

Ulf Papenfuß

# Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Kontroverse um Daseinsvorsorge – Eine empirische Analyse von allen im Internet verfügbaren Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen

*Ausgliederungen; Beteiligungsbericht; Daseinsvorsorge; öffentliche Unternehmen; öffentliche Beteiligungen; öffentliche Aufgabenerfüllung; strukturpolitische Handlungsfähigkeit*

*Öffentlichen Unternehmen wird eine große Bedeutung für die Wahrnehmung von politisch als öffentlich angesehenen Aufgaben zugewiesen. Sie haben nicht nur für die Daseinsvorsorge und strukturpolitische Handlungsfähigkeit, sondern auch in Finanzperspektive sehr erhebliche Relevanz erlangt. Jedoch liegen in der Literatur keine noch aktuellen großzahligen empirischen Studien zu konkreter Anzahl und gewählten Rechtsformen, klassifiziert nach Größenklassen und Bundesländern, vor. Daher wurden in einer Internetstudie zunächst alle Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern untersucht und 153 Beteiligungsberichte sowie die Berichte aller Bundesländer erhoben. Die vergleichende Darstellung der unmittelbaren Beteiligungen veranschaulicht erkenntnisreiche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Organisationsstrukturen zur öffentlichen Aufgabenerfüllung auf deutlich erweiterter Empiriebasis.*

## I. Einführung<sup>1</sup>

In Folge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise wird noch stärker diskutiert werden müssen, welche Aufgaben Städte,<sup>2</sup> Bundesländer und Bund für ihre Bürgerinnen und Bürger in Zukunft in welcher Organisationsform erbringen bzw. gewährleisten sollen und mit Blick auf erhebliche Haushaltsdefizite noch realisieren können. Diese gesellschaftspolitische Kernfrage spiegelt sich durch die vollzogenen Ausgliederungen aus der Kernverwaltung auf verselbständigte privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Organisationsformen, insbesondere auch im Feld der öffentlichen Unternehmen bzw. öffentlichen Beteiligungen<sup>3</sup>, wider.

---

1 Der Verfasser dankt den anonymen Gutachtern, den Herausgebern sowie den Mitgliedern des Arbeitskreises Renaissance öffentlichen Wirtschaftens des wissenschaftlichen Beirats vom Bundesverband öffentlicher Dienstleistungen für hilfreiche Kommentare und konstruktive Kritik.

2 Unter die Bezeichnung „Städte“ werden in diesem Beitrag Städte, Gemeinden, Kommunen bzw. sonstige vergleichbare Berichtseinheiten gefasst, u. a. um empirische Vergleiche zu ermöglichen.

3 Als öffentlich wird ein Unternehmen klassifiziert, dessen Träger die öffentliche Hand ist (u. a. Püttner 1984, S.25 ff.) „Eine öffentliche Trägerschaft ist immer dann anzunehmen, wenn die öffentliche Hand aufgrund von Eigentum, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstigen Bestimmungen... unmittelbar oder mittelbar einen

Diesen wird sowohl für die effektive und effiziente Wahrnehmung von als öffentlich angesehenen Aufgaben als auch in Finanzperspektive sehr hohe Bedeutung zugewiesen (u. a. Junkernheinrich/Micosatt 2007, S.81ff.). Ihr Leistungsangebot besitzt im Rahmen der – kontrovers diskutierten – öffentlichen Daseinsvorsorge vielfach sehr spürbare Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger. Zudem weisen Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung öffentlichen Unternehmen sehr großes Gewicht für die strukturpolitische Handlungsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt bzw. Region zu.

Aus diesen Gründen ist es von hoher wissenschaftlicher und praktischer Relevanz, auf möglichst breit fundierter und aktueller Empiriebasis im Vergleich zu analysieren, wie die Ausgliederungsstrukturen zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben derzeit konkret ausgestaltet sind. Jedoch liegen hierfür in der Literatur keine noch aktuellen und großzahligen empirischen Studien mit breit aufbereiteter Datenbasis zu Anzahl, gewählten Rechtsformen und Verhältnisquoten von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtsformen von öffentlichen Beteiligungen vor.<sup>4</sup>

Im Zuge eines Forschungsprojektes wurde daher eine Internetstudie bei allen deutschen Städten mit mehr als 30.000 Einwohnern durchgeführt. Bei Untersuchung von 414 städtischen Internetauftritten wurden zunächst mit 153 Beteiligungsberichten alle im Internet verfügbaren Beteiligungsberichte der Städte sowie die Beteiligungsberichte aller Bundesländer erhoben. Die hierauf basierende Analyse zeigt für die klassifizierten Größenklassen und Bundesländer aufschlussreiche Gemeinsamkeiten wie Unterschiede in den Organisationsstrukturen der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf stark verbreiteter Empiriebasis.

Sowohl in Perspektive der Aufgabenwahrnehmung als auch in Finanzperspektive sind in einem ersten Analyseschritt insbesondere unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand von vorrangigem Interesse, die hier daher betrachtet werden sollen.

Ziel dieses Beitrages ist es, über eine Auswertung von 153 städtischen Beteiligungsberichten sowie der 16 Beteiligungsberichte der Bundesländer eine deskriptiv-vergleichende Analyse der Ausgliederungsstrukturen für die Größenklassen und Bundesländer mit folgenden untersuchungsleitenden Fragestellungen vorzunehmen:

- Wie viele unmittelbare Beteiligungen halten die Städte und Bundesländer aktuell in einer Größenklasse im Vergleich der einzelnen Bundesländer sowie in den verschiedenen Größenklassen innerhalb eines Bundeslandes?
- Wie oft sind Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), Aktiengesellschaften (AG) und Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) im Vergleich vertreten?
- Wie ist das Zahlenverhältnis von öffentlich-rechtlichen Rechtsformen zu privatrechtlichen Rechtsformen nach den Beteiligungsberichten im Vergleich ausgestaltet?

---

beherrschenden Einfluss ausüben kann“ (Dittmer 2007, S.29). Ist bei einem öffentlichen Unternehmen nach verbreitetem Verständnis ein beherrschender Einfluss erforderlich, kann unter einer öffentlichen Beteiligung jede kapitalmäßige, mitgliedschaftliche und ähnliche Beteiligung der öffentlichen Hand verstanden werden, die eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen soll. Ein Mindestanteil ist hierfür nicht Voraussetzung (Stellvertretend Public Corporate Governance Kodex des Bundes, 1.3, S. 4).

4 Für einen einordnenden Vergleich des hier gewählten Ansatzes zu vorliegenden Studien vgl. Abschnitt II.1.

- Welchen prozentualen Anteil besitzen die verschiedenen Rechtsformen an der Gesamtzahl der unmittelbaren Beteiligungen im Vergleich?

## **II. Motivation und Methodik der empirischen Studie**

### **1. Forschungsansätze bisheriger Studien**

Zur Analyse der Ausgliederungsstrukturen und Organisationsform liegen in der Literatur keine noch aktuellen Studien mit großen Fallzahlen bzw. breit aufbereiteter Datenbasis u. a. zu Anzahl, gewählten Rechtsformen und Verhältnisquoten von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtsformen von öffentlichen Beteiligungen im Vergleich für Größenklassen und Bundesländer vor.

Zur Einordnung dieses Projektes sollen einige vorliegende Studien stellvertretend sehr knapp charakterisiert werden. Der Band von Killian/Richter/Trapp aus dem Jahr 2006 liefert verschiedene empirische Überblicksbeiträge, die sich im Unterschied zu dieser Studie erhebungsmethodisch jedoch auf Umfragen stützen und mit Blick auf die sich vollziehenden Entwicklungen mittlerweile auf älteren Daten beruhen. Im Hinblick auf Beteiligungsberichte liefern Trapp/Bolay eine Auswertung von Beteiligungsberichten von 2001 und 2002, welche indessen neben der alten Datenbasis nur auf 36 Beteiligungsberichten und damit im Vergleich zu dieser Studie mit 153 Beteiligungsberichten auf erheblich kleinerer Datengrundlage basiert. Schneyer untersucht auf Grundlage der Studie der Commerzbank „Wer gehört zu Wem“ die Beteiligungen von Bund, Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften auf Datengrundlage von 2004, aber nur für Beteiligungen mit mehr als 0,5 Millionen Euro Nominalkapital, und nicht wie in dieser Studie für alle unmittelbare Beteiligungen.

Die im Zuge eines Lehrforschungsprojektes für alle Städte über 50.000 Einwohner vorgelegte Studie von Edeling/Reichard/Richter/Brandt durchgeführte Studie beruht auf mittlerweile älteren Daten von 2004 und wählt mit Fragebögen ebenfalls eine andere Datenerhebungsmethodik und Untersuchungsperspektiven. Eine weitere wiederum über Fragebögen gestützte Studie zum kommunalen Beteiligungscontrolling liefern Günther/Niepel aus dem Jahr 2006, die aber im Schwerpunkt den Einsatz von Steuerungsinstrumenten betrachtet und nur sehr kurz und aggregiert über die hier betrachteten Aspekte informiert (Günther/Niepel 2006, S.329).

