärtig vorherrschenden Auffassungen in Politik und Bevölkerung – weitgehend zum Erliegen gekommen. Gleichwohl sind damit Privatisierungsoptionen nicht gänzlich vom Tisch. Begehrlichkeiten auf kurzfristig realisierbare Einnahmen könnten insbesondere dann wieder Einzug halten, wenn sich die finanziellen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume der Brandenburger Kommunen verschlechtern sollten. Demographischer Wandel und Solidarpakt II könnten dabei eine unheilvolle Allianz bilden, wenn den daraus resultierenden Konsequenzen für die Kommunen nicht rechtzeitig durch integrierte Strategien präventiv entgegen gewirkt wird.

Andererseits deutet einiges darauf hin, dass die zweifellos vorhandenen Tendenzen einer Re-Kommunalisierung bei Weitem nicht in dem von den entsprechenden Protagonisten gewünschtem Umfang realisiert werden können. Dafür spricht insbesondere die kritische Finanzlage von vielen Kommunen, die die für eine Re-Kommunalisierung erforderlichen Mittel ausgerechnet in einem Zeitraum aufbringen müssten, zu dem sie vorhersehbar vor wachsenden haushalterischen Herausforderungen durch demographischen Wandel und rückläufige Finanztransfers stehen dürften.

⁵³ Vergleiche dazu insbesondere KWI 2006.

⁵⁴ Siehe dazu ausführlicher die Übersicht 5 im Kapitel 3.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2009): Sonderauswertung der Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlicher Unternehmen, Potsdam

Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2008): Regionalisierte Ergebnisse des Personals im öffentlichen Dienst im Land Brandenburg am 30.6.2007, Potsdam

Deutsche Bundesbank (2009): Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse deutscher Unternehmen im Jahr 2007, Frankfurt am Main

Deutscher Landkreistag (2008): Der ÖPNV braucht einen klaren Ordnungsrahmen – Chancen bei der Umsetzung der neuen EU-Verordnung nutzen. Positionspapier des Deutschen Landkreistages, Miltenberg

Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund et. al. (2008): Mehr Rechtssicherheit für kommunale Gebietskörperschaften und lokale öffentliche Unternehmen im Europäischen Binnenmarkt. Gemeinsame Erklärung, Paris

Hollbach-Grömig, B.; Floeting, H. (2008): Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven, Deutsches Institut für Urbanistik, DIFU-Papers, Berlin

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2009): Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus? Halle

Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Hrsg. (2006): Kommunalwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Eine vergleichende Analyse der neuen und alten Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg, Potsdam

Landesregierung Brandenburg (2008): Umfang und das Ausmaß der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 2394 vom 13.5.2008, Drucksache 4/6387, Potsdam

Müller, J.-K. (2008): Bilanzanalyse – Analyse von Jahresabschlüssen, Ludwigshafen

Städte- und Gemeindebund Brandenburg (2007): Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften. Drucksache 4/5056 vom 23.10.2007, Potsdam

Verband kommunaler Unternehmen (o. J.): Kommunalwirtschaftliches Memorandum. Grundsatzpapier für eine leistungsfähige Kommunalwirtschaft, Köln

Verband kommunaler Unternehmen (2008): Zukunft der Kommunalwirtschaft – Zwischen Markt und Regulierung, Köln

Verbücheln, M. (2009): Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft, Deutsches Institut für Urbanistik, DIFU-Papers, Berlin

ANLAGEN

Anlage 1 Kommunen und Beteiligungsberichte, die im Rahmen der Expertise interviewt bzw. ausgewertet wurden

	Interviews mit Akteuren	Auswertung Beteiligungsbericht(e)
Cottbus	x	x
Frankfurt (Oder)	x	x
Potsdam		x
Barnim		x
Dahme-Spreewald	x	
Havelland		x
Märkisch-Oderland	x	x
Oberspreewald-Lausitz		x
Oberhavel	x	
Oder-Spree		x
Ostprignitz-Ruppin		x
Potsdam-Mittelmark		x
Prignitz		x
Spree-Neiße		x
Uckermark	x	x
Bernau	x	
Eberswalde		x
Königs Wusterhausen	x	
Rathenow		x
Strausberg	x	x
Oranienburg	x	
Eisenhüttenstadt		x
Fürstenwalde/Spree	x	x
Spremberg	x	
Luckenwalde		x
Ludwigsfelde		x
Prenzlau	x	x