Schließlich lässt sich auf die Studie des Kommunalwissenschaftlichen Instituts von Linhos zum Konzern Stadt verweisen, die aber ebenfalls nur auf einer Grundgesamtheit von 36 Teilnehmern basiert und von 2004 stammt.

Vorteilhaft ist bei dem in Abschnitt 2 konkret veranschaulichten Design für eine strukturelle Bestandsaufnahme neben der – aufgrund voranschreitenden Ausgliederungsentwicklungen – erforderlichen Datenaktualität darüber hinaus vor allem, dass in diese Studie grundsätzlich alle Beteiligungen von allen Städten mit verfügbaren Beteiligungsberichten einbezogen werden. Es werden wiederholt aufschlussreiche Studien u. a. von Verbänden

wie beispielsweise dem Verband Kommunalen Unternehmen (VKU)<sup>5</sup> geliefert, die aber üblicherweise nur Mitgliedsunternehmen und damit bei weitem nicht alle unmittelbaren Beteiligungen bzw. Städte als Grundgesamtheit einbeziehen.

Es finden sich in der Literatur noch weitere Studien mit diesen Kontext berührenden Fragestellungen, die hier nicht alle aufgeführt werden können. Die in den folgenden Abschnitten angeführten Aspekte sollen jedoch veranschaulichen, welche zusätzlichen Potenziale die hier vorgelegte Studie bietet.

## 2. Vorgehensweise der Untersuchung

Um zur Analyse der Ausgliederungsstrukturen eine möglichst breite Datenbasis zu erfassen, wurde im Zeitraum von Januar bis April 2009 eine deutschlandweite Internetstudie bei allen Städten mit mehr als 30.000 Einwohnern sowie allen Bundesländern durchgeführt. Untersucht wurde auf insgesamt 430 Internetseiten, ob die jeweiligen Städte und Bundesländer einen Beteiligungsbericht über ihre Beteiligungen zur Information der Öffentlichkeit im Internet bereitstellen.<sup>6</sup> Von 414 deutschen Städten war im Erhebungszeitraum bei 143 Städten ein Beteiligungsbericht abrufbar, was 34,5 % entspricht. Im Zuge anderer Forschungsaktivitäten konnten 10 weitere Beteiligungsberichte erhoben werden, die zu einer zusätzlichen Verbreiterung der Datenbasis in diese Auswertung einbezogen wurden. Für diesen Beitrag basiert die Auswertung damit auf insgesamt 153 Beteiligungsberichten von Städten sowie den 16 Beteiligungsberichten der Bundesländer.

Projekträger des Vorhabens ist bisher der Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, an dem die Forschungsidee im Rahmen eines Einzelprojektes umgesetzt wurde. In einem ersten Schritt wurde hier die Verfügbarkeit von Beteiligungsberichten im Internet für Deutschland, Österreich und die Schweiz untersucht. Auf Grundlage dieser Erhebung erscheinen Publikationen zur Verfügbarkeit bzw. zur Beteiligungsberichterstattung in theoretischer und empirischer Perspektive in Kooperation mit Frau Prof. Dr. Christina Schaefer, Inhaberin des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.<sup>7</sup>

Im Anschluss an die Verfügbarkeit ist in einer folgenden Stufe des Forschungsprojektes die inhaltliche Ausgestaltung der Beteiligungsberichte im nationalen und internationalen Vergleich Gegenstand einer kriterienorientierten Analyse, welche u. a. auf qualitative und quantitative Informationen in den Berichten abstellt. Daneben sollen die Beteiligungsberichte weiterhin im Hinblick auf die Anzahl von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen sowie gewählte Rechtsformen untersucht werden.

5 Vgl. beispielsweise [http://www.vku.de/de/Presse/Zahlen\\_Daten\\_Fakten/Faltblatt\\_2009\\_homepage.pdf](http://www.vku.de/de/Presse/Zahlen_Daten_Fakten/Faltblatt_2009_homepage.pdf), Abruf 20.10.2009.

6 Im internationalen Kontext wurden weitere 66 Internetseiten auf den Ebenen Bund, Land/Kanton und Stadt/Gemeinde für Österreich und die Schweiz analysiert.

7 Diese Beiträge erscheinen in International Review of Administrative Science und für den deutschen Kontext in einem Band des Arbeitskreises Renaissance öffentlichen Wirtschaftens des wissenschaftlichen Beirats vom Bundesverband öffentlicher Dienstleistungen.

Für diesen Beitrag wurden die im Erhebungszeitraum aktuellsten im Internet verfügbaren Beteiligungsberichte ausgewertet, welche in den allermeisten Fällen auf dem Geschäftsjahr 2007 basieren. Ein absolut einheitliches Basisjahr ist als Auswertungsgrundlage nicht zu realisieren, da der Berichtszeitraum und die Berichtshäufigkeit im Städtevergleich sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Viele Städte informieren jährlich in einem Beteiligungsbericht, manche Städte erstellen diesen aber auch nur alle 2 Jahre. Auch der Veröffentlichungszeitpunkt divergiert erheblich. Einige Städte können eine Veröffentlichung mittlerweile zeitnäher zum Geschäftsjahr realisieren, in vielen Fällen werden Beteiligungsberichte für ein Geschäftsjahr aber nach wie vor erst ca. 10-12 Monate nach dessen Abschluss veröffentlicht.

Wo es die Beteiligungsberichte erlaubten, wurden die enthaltenen Organigramme untersucht. Häufiger waren hier jedoch für die Studie wichtige Informationen wie Beteiligungsquoten und Rechtsformen nicht aufgeführt. In diesen Fällen wurden die Daten durch Analyse der Einzeldarstellung der Beteiligungen in den hinteren Teilen der Berichte erlangt, sofern diese dort genannt waren.

Als unmittelbar wurden alle Beteiligungen gewertet, die direkt von einer Stadt gehalten werden. Für eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Beteiligungen ebenfalls als unmittelbar eingestuft, wenn diese direkt unter einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsgesellschaft oder Holding geführt werden, die sich zu 100 % im Besitz einer Stadt befindet. Hierdurch sollen durch unterschiedliche institutionelle Ansätze ansonsten verzerrte Zahlen im Städtevergleich so gut wie möglich vermieden werden.

### 3. Potenziale und Grenzen des Studiendesigns

Vorteile bietet der hier vorgenommene Untersuchungsansatz u. a. im Hinblick auf folgende Aspekte:

- Bisher in diesem Feld über Beteiligungsberichte durchgeführte Studien basieren auf erheblich geringeren Fallzahlen von ausgewerteten Beteiligungsberichten.
- Dieser Beitrag liefert für die Größenklassen und Bundesländer umfangreichere und differenzierte Einblicke in die Ausgliederungsstrukturen mit absoluten Zahlen wie Verhältnisquoten und damit weiterreichende Erkenntnisse über Entscheidungen von Politik und Verwaltung, wie öffentliche Aufgaben im Vergleich erfüllt werden sollen. Für Beteiligungsstrukturen der Bundesländer auf Landesebene sowie die Landeshauptstädte liegen im direkten Vergleich keine aktuellen Darstellungen vor.
- Im Vergleich zu fragebogenbasierten Studien bietet dieser Ansatz für die untersuchungsleitenden Fragestellungen den Vorteil, dass gesicherte Informationsgrundlagen als Beteiligungsberichte über öffentliche Beteiligungen in Deutschland derzeit nicht existieren. Die Beteiligungsberichte dienen u. a. der Information von Parlamenten/Räten sowie der Öffentlichkeit und müssen entsprechend belastbare Daten enthalten. Damit sind die Angaben in den Beteiligungsberichten im Durchschnitt mit hoher Wahrscheinlichkeit stärker fundiert als z.B. Fragebogenangaben zu An-

zahl und Rechtsformen von einzelnen Personen auf der Grundlage von internen Dokumenten. Insbesondere kann eine Auswertung mit Einstufungsnotwendigkeiten – z. B. ob eine von einer Beteiligungsgesellschaft der Stadt gehaltene Beteiligung noch als unmittelbare Beteiligung gilt oder nicht – städte- und bundeslandübergreifend nur auf Basis von einheitlichen und transparenten Kriterien erfolgen, die in Fragebögen teilweise nur sehr schwer alle erläutert werden können.

Standardisierte und langfristig einheitlich angewandte Kriterien erweisen sich vor allem für über die Jahre vergleichbare Längsschnittbetrachtungen als sehr wichtig. In diesem Sinne erlaubt das Studiendesign dieses Projektes langfristige Vergleiche in bzw. zu welchen Organisationsstrukturen sich staatliches Handeln im Zuge der öffentlichen Aufgabenerfüllung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten entwickeln wird mit hoher Wahrscheinlichkeit besser als eine Datenerhebung über Fragebogen- oder Interviewstudien.

Daneben werden im Zuge der aktuellen Diskussionen zukünftig noch mehr bzw. alle Städte Beteiligungsberichte im Internet zur Verfügung stellen und auch inhaltlich weiter verbessern müssen. Hierdurch treten für zukünftige Erhebungen keine eventuellen Verzerrungen durch geringe Fragebogenrücklaufquoten oder Interviewbereitschaft von Betroffenen auf.

- Bei vergleichender Betrachtung mit Studien von Verbänden erweist sich der Ansatz über Beteiligungsberichte als vorteilhaft, da für eine strukturell vergleichende Bestandsaufnahme der Ausgliederungsstrukturen alle unmittelbaren Beteiligungen bzw. sämtliche Städte und Bundesländer erfasst werden müssen. Hingegen können die Studien von Verbänden üblicherweise nur Mitgliedsunternehmen betrachten.
- Schließlich erfordern die Entwicklungen bei den Entscheidungen für Ausgliederungen bzw. „Rekommunalisierungen“ so aktuelle Daten wie möglich, wobei die vorliegenden Studien auf mittlerweile weitestgehend veralteten Daten basieren. Zudem erlaubt dieser Ansatz im Vergleich zu Fragebogenstudien wahrscheinlich eher eine weitere kontinuierliche Datenaktualisierung auf einheitlicher Basis.

Ohne Zweifel besitzt der Untersuchungsansatz über Beteiligungsberichte für die aufgeworfenen Fragen jedoch auch Problemfelder und Grenzen. So stehen derzeit nur von 153 von 414 Städten die Beteiligungsberichte zur Verfügung. Damit sind nicht in allen Kategorien Städte im Untersuchungssample enthalten, was in den Abbildungen differenziert veranschaulicht wird.<sup>8</sup>

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass bei einzelnen Berichten weder in den Organigrammen noch bei den Einzelinformationen die Beteiligungsquoten flächendeckend oder zumindest bei einzelnen Beteiligungen nicht identifizierbar sind. Unklare Fälle von Beteiligungen wurden dann nicht in die Datenbasis aufgenommen.

Die Daten zur *absoluten Anzahl der privatrechtlichen Rechtsformen* basieren auf einer in den Beteiligungsberichten vergleichsweise einheitlichen Informationsdarstellung, da vie-

<sup>8</sup> Für die in III.1 und III.2 betrachteten Beteiligungen der Hauptstädte der Bundesländer und die Beteiligungen der Bundesländer auf Landesebene liegt aufgrund aller verfügbaren Berichte bereits aktuell eine Vollerhebung vor.

le Städte sämtliche unmittelbaren Beteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform auch bei geringen Kapitalanteilen ausweisen. Zu berücksichtigen ist bei der Ergebnisinterpretation der in Kapitel III folgenden Darstellungen lediglich, dass einige Städte von ihnen als geringfügig eingestufte privatrechtliche Beteiligungen mit einem Anteil von weniger als beispielsweise 5 % oder 10 % teilweise nicht in den Beteiligungsberichten anführen. Würden die Beteiligungsberichte in allen Fällen auch über geringfügige Beteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform informieren, ist von einem geringen Anstieg der absoluten und durchschnittlichen Zahlen zu privatrechtlichen Rechtsformen auszugehen.<sup>9</sup>

Im Zuge der sich weiter vollziehenden Qualitätsverbesserung der Beteiligungsberichte sollten in den nächsten Jahren – wie auch schon vielfach sehr gut praktiziert – in allen Städten sämtliche unmittelbaren Beteiligungen auch mit nur einem geringen Kapitalanteil zumindest in einer Übersichtsliste zu geringfügigen Beteiligungen oder einem Organigramm mit aufgeführt werden. Auch über geringfügige Kapitalbeteiligungen der öffentlichen Hand müssen Informationen mit Blick auf die Verwendung öffentlicher Gelder, die gesetzlich vorgeschriebene kontinuierliche Überprüfung des öffentlichen Zweckes für das Eingehen einer Beteiligung nach § 65 Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung bzw. den jeweiligen Gemeindeordnungen sowie eventueller Risiken in der Verwaltung ohnehin zur Verfügung stehen. Ebenso in dieser Hinsicht ist eine übersichtliche und aufwandsarme Informationsmöglichkeit für u. a. Öffentlichkeit, politische Gremien und Verwaltung in Beteiligungsberichterung mit minimalem Zusatzwand zu leisten und als gerechtfertigt anzusehen.

Bei den *absoluten Zahlen zu öffentlich-rechtlichen Rechtsformen* und mit diesen gebildeten Verhältniszahlen zu privatrechtlichen Rechtsformen ist wichtig zu berücksichtigen, dass die Daten derzeit nur auf den in den 153 ausgewerteten Beteiligungsberichten enthaltenen Informationen basieren können. Häufig führen die Beteiligungsberichte auch öffentlich-rechtliche Rechtsformen wie AöR und Eigenbetriebe zumindest in einer Übersicht mit auf. Des Öfteren scheinen AöR und Eigenbetriebe jedoch nicht benannt zu werden, auch wenn diese Rechtsformen in den städtischen Strukturen vorhanden sind. Dieses kann bei den absoluten Zahlen zu öffentlich-rechtlichen Rechtsformen und diesbezüglichen Verhältnisberechnungen zu privatrechtlichen Rechtsformen zu einem zu gering ausgewiesenen Anteil von öffentlich-rechtlichen Rechtsformen führen, was in die Interpretation der Ergebnisse in diesem Forschungsstadium einzubeziehen ist.

Für die Städte, welche über AöR und/oder Eigenbetriebe in den Beteiligungsberichten nicht informieren, müssen die diesbezüglichen Informationen für eine Datenbasisverbreiterung gesondert erhoben werden. Ergebnisse des hierfür noch laufenden Forschungsvorhabens können derzeit aber noch nicht vorliegen. Diese Informationserhebung gestaltet sich über die ohnehin umfangreiche Datenerhebung zusätzlich von sehr erheblichem Aufwand, da sehr viele Städte über den Beteiligungsbericht hinaus keine weiteren aufbe-

<sup>9</sup> Eine ähnliche Schwierigkeit stellt sich bei geringfügigen Beteiligungen jedoch immer auch bzw. sogar noch stärker bei diesbezüglichen empirischen Erhebungen über Fragebögen oder Interviews. Auch für diese ist nicht immer zu erfassen, ob die Befragten geringfügige Beteiligungen systematisch mit benennen oder mit Blick auf die vorliegenden Unterlagen ebenfalls nicht angeben.

reiteten Informationen über ihre Ausgliederungen mit Eigenbetrieben und ggf. AöR bereitstellen.

Für die Daten zu privatrechtlichen Rechtsformen gelten diese Einschränkungen nicht, da über diese in den Beteiligungsberichten wie ausgeführt vergleichsweise umfassend informiert wird.

Im Sinne einer konzeptionell geschlossenen und übersichtlichen Information von Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung erscheint es für die Zukunft aufgrund der Bedeutung von Ausgliederungen angemessen, dass in den Beteiligungsberichten – wie von vielen Städten bereits schon sehr gut realisiert – immer auch über die Eigenbetriebe und AöR informiert wird. Dieses sollte neben einer Aufnahme von öffentlich-rechtlichen Ausgliederungsformen wie insbesondere Eigenbetrieben und AöR in die Organigramme der Beteiligungsberichte für eine bestmögliche Übersicht auch durch tabellarische Gesamtlisten realisiert werden.

Falls Informationen über Ausgliederungen in öffentlich-rechtlichen Rechtsformen in den Beteiligungsberichten als nicht zweckmäßig eingestuft werden, sollte in den Beteiligungsberichten jedoch zumindest eine gezielte Information aufgenommen werden, an welcher anderen Stelle u. a. Öffentlichkeit und Politik eine Übersicht über die übrigen Ausgliederungen erhalten können. Einige Städte stellen hierfür neben einem Beteiligungsbericht über privatrechtliche Beteiligungen beispielsweise ebenso einen Bericht über Eigenbetriebe transparent ins Internet.<sup>10</sup>

Eine derartige Informationsbereitstellung erscheint mit Blick auf eine transparente Gesamtübersicht über die städtischen Strukturen bezüglich der wirtschaftlich eigenständig agierenden Ausgliederungen erforderlich sowie aufwandsarm und kostengünstig zu realisieren, da die Informationsübersichten im Arbeitsalltag zur Steuerung ohnehin vorliegen müssen.

Insgesamt liefern die aus der Studie für diesen Beitrag bereits ermittelbaren und aufbereiteten Daten jedoch einen sehr fundierten und über den Literaturstand deutlich hinausgehenden Einblick in die aktuellen Ausgliederungsstrukturen im Hinblick auf unmittelbare Beteiligungen. Dieses soll für die wissenschaftliche und praxisorientierte Diskussion weiterführende Einblicke in die derzeitigen Strukturen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.

---

<sup>10</sup> Vgl. für die Stadt Bremen <http://www.finanzen.bremen.de/info/eigenbetriebe>, Abruf am 26.11.2009.



### III. Veranschaulichung der empirischen Ergebnisse

#### 1. Unmittelbare Beteiligungen der Städte in den Bundesländern

Zunächst soll in Abbildung 1 ein aggregierter Gesamtüberblick geliefert werden, an wie vielen unmittelbaren Beteiligungen<sup>11</sup> die Städte in den verschiedenen Größenklassen beteiligt sind. Die zur Berücksichtigung von größenspezifischen Besonderheiten vorgenommene Kategorisierung orientiert sich dabei an der vielfach zu findenden Klassifizierung in den Größenklassen (GK) I (30.000-50.000), II (50.000-100.000), III (100.000-200.000), IV (200.000-400.000) und V (über 400.000).

Die erste Zeile in Abbildung 1 gibt wider, wie viele unmittelbare Beteiligungen in den Beteiligungsberichten insgesamt aufgeführt wurden. Die zweite Zeile benennt die Anzahl der in der Größenklasse auswertbaren Beteiligungsberichte. Die dritte Zeile veranschaulicht mit der ersten Ziffer die absolute Anzahl der privatrechtlichen Beteiligungen, mit der zweiten Ziffer deren Anteil an den aufgeführten Gesamtbeteiligungen und mit der dritten Ziffer die durchschnittliche Anzahl privatrechtlicher Beteiligungen pro Stadt in der jeweiligen Größenklasse. In der dritten Zeile werden die gleichen Daten analog für die unmittelbaren Beteiligungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform dargestellt:

Unmittelbare Beteiligungen	30.000-50.000	50.000-100.000	100.000-200.000	200.000-400.000	Über 400.000
Unm. Beteiligungen	382	773	564	408	446
Ausgewertete Berichte	48	48	27	17	13
Privatrechtliche Bet.	297 / 78 % / 6,2	582 / 76 % / 12,1	424 / 76 % / 15,7	302 / 74 % / 17,8	383 / 86 % / 29,5
Öffentl.-rechtliche Bet.	85 / 22 % / 1,8	182 / 24 % / 3,8	133 / 24 % / 4,9	106 / 26 % / 6,2	63 / 14 % / 4,8

Abb. 1: Gesamtübersicht zur Anzahl unmittelbarer Beteiligungen nach Größenklassen

Quelle: Eigene Darstellung

Zunächst soll auf die durchschnittliche Anzahl von *unmittelbaren Beteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform* eingegangen werden. In der GK I halten die Städte über alle Bundesländer und Stadtstaaten hinweg im Durchschnitt 6,2 unmittelbare Beteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform. Mit wachsender Städtegröße steigt die durchschnittliche Anzahl von 12,1 in der GK II über 15,7 in GK III und 17,8 in GK IV bis schließlich 29,5 in GK V.

Die durchschnittliche Anzahl unmittelbarer Beteiligungen in *öffentlich-rechtlicher Rechtsform* steigt von 1,8 der GK I bis 6,2 in GK IV und geht dann wieder auf 4,8 in GK V zurück. Damit wählen die Städte nach den in den Berichten aufgeführten Informationen zur Erfüllung ihrer politisch als öffentlich angesehenen Aufgaben zwischen 74 % bis 78 % privatrechtliche Rechtsformen. In der GK V steigt der prozentuale Anteil noch einmal stärker auf 86 %.

<sup>11</sup> In diesem Beitrag wird im Weiteren aus Darstellungsgründen immer der Begriff „öffentliche Beteiligung(en)“ verwandt, was „öffentliche Unternehmen“ einschließen soll. Nur wenn explizit auf öffentlichen Unternehmen nach der dargelegten Definition abgestellt wird, findet dieser Terminus gezielt Verwendung.

Somit unterstreicht die Analyse die Bedeutung privatrechtlicher Rechtsformen in den aktuellen Strukturen der Städte im Zuge der öffentlichen Leistungserbringung mit konkreten Zahlen. Das Zahlenverhältnis ist in der Gesamtaddition über GK I bis IV konstant. Auffällig ist diesbezüglich der Anstieg der privatrechtlichen Rechtsformen in der GK V auf 86 %.

Aufschlussreiche Erkenntnisse sowie Ansatzpunkte für weitere Analysen liefert insbesondere auch ein Vergleich von Städten und den Bundesländern in den einzelnen Größenklassen sowie eine Betrachtung der Städte der einzelnen Größenklassen innerhalb eines Bundeslandes. Die hierfür erhobenen Daten werden folgend in Abbildung 2 im Detail herausgestellt, um jeweils präzise Einblicke in die einzelnen Bereiche zu ermöglichen. Die Zeilen und Ziffern entsprechen dabei den für die Abbildung 1 getroffenen Erläuterungen. „XX“ bedeutet in Abbildung 2, dass keine Städte in der Größenklasse vorhanden sind; X stellt dar, dass in einer Größenklasse keine Beteiligungsberichte im Internet verfügbar waren.

# Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand

Anzahl unmittelbare Beteiligungen der Städte	30.000-50.000	50.000-100.000	100.000-200.000	200.000-400.000	Über 400.000
<b>Baden-Württemberg</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. (Gesamt/%/Schnitt) Öffentlich-rechtliche Bet. (Gesamt/%/Schnitt)	71 / 5 37 / 52 % / 7,4 34 / 48 % / 6,8	158 / 9 95 / 60 % / 10,6 63 / 40 % / 7	106 / 5 72 / 68 % / 14,4 34 / 32 % / 6,8	29 / 1 15 / 52 % / 15 14 / 48 % / 14	23 / 1 17 / 74 % / 17 6 / 26 % / 6
<b>Bayern</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	22 / 3 14 / 64 % / 4,7 8 / 36 % / 2,7	33 / 2 16 / 48 % / 8 17 / 52 % / 8,5	59 / 5 44 / 75 % / 8,8 15 / 25 % / 3	38 / 1 20 / 53 % / 20 18 / 47 % / 18	53 / 2 53 / 100 % / 26,5 0 / 0 % / 0
<b>Berlin</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	XX	XX	XX	XX	62 / 1 54 / 87 % / 54 8 / 13 % / 8
<b>Brandenburg</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	5 / 1 5 / 100 % / 5 0 / 0 % / 0	XX	37 / 2 30 / 81 % / 15 7 / 19 % / 3,5	XX	XX
<b>Freie Hansestadt Bremen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	XX	XX	XX	XX	40 / 1 40 / 100 % / 40 0 / 0 % / 0
<b>Freie und Hansestadt Hamburg</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	XX	XX	XX	XX	35 / 1 28 / 80 % / 28 7 / 20 % / 7
<b>Hessen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	38 / 5 28 / 74 % / 5,6 10 / 26 % / 2	135 / 6 106 / 79 % / 17,7 29 / 21 % / 4,8	11 / 1 11 / 100 % / 11 0 / 0 % / 0	21 / 1 21 / 100 % / 21 0 / 0 % / 0	51 / 1 45 / 88 % / 45 6 / 12 % / 6
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	X	42 / 1 35 / 83 % / 35 7 / 17 % / 7	X	XX	XX
<b>Niedersachsen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	65 / 10 59 / 91 % / 5,9 6 / 9 % / 0,6	90 / 4 65 / 72 % / 16,3 15 / 28 % / 3,8	69 / 4 49 / 71 % / 12,3 20 / 29 % / 5	17 / 1 17 / 100 % / 17 0 / 0 % / 0	14 / 1 11 / 79 % / 11 3 / 21 % / 3

Anzahl unmittelbare Beteiligungen der Städte	30.000-50.000	50.000-100.000	100.000-200.000	200.000- 400.000	Über 400.000
<b>Nordrhein-Westfalen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	143 / 17 124 / 87 % / 7,3 19 / 13 % / 1,1	254 / 23 224 / 88 % / 9,7 31 / 12 % / 1,3	208 / 10 163 / 78 % / 16,3 38 / 22 % / 3,8	202 / 10 158 / 78 % / 15,8 44 / 22 % / 4,4	130 / 4 114 / 88 % / 28,4 16 / 12 % / 4
<b>Rheinland-Pfalz</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	7 / 2 4 / 57 % / 2 3 / 43 % / 1,5	29 / 2 24 / 83 % / 12 5 / 17 % / 2,5	X	XX	XX
<b>Saarland</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	2 / 1 2 / 100 % / 2 0 / 0 % / 0	XX	X	XX	XX
<b>Sachsen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	8 / 1 7 / 88 % / 7 1 / 12 % / 1	24 / 1 11 / 46 % / 11 13 / 54 % / 13	XX	X	38 / 1 21 / 55 % / 21 17 / 45 % / 17
<b>Sachsen-Anhalt</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	3 / 1 3 / 100 % / 3 0 / 0 % / 0	X	XX	34 / 1 25 / 74 % / 25 9 / 26 % / 9	XX
<b>Schleswig-Holstein</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	X	X	XX	47 / 1 37 / 79 % / 37 10 / 21 % / 10	XX
<b>Thüringen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte Privatrechtliche Bet. Öffentlich-rechtliche Bet.	18 / 2 14 / 78 % / 7 4 / 22 % / 2	X	X	20 / 1 9 / 45 % / 9 11 / 55 % / 11	XX

Abb. 2: Einzeldarstellung zur Anzahl unmittelbarer Beteiligungen der Städte nach Größenklassen und Bundesländern

Quelle: Eigene Darstellung

In GK I liegen z. B. in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit 7,4 bzw. 7,6 im Durchschnitt mehr unmittelbare Beteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform vor als beispielsweise in Hessen und Niedersachsen mit 5,6 und 5,9. In GK II fällt u. a. auf, dass in Hessen mit 17,7 und Niedersachsen 16,6 erheblich mehr privatrechtliche Beteiligungen gehalten werden als in anderen Bundesländern wie z. B. Bayern mit 10,6 oder Nordrhein-Westfalen mit 9,7.

Innerhalb des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen sticht im Vergleich hervor, dass sich die Strukturen in den Städten der GK III und IV mit 16,3 und 15,8 privatrechtlichen Beteiligungen und dem 22 %-Anteil von öffentlich-rechtlichen Rechtsformen sehr ähneln, wogegen in GK V ein Sprung auf durchschnittlich 28,4 privatrechtliche Beteiligungen erfolgt. Analog geht der Anteil der in den Beteiligungsberichten aufgeführten öffentlich-rechtlichen Rechtsformen von 22 % auf 12 % zurück.

Innerhalb der Größenklassen differiert das Verhältnis von öffentlich-rechtlichen zu privatrechtlichen Rechtsformen über die Bundesländer hinweg erheblich. So liegt der Anteil von privatrechtlichen Rechtsformen der GK I in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit 90,7 % bzw. 86,7 % deutlich höher als in Hessen und Baden-Württemberg mit 73,7 bzw. 52 %. In GK II liegt der prozentuale Anteil in Nordrhein-Westfalen bei 88 %, in Hessen bei 79 %, in Niedersachsen bei 72 % und in Baden-Württemberg bei 60 %.

Zu beachten gilt es bei den Analysen der Abbildungen 2 und 4, dass die durchschnittliche Anzahl von Beteiligungen und Verhältnisquoten in einer Größenklasse bei einer nur geringen Anzahl von verfügbaren Beteiligungsberichten durch spezifische Einzelfälle verzerrt werden können. Insbesondere wo – wie daher in den Abbildungen stets mit dargestellt – relativ viele auswertbare Berichte zur Verfügung standen, ist der Vergleich von Durchschnitt und Verhältniszahlen zwischen Größenklassen und Bundesländern jedoch informationsreich und erlaubt adäquate Aussagen.

Um über diese Daten hinaus einen Einblick in die gewählten Rechtsformen der institutionellen Arrangements zu erhalten, stellt Abbildung 3 relevante Rechtsformen in den Städten aufgeschlüsselt nach Größenklassen und Bundesländern heraus:

Rechtsformen	30.000-50.000	50.000-100.000	100.000-200.000	200.000-400.000	Über 400.000
Unmittelbare Bet. ausge. Berichte	382 48	773 48	564 27	408 17	446 13
AöR	5 / 1 % / 0,1	30 / 4 % / 0,6	13 / 2 % / 0,5	9 / 2 % / 0,5	16 / 4 % / 1,2
GmbH	224 / 59 % / 4,7	460 / 60 % / 9,6	390 / 69 % / 14,4	257/63 %/ 15,1	318/ 71 %/ 24,5
AG	13 / 3 % / 0,3	24 / 3 % / 0,5	26 / 5 % / 0,96	25 / 6 % / 1,5	31 / 7 % / 2,4

*Abb. 3: Gesamtdarstellung zur Anzahl ausgewählter Rechtsformen der Städte nach Größenklassen*

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die durchschnittliche Anzahl von unmittelbaren Beteiligungen in der Rechtsform einer GmbH steigt über die einzelnen Größenklassen kontinuierlich von 4,7 in GK I über 14,4 in GK III bis auf 24,5 in GK V. Erscheint der Anstieg in GK I bis IV relativ kontinuierlich, ist der Sprung von 15,1 aus GK IV auf 24,5 in GK V vergleichsweise hoch.

Der Gesamtanteil der GmbHs an den unmittelbaren Beteiligungen steigt von der GK I mit 59 % bis zur GK V mit 71 %; der Anteil in GK III liegt dabei mit 69 % allerdings höher als in GK IV mit 63 %.

Die Rechtsform AG ist mit einem Anteil von 0,3 (GK I) bis 2,4 % (GK 5) – u. a. wohl aufgrund der erheblichen Steuerungsschwierigkeiten ohne starke Einflussmöglichkeiten auf die Vorstände – sehr wenig vertreten. Allerdings zeigt die Anzahl von 13 AGs in GK I bis 31 in GK V, dass trotz der mit der Rechtsform AG verbundenen Steuerungsprobleme immer noch eine Reihe von Städten an Unternehmen dieser Rechtsform beteiligt ist.

Die Rechtsform AöR ist in der Gesamtbetrachtung mit einem Schnitt von 0,1 bis 1,2 bzw. von 1 % sehr wenig vertreten. Hierbei ist allerdings wiederum zu bedenken, dass nicht alle Städte ihre AöR in den Beteiligungsberichten aufführen. Auch werden die Beteiligungsberichte häufig immer noch erst ca. 10-12 Monate nach Abschluss der Geschäftsjahre veröffentlicht, weshalb sich die Anfang 2009 erhobenen Beteiligungsberichte im Regelfall auf das Geschäftsjahr 2007 beziehen. Insbesondere mit Blick auf die Rechtsform AöR wird auf größenklassen- und bundeslandübergreifender Empiriebasis lohnend zu verfolgen sein, ob sich Entscheidungsträger zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder sonstiger strukturpolitischer Ziele – z. B. im Vergleich zur GmbH oder zum Eigenbetrieb – zukünftig stärker für diese Rechtsform entscheiden.

Lohnend ist für differenzierte Einblicke zu gewählten Rechtsformen erneut, die Städte einer Größenklasse zwischen verschiedenen Bundesländern sowie verschiedenen Größenklassen innerhalb eines Bundeslandes zu vergleichen. Dieses ermöglichen die Einzeldarstellungen in Abbildung 4:

# Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand

Relevante Rechtsformen in den Bundesländern	30.000-50.000	50.000-100.000	100.000-200.000	200.000-400.000	Über 400.000
<b>Baden-Württemberg</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	71 / 5 0 / 0 % / 0 26 / 37 % / 5,2 0 / 0 % / 0	158 / 9 19 / 12 % / 2,1 77 / 49 % / 8,6 1 / 1 % / 0,1	106 / 5 0 / 0 % / 0 62 / 58 % / 12,4 0 / 0 % / 0	29 / 1 0 / 0 % / 0 11 / 38 % / 11 1 / 3 % / 1	23 / 1 0 / 0 % / 0 13 / 57 % / 13 1 / 4 % / 1
<b>Bayern</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	22 / 3 1 / 5 % / 0,33 12 / 55 % / 4 1 / 5 % / 0,33	33 / 2 7 / 21 % / 3,5 14 / 42 % / 7 0 / 0 % / 0	59 / 5 4 / 7 % / 0,8 37 / 63 % / 7,4 4 / 7 % / 0,8	38 / 1 4 / 11 % / 4 19 / 50 % / 19 0 / 0 % / 0	53 / 2 0 / 0 % / 0 48 / 91 % / 24 2 / 4 % / 1
<b>Berlin</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	XX	XX	XX	XX	62 / 1 8 / 13 % / 8 44 / 71 % / 44 6 / 10 % / 6
<b>Brandenburg</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	5 / 1 0 / 0 % / 0 5 / 100 % / 5 0 / 0 % / 0	X	37 / 2 0 / 0 % / 0 27 / 73 % / 13,5 0 / 0 % / 0	XX	XX
<b>Freie Hansestadt Bremen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	XX	XX	XX	XX	40 / 1 0 / 0 % / 0 32 / 80 % / 32 2 / 5 % / 2
<b>Freie und Hansestadt Hamburg</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	XX	XX	XX	XX	35 / 1 7 / 20 % / 7 22 / 63 % / 22 3 / 9 % / 3
<b>Hessen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	38 / 5 2 / 5 % / 0,4 20 / 53 % / 4 1 / 3 % / 0,2	135 / 6 1 / 1 % / 0,2 76 / 56 % / 12,7 3 / 2 % / 0,5	11 / 1 0 / 0 % / 0 10 / 91 % / 10 0 / 0 % / 0	21 / 1 0 / 0 % / 0 19 / 90 % / 19 0 / 0 % / 0	51 / 1 0 / 0 % / 0 42 / 82 % / 42 1 / 2 % / 1
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	X	42 / 1 0 / 0 % / 0 23 / 55 % / 23 0 / 0 % / 0	X	XX	XX
<b>Niedersachsen:</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausg. Berichte AöR GmbH AG	65 / 10 0 / 0 % / 0 41 / 63 % / 4,1 5 / 8 % / 0,5	90 / 4 0 / 0 % / 0 63 / 70 % / 15,8 3 / 3 % / 0,8	69 / 4 2 / 3 % / 0,5 59 / 86 % / 14,8 6 / 9 % / 1,5	17 / 1 0 / 0 % / 0 15 / 88 % / 15 2 / 12 % / 2	14 / 1 0 / 0 % / 0 9 / 64 % / 9 1 / 8 % / 1

Relevante Rechtsformen in Bundesländern	30.000-50.000	50.000-100.000	100.000-200.000	200.000-400.000	Über 400.000
<b>Nordrhein-Westfalen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	143 / 17 2 / 1 % / 0,1 92 / 64 % / 5,4 5 / 3 % / 0,3	254 / 23 3 / 1 % / 0,1 169 / 67 % / 7,3 15 / 6 % / 0,7	208 / 10 6 / 3 % / 0,6 141 / 68 % / 14,1 13 / 6 % / 1,3	202 / 10 3 / 1 % / 0,3 128 / 63 % / 12,8 20 / 10 % / 2	130 / 4 1 / 1 % / 0,25 90 / 69 % / 22,5 18 / 14 % / 4,5
<b>Rheinland-Pfalz</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	7 / 2 0 / 0 % / 0 3 / 43 % / 1,5 0 / 0 % / 0	29 / 2 0 / 0 % / 0 21 / 72 % / 10,5 2 / 7 % / 1	X	XX	XX
<b>Saarland</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	2 / 1 0 / 0 % / 0 2 / 100 % / 2 0 / 0 % / 0	XX	X	XX	XX
<b>Sachsen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	8 / 1 0 / 0 % / 0 7 / 88 % / 7 0 / 0 % / 0	24 / 1 0 / 0 % / 0 11 / 46 % / 11 0 / 0 % / 0	XX	X	38 / 1 0 / 0 % / 0 18 / 47 % / 18 1 / 3 % / 1
<b>Sachsen-Anhalt</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	3 / 1 0 / 0 % / 0 3 / 100 % / 3 0 / 0 % / 0	X	XX	34 / 1 0 / 0 % / 0 23 / 68 % / 23 0 / 0 % / 0	XX
<b>Schleswig-Holstein</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	X	X	XX	47 / 1 1 / 2 % / 1 34 / 72 % / 34 1 / 2 % / 1	XX
<b>Thüringen</b> Unmittelbare Bet. Gesamt / ausgewertete Berichte AöR GmbH AG	18 / 2 0 / 0 % / 0 13 / 72 % / 6,5 1 / 6 % / 0,5	X	X	20 / 1 1 / 5 % / 1 8 / 40 % / 8 1 / 5 % / 1	XX

Abb. 4: Einzeldarstellung zur Anzahl ausgewählter Rechtsformen der Städte nach Bundesländern und Größenklassen

Quelle: Eigene Darstellung



Bezüglich der GmbHs liegen zwischen den einzelnen Bundesländern in einer Größenklasse wiederum sehr interessante Unterschiede vor. Halten die Städte der GK I in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg 5,4 bzw. 5,1 sind es in Hessen und Niedersachsen nur 4,1 bzw. 4,0. In der GK II halten die Städte in Niedersachsen mit 15,8 die meisten GmbHs, gefolgt von Hessen (12,7), Baden-Württemberg (8,6) und Nordrhein-Westfalen (7,3). Auffällig ist hier, dass die Städte Nordrhein-Westfalens bei den Bundesländern mit einer höheren Anzahl von ausgewerteten Berichten, in GK I die meisten unmittelbaren Beteiligungen in Rechtsform einer GmbH halten, in GK II jedoch die wenigsten. Sind die Unterschiede zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit 7,3 und 15,8 erheblich, zeigen sich in der folgenden GK III mit 14,8 und 14,1 GmbHs kaum noch Unterschiede.

Innerhalb der Bundesländer bleibt die durchschnittliche Anzahl von GK I bis III in Bayern mit 4, 7 und 7,4 vergleichsweise konstant. In Baden-Württemberg (5,2/8,6/12,4) und vor allem auch Niedersachsen (4,1/15,8/14,8) steigt die durchschnittliche Anzahl dagegen über die Größenklassen wesentlich stärker an.

Unmittelbare Beteiligungen an AGs liegen im Durchschnitt mit 0,7 und 0,8 in Nordrhein-Westfalen sowie Niedersachsen etwas höher als in Hessen. Innerhalb der Bundesländer steigt die Durchschnittsanzahl – auf niedrigem Niveau aber deutlich – in Niedersachsen von 0,8 auf 1,5 und in Nordrhein-Westfalen von 0,7 auf 1,3.

## 2. Unmittelbare Beteiligungen der Landeshauptstädte

Über die aggregierten Darstellungen für die einzelnen Bundesländer und Größenklassen hinaus ist es weiterhin aufschlussreich, die Beteiligungsstrukturen von Städten im konkreten Einzelfall zu betrachten. Dieses kann mit Blick auf deren Bedeutung insbesondere auch bei den Landeshauptstädten weiterführende wie differenzierte Einblicke liefern. Die Daten über deren Ausgliederungsstrukturen werden in Abbildung 3 veranschaulicht:

Hauptstadt und Stadtstaaten	Unmittelbare Beteiligungen Gesamt (privatr.+ öff-r.)	Privat- recht- liche gesamt	Unmittelbare öffentlich- rechtliche Beteiligungen			GmbH Anzahl/ Anteil Gesamt	GmbH Anteil Kleiner als 25 %	GmbH Anteil 25 % - 50 %	GmbH Anteil Größer als 50 %	GmbH Anteil Genau 100 %	GmbH &Co. KG	AG
			Gesamt	AöR	Eigenb./ Landesb.							
Berlin	59 (ohne Eig.)	51/86 %	ne	8/14 %	ne	42/71 %	10	7	5	20/48 %	4	5
Bremen	52	40/77 %	12/23 %	3/8 %	9/17 %	32/62 %	5	5	4	18/56 %	4	2
Dresden	38	21/55 %	17/45 %	ne	7/18 %	18/47 %	1	3	3	11/61 %	1	1
Düsseldorf	46 (mit Reg.)	29/63 %	17/37 %	ne	ne	21/46 %	5	5	4	7/33 %	2	6
Erfurt	20	11/55 %	10/50 %	0	4/20 %	9/45 %	3	0	1	5/56 %	1	1
Hamburg	50 (ohne Eig.)	43/86 %	ne	7/14 %	Ne	34/68 %	2	5	3	24/71 %	2	3
Hannover	14	11/79 %	3/21 %	0	3/21 %	9/64 %	1	5	2	1/11 %	0	1
Kiel	26	22/85 %	4/15 %	1/4 %	3/12 %	19/73 %	3	4	6	6/32 %	2	1
Magdeburg	34	25/74 %	12/35 %	0	8/24 %	23/68 %	1	2	12	8/35 %	2	0
Mainz	29	23/79 %	6/21 %	2/7 %	4/14 %	20/69 %	8	7	1	4/20 %	1	1
München	40	34/85 %	6/15 %	1/2,5 %	5/12,5 %	30/75 %	4	6	6	14/47 %	2	2
Potsdam	23	19/83 %	4/17 %	0	2/9 %	17/74 %	4	2	2	9/53 %	1	1
Saarbrücken	27	16/59 %	11/41 %	0	7/26 %	12/67 %	0	5	3	4/33 %	2	2
Schwerin	18	15/83 %	3/17 %	0	3/17 %	15/83 %	6	1	4	4/27 %	0	0
Stuttgart	26	20/77 %	6/23 %	0	6/23 %	16/62 %	3	5	0	8/50 %	3	1
Wiesbaden	21	19/90 %	2/10 %	0	2/10 %	19/90 %	11	2	2	4/21 %	0	0

Abb. 5: Unmittelbare Beteiligungen der Hauptstädte der Bundesländer und Stadtstaaten (ne= nicht ermittelbar)

Quelle: Eigene Darstellung

Am stellvertretenden Beispiel der Stadt München lässt sich für die Darstellung erläutern, dass nach Auswertung der Berichte insgesamt 40 unmittelbare Beteiligungen, 34 in privatrechtlicher und 6 in öffentlich-rechtlicher Rechtsform gehalten werden. Weiterhin hat die Stadt mit 5 Eigenbetrieben und einer AöR insgesamt 6 Beteiligungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ausgewiesen.

Die Anzahl der unmittelbaren Beteiligungen in der Rechtsform einer GmbH beläuft sich auf 30, davon 14 mit einer Beteiligungsquote von 100 %, womit sich der Anteil der 100 %-Beteiligungen an allen unmittelbaren GmbH-Beteiligungen auf 47 % beläuft. Weiter liegen jeweils 6 GmbHs mit einer Beteiligungsquote zwischen 50-100 % und 25-50 % sowie 4 mit einer Beteiligungsquote unter 25 % vor. Die Rechtsformen GmbH&Co. KG und AG sind jeweils zweimal vertreten.

Darüber hinaus erscheint es zur weiteren Analyse der Ausgliederungsstrukturen lohnend, die Relationen zwischen öffentlich-rechtlichen Rechtsformen und privatrechtlichen Rechtsformen insgesamt sowie die jeweiligen Anteile der Rechtsformen GmbH, Eigenbetrieb und AöR zu betrachten. Mit 34 von 40 liegt der Anteil der privatrechtlichen Rechtsformen an den gesamten unmittelbaren Beteiligungen bei 85 %. Die AöR ist einmal ausgewiesen, was 2,5 % entspricht; Eigenbetriebe liegen 5mal bzw. mit einem Anteil von 12,5 % vor. Die Anzahl von 30 GmbHs bedeutet für die Stadt München, dass 75 % der unmittelbaren Beteiligungen in der Rechtsform einer GmbH organisiert sind.

Insgesamt ist wiederum zu betonen, dass in die dargestellten Strukturen nur die Daten der in den Beteiligungsberichten klar ausgewiesenen Informationen einfließen konnten. Beispielsweise sind für Berlin und Hamburg in den Berichten keine Informationen über Eigenbetriebe vorhanden.<sup>12</sup> Düsseldorf hat 17 Betriebe gewerblicher Art in steuerrechtlicher Terminologie aufgeführt, wobei nicht klar zu erkennen ist, ob es sich hierbei jeweils um Eigenbetriebe oder Regiebetriebe handelt. Für Dresden sind 10 öffentlich-rechtliche Rechtsformen als Zweckverband oder AöRs zusammen benannt, weshalb AöRs nach dem Bericht nicht klar identifiziert werden können. Alle nach der Auswertung der Beteiligungsberichte in diesem Forschungsstadium noch unklaren Fälle wurden hier zunächst mit „ne“ für noch nicht ermittelbar gewertet. Die Ermittlung ist Gegenstand laufender Vorhaben, wobei Detailergebnisse mit Blick auf den zusätzlich großen Erhebungsaufwand aktuell noch nicht vorliegen können. Für einen Einblick in zukünftig noch weitergehende Vergleichsmöglichkeiten sollten diese Aspekte aber bereits in die hier gelieferten Darstellungen aufgenommen werden.

Insgesamt gehen die Ergebnisse der Studie trotz der zu berücksichtigenden Einschränkungen gerade auch für die Hauptstädte der Bundesländer weit über in die in der Literatur vorliegenden Studien hinaus. Aus den Daten lassen sich für die aktuellen Diskussionen bereits in diesem Forschungsstadium interessante Erkenntnisse ableiten und weiterführende Fragen aufwerfen.

Für privatrechtliche Rechtsformen ist z. B. auffällig, dass der Anteil der privatrechtlichen Rechtsformen an der Gesamtzahl der unmittelbaren Beteiligungen in Dresden (55 %), Er-

12 Die Stadt Bremen hat auf ihrem Internetauftritt im direkten Zusammenhang mit dem Beteiligungsbericht einen gesonderten Bericht über die Eigenbetriebe eingestellt, weshalb die Eigenbetriebe hier mit dargestellt werden.

furt (55 %) und Saarbrücken (59 %) deutlich niedriger liegt als in Wiesbaden (90 %), Kiel (85 %) und München (85 %). Hier wäre in weiteren Forschungsvorhaben zu analysieren, ob dieses lediglich auf in die Berichte unterschiedlich aufgenommene Informationen zurückzuführen ist, oder ob sich Entscheidungsträger in einem Bundesland für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben eher für privatrechtliche Rechtsformen – regelmäßig die GmbH – als in anderen Bundesländern entscheiden. Gerade dieses erscheint im Kontext der aktuellen Kontroverse um das Verhältnis von Staat und Markt sowie im Hinblick auf vergleichende Effektivitäts- und Effizienzanalysen von hohem Interesse.

Bezüglich der AöRs lässt sich stellvertretend hervorheben, dass deren Anteil in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg deutlicher höher ist als im Stadtstaat Bremen. In vielen Beteiligungsberichten werden ansonsten noch keine klar als AöR gekennzeichneten Beteiligungen ausgewiesen, wofür es ebenfalls weiterer Erhebungen bedarf. Bezüglich der Rechtsform AöR wird insgesamt sehr lohnend zu überprüfen sein, ob deren Anzahl in den Hauptstädten der Bundesländer mit Blick auf aktuelle Diskussionen über Vor- und Nachteile absolut und relativ steigt.

Im Feld der Eigenbetriebe sei exemplarisch herausgestellt, dass deren Anteil in Saarbrücken (26 %), Magdeburg (24 %) und Erfurt (21 %) erheblich höher ist als in Potsdam (9 %), Wiesbaden (10 %) und Kiel (12 %). Auch hier bedarf es für Hintergrundanalysen weiterer Detailinformationen. Wie für AöRs wird zu verfolgen sein, ob die Eigenbetriebsanzahl absolut bzw. gerade in Relation zu GmbHs und AöRs konstant bleibt, steigt oder fällt.

Bei Betrachtung der aktuellen Verhältnisse ist der Anteil der Rechtsform GmbH in Wiesbaden (90 %) und Schwerin (83 %) im Vergleich sehr hoch; in Erfurt (45 %) und Dresden (47 %) vergleichsweise niedrig.

Offenkundig sind ebenfalls die großen Unterschiede in den aufgeschlüsselten Kapitalanteils-kategorien bei den GmbHs der Städte und der große Anteil, für den keine Beteiligung von 100 % oder zumindest über 50 % durch die jeweilige Stadt vorliegt. Hierfür ist indessen zu ergänzen, dass auch bei einer direkten Beteiligung der Stadt von unter 50 % eine beherrschende Mehrheit durch entsprechende Kapitalverflechtungen gegeben sein. Ob ein mehrheitlicher Einfluss der öffentlichen Hand vorliegt, kann nur durch eine Einzelfallbetrachtung der teilweise komplexen Kapitalverschachtelungen beurteilt werden.<sup>13</sup> Insgesamt zeigen aber bereits auch diese Daten die starke Verschachtelung von Anteilen und die hieraus resultierende Steuerungskomplexität in den Beteiligungsstrukturen. U. a. verdeutlicht dies den erheblichen Abstimmungsbedarf bei der Steuerung und Kontrolle zwischen verschiedenen Kapitalantileseignern.

Betrachtenswert ist weiter noch der Anteil der 100 %-Beteiligungen an den gesamten unmittelbaren Beteiligungen in der Rechtsform GmbH. In den Landeshauptstädten der Flächenstaaten liegt der Anteil der 100 %-Beteiligungen (Eigengesellschaften) mit 61 % in Dresden am höchsten, gefolgt von Erfurt mit 56 %. Beispielsweise in Hannover (11 %)

<sup>13</sup> So kann eine Stadt beispielsweise zu 100 % an der Gesellschaft A beteiligt sein und nur zu 10 % unmittelbar an der Gesellschaft B. Sofern die Gesellschaft A aber mit zumindest 41 % an der Gesellschaft B beteiligt ist, kann hier im Regelfall dennoch von einem beherrschenden Einfluss der Stadt ausgegangen werden.

und Wiesbaden (21 %) liegt der Anteil deutlich niedriger. Für tiefer gehende Analysen und Interpretationen wären weitere Betrachtungen erforderlich und scheinen lohnend.

Fokussiert man schließlich noch kurz die Anzahl der Rechtsformen von GmbH&Co. KGs und AGs scheinen Düsseldorf und Saarbrücken mit jeweils 4 AGs – auf sehr niedrigem Gesamtniveau – vergleichsweise häufig an dieser Rechtsform beteiligt. Die GmbH&Co. KG ist insgesamt wie veranschaulicht kaum vertreten; im Vergleich der Städte scheint deren Anzahl in Bremen (4) und Stuttgart (3) bei vergleichender Betrachtung hoch.

Zur Gesamtzahl der privatrechtlichen Rechtsformen ist zu ergänzen, dass hier alle im Beteiligungsbericht aufgeführten Unternehmen eingerechnet worden sind, auch wenn in der Tabelle gesondert nur die Rechtsformen GmbH, GmbH&Co. KG und AG aufgenommen sind.<sup>14</sup>

Weiterhin sind die unmittelbaren Beteiligungsportfolios der Bundesländer von großem Interesse für die aktuelle Diskussion, die daher im nächsten Abschnitt betrachtet werden.

### 3. Unmittelbare Beteiligungen der Bundesländer

Für die Bundesländer stellt Abbildung 6 folgend die Strukturen für unmittelbare Beteiligungen heraus. Bedingt durch die Gestaltung der Beteiligungsberichte konnten Daten für die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen hier bisher nur für Bayern, Bremen und Sachsen-Anhalt ermittelt werden.<sup>15</sup> Deshalb sind Verhältniszahlen in der Tabelle nur für diese 3 Bundesländer berechnet worden, wobei dieser diesbezüglich erste Ausschnitt zum Aufzeigen von Analysepotenzial der laufenden Ansätze bereits mit veranschaulicht werden sollte. Die absoluten Zahlen bei den unmittelbaren Beteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform werden in den Beteiligungsberichten in sehr ähnlicher Form ausgewiesen, weshalb hier insbesondere auch im Vergleich sehr aufschlussreiche Einblicke zu ermöglichen sind.

---

14 Beispielsweise ist Dresden u. a. noch an dem UNESCO-Welterbestätten Deutschland e.V. beteiligt, Mainz an der Gesellschaft bürgerlichen Rechts Region Rhein-Main oder Magdeburg an 4 Stiftungen.

15 Die Beteiligungsberichte informieren auch auf Ebene der Bundesländer nicht in allen Fällen über insbesondere die Eigenbetriebe bzw. hier Landesbetriebe. Diesbezügliche Informationen sind häufig nur mit weiterem, sehr hohem Rechercheaufwand zu erhalten.

Bundesländer	Unmittelbare Beteiligungen Gesamt (privatr.+ öff-r.)	Privatrechtliche Gesamt	Unmittelbare Beteiligungen rechtliche Beteiligungen			GmbH Anzahl/ Anteil Gesamt	GmbH Anteil kleiner als 25 %	GmbH Anteil 25 % - 50 %	GmbH Anteil größer als 50 %	Genau 100 %/ Anteil GmbH Gesamt	GmbH & Co. KG	AG
			Gesamt	AöR	Landesbetriebe							
Baden-Württemberg	75	51/68 %	ne	23	ne	41	10	11	5	15/37 %	3	5
Bayern	71 (mit 17 LaB)	55/77 %	17/24 %	3/4 %	14/20 %	49/69 %	12	11	18	8/16 %	1	5
Berlin	59	51/86 %	ne	8	ne	42	10	7	5	20/48 %	4	5
Brandenburg	30	22/73 %	ne	8	ne	20	8	5	3	4/20 %	0	0
Bremen	52 (mit Eig./LaB)	40/77 %	12/23 %	3/8 %	9/17 %	32/62 %	5	5	4	18/56 %	4	2
Hamburg	50	43/86 %	ne	7	ne	34	2	5	3	24/71 %	2	3
Hessen	47	44/94 %	ne	3	ne	41	14	14	6	7/17 %	2	1
Mecklenburg-Vorpommern	29	24/83 %	ne	5	ne	23	9	4	5	5/22 %	0	0
Niedersachsen	45	42/93 %	ne	3	ne	37	14	3	6	14/38 %	2	3
Nordrhein-Westfalen	45	43/95 %	ne	2	ne	39	15	10	5	9/23 %	0	3
Rheinland-Pfalz	66	48/72 %	ne	5	ne	42	10	7	18	7/17 %	1	0
Saarland	39	35/90 %	ne	3	ne	32	12	6	6	8/25 %	0	2
Sachsen	36	32/89 %	ne	4	ne	29	8	5	4	12/41 %	1	2
Sachsen-Anhalt	43 (mit 17 LaB)	26/60 %	17/40 %	3/7 %	14/33 %	25/58 %	9	3	2	11/44 %	0	1
Schleswig-Holstein	29	21/72 %	ne	8	ne	19	9	5	4	1/5 %	0	2
Thüringen	33	25/80 %	ne	8	ne	21	8	1	5	7/33 %	2	2

Abb. 6: Unmittelbare Beteiligungen der Bundesländer im Vergleich (ne= nicht ermittelbar)

Quelle: Eigene Darstellung

Exemplarisch hervorgehoben erscheint die Gesamtanzahl der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Beteiligungen mit 66 in Rheinland-Pfalz vergleichsweise hoch, wogegen 45 für Nordrhein-Westfalen – z. B. bezüglich der Einwohnerzahl – niedrig auszufallen scheint.<sup>16</sup>

Die Anzahl der AöRs liegt beispielsweise in Schleswig-Holstein und Thüringen mit jeweils 8 im Vergleich deutlicher höher als z. B. in Nordrhein-Westfalen (2) und Niedersachsen (3).

Bei vergleichender Betrachtung von Bayern (77 %), Bremen (77 %) und Sachsen (60 %) divergiert der Anteil privatrechtlicher Rechtsformen erheblich. Hier ist im Zuge der weiteren Forschung ebenfalls zu betrachten, ob dieses nur mit dem Informationsausweis zusammenhängen könnte oder ob die Bundesländer bei den Entscheidungsalternativen strukturell unterschiedliche Ansätze praktizieren.

#### IV. Fazit und Ausblick

Ziel des Beitrages war eine deskriptive Analyse der sich weiter entwickelnden Ausgliederungsstrukturen von allen deutschen Städten mit über 30.000 Einwohnern im Vergleich der Größenklassen und Bundesländer im Hinblick auf unmittelbare Beteiligungen sowie eine detaillierte Bestandsaufnahme bei Landeshauptstädten und Bundesländern auf Landesebene.

Die Studie liefert für die verschiedenen Größenklassen und Bundesländer differenzierte Einblicke in die Ausgliederungsstrukturen mit absoluten Zahlen wie Verhältnisquoten auf sehr breiter empirischer Basis. Dieses erlaubt über den derzeitigen Literaturstand hinausgehende Erkenntnisse über Entscheidungen von Politik und Verwaltung, in welchen Organisationsformen politisch als öffentlich angesehene Aufgaben im konkreten Vergleich erfüllt werden. Ebenso können die detaillierten Veranschaulichungen der institutionellen Arrangements auf Landesebene sowie der Landeshauptstädte greifbare Eindrücke und Anstöße für weitere Analysen geben.

Das Projektdesign ist als Längsschnittanalyse angelegt und erlaubt – über auf die Beteiligungsberichte langfristig einheitlich angewandte Auswertungskriterien – empirisch fundiertere Aussagen, in bzw. zu welchen Organisationsstrukturen sich staatliches Handeln im Zuge der öffentlichen Aufgabenerfüllung in den nächsten Jahren bzw. Jahrzehnten entwickelt. Für die Zukunft ist eine regelmäßige Erhebung und Auswertung von Beteiligungsberichten vorgesehen, wo bei 414 überprüften Städten derzeit bei 143 bzw. 34,5 % ein Beteiligungsbericht im Internet zur Verfügung steht. Wo Beteiligungsberichte im Internet weiterhin nicht oder nicht mit allen für die Studien wichtigen Informationen vorliegen, soll eine Zusendung bei den Verwaltungen erbeten werden.

---

16 In Baden-Württemberg werden nach dem Beteiligungsbericht sehr viele medizinische Zentren für beispielsweise Psychiatrie wirtschaftlich eigenständig in Rechtsform der AöR wahrgenommen und getrennt ausgewiesen, wodurch sich die hohe Anzahl der AöR bzw. deren Beitrag zur Gesamtanzahl erklärt.

Darüber hinaus ist zur Betrachtung der Gesamtstrukturen eine Analyseausweitung auf mittelbare Beteiligungen angelaufen. Ebenfalls könnte die Studie zukünftig eine Klassifizierung nach Branchen realisieren.

Schließlich sollen für verdichtete Vergleiche weitere Verhältnisberechnungen in Betracht gezogen werden, bei denen – nur als stellvertretendes Beispiel – die Anzahl der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Beteiligungen u. a. mit den Einwohnerzahlen in Bezug gesetzt werden könnte. In diesem Sinne könnte auf Basis klarer Kriterien für jede Stadt bzw. jedes Bundesland ein „privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Ausgliederungsindex“ ermittelt werden, der politisch und wissenschaftlich sehr aufschlussreich wäre. Diesbezügliche Analysen bedürfen aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen ohne Zweifel ausgewogener Interpretationen. Derartige Informationsverdichtungen scheinen hingegen weitere wichtige Vergleichsansätze und die Basis für tiefergehendere Analysen liefern zu können.

Die Diskussion um eine Wahrnehmung von politisch als bedeutend eingestuften Aufgaben durch Markt und/oder Staat wird eine gesellschaftspolitische Kernfrage der nächsten Jahre und Jahrzehnte sein. Dieses spiegelt sich in der Kontroverse um eine öffentliche Daseinsvorsorge insbesondere im Feld von öffentlichen Unternehmen bzw. öffentlichen Beteiligungen wider. Für die (gesellschafts)politische und wissenschaftliche Diskussion sind langfristig klar vergleichbare und fundierte Empiriedaten zu den Beteiligungs- bzw. Ausgliederungsstrukturen im Vergleich der Städte und Bundesländer daher von sehr hoher Bedeutung. Es ist noch stärker aufzuarbeiten, wie sich privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Beteiligungs- und Ausgliederungsstrukturen im Verhältnis untereinander sowie in Bezug zur Kernverwaltung entwickeln. Von sehr hoher Relevanz ist in diesem Kontext in theoretischer und empirischer Perspektive vor allem weiterhin auch, ob bzw. ggf. wie stark die Ziele von Effektivität und Effizienz bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung von den gewählten Organisations- und Rechtsformen abhängen. Ebenfalls sehr bedeutsam sind fortlaufende Analysen, über welche Ansätze sich die geänderten Strukturen der Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor politisch sowie betriebswirtschaftlich und juristisch bestmöglich steuern lassen.

## Abstract

*Ulf Papenfuß; Public sector enterprises in the controversy of services of General Interest – an empirical study in terms of quantity and organisational forms*

*cooperation report; provision of public services; public cooperation; public sector enterprises; services of General Interest; spin-off of public services; structural political capacity to act*

*Public sector enterprises are allotted great importance to provide services which are politically regarded as public. They have gained considerable relevance not only for the*



*provision of services of General Interest and the structural political capacity to act, but also in financial perspective. However, there is a lack of contemporary large scale political studies which address quantity and types of organisations classifying the cities in sizes