Anlage 2 Unternehmen im Land Brandenburg mit kommunaler Minderheitsbeteiligung (Auswahl)

Unternehmen	Kommunale Gesellschafter	Weitere Gesellschafter
Ambulantes Gesundheits Zentrum Schwedt GmbH	Schwedt/Oder (6 %) über Asklepios Klinikum Uckermark GmbH	Asklepios AG (94 %) über Asklepios Klinikum Uckermark GmbH
Asklepios Klinikum Uckermark GmbH	Schwedt/Oder (6 %)	Asklepios AG (94 %)
AWU Abfallwirtschafts-Union Ostprignitz-Ruppin GmbH	Landkreis Ostprignitz-Ruppin (49 %)	ALBA AG & Co. KG (51 %)
Busverkehr Märkisch-Oderland GmbH	Landkreis Märkisch-Oderland (48,8 %)	DB Regio AG (51,2 %)
Grundstückspool Potsdam Center GbR GmbH	Potsdam (30 %)	Deutsche Bahn AG (70 %)
Haus der Brandenburgisch-Preußischen Geschichte gGmbH	Potsdam (33 %)	Land Brandenburg (67 %)
Hellraum Fensterbau GmbH Lauchhammer	Landkreis Oberspreewald-Lausitz (25 %), Senftenberg (15 %) über Integrationswerkstätten gGmbH Niederlausitz	DRK Senftenberg (16,7 %), Behindertenverband Senftenberg e.V. (14,5 %), Die Brücke – Verein zur Hilfe und Betreuung, Hilfe für Behinderte e.V. (jeweils 14,4 %) über Integrationswerkstätten gGmbH Niederlausitz
Integrationswerkstätten gGmbH Niederlausitz	Landkreis Oberspreewald-Lausitz (25 %), Senftenberg (15 %)	DRK Senftenberg (16,7 %), Behindertenverband Senftenberg e.V. (14,5 %), Die Brücke – Verein zur Hilfe und Betreuung, Hilfe für Behinderte e.V. (jeweils 14,4 %)
Medizinische Einrichtungs GmbH	Schwedt/Oder (6 %) über Asklepios Klinikum Uckermark GmbH	Asklepios AG (94 %) über Asklepios Klinikum Uckermark GmbH
Neißeverkehr GmbH	Landkreis Spree-Neiße (20 %)	Autobus Sippel GmbH (80 %)
Niederbarimer Eisenbahn AG	Landkreis Oberhavel (8,9 %), Landkreis Barnim, Landkreis Märkisch-Oderland (jeweils 6,9 %), Landkreis Oder-Spree (3,4 %)	IGB Industrie-Gesellschaft Berlin GmbH (66,9 %)
Spremberger Krankenhausgesellschaft mbH	Spremberg (49 %)	Förderverein Krankenhaus Spremberg (51 %)
Stadwerke Cottbus GmbH	Cottbus (25,1 %)	DKB PROGES GmbH (74,9 %)

Anlage 3 Indikatoren zur Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Gewichts der Kommunalwirtschaft im Land Brandenburg, 2007

Indikator Land Brandenburg	Indikator Kommunalwirtschaft	Anteil der Kommunalwirtschaft in %
Bruttoinlandsprodukt (in 1.000 €) 53.173.000	Umsatz (in 1.000 €) 4.222.567	 7,9
Bruttoanlageinvestitionen (in 1.000 €) 11.369.000	Zugang an Sachanlagen (in 1.000 €) 677.875	 6,0
Arbeitnehmer 890.500	Arbeitnehmer 35.603	 3,9
Bruttolohn- und Gehaltssumme (in 1.000. €) 20.430.000	Löhne und Gehälter (in 1.000 €) 1.073.666	 5,3

Quelle: Erwerbstätigenrechnung, JöU, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Berechnungen

Impressum

Herausgeber: kommunalpolitisches forum Land Brandenburg e.V.

Kontakt: Geschäftsstelle, Heinersdorfer Straße 8, 16321 Bernau;

Tel./Fax.: +493338/459293-94; 459295

E-Mail: kf-land-brandenburg-ev@gmx.de

www.kf-land-brandenburg.de

V.i.S.d.P.: Steffen Friedrich

Redaktionsschluss: 31. August 2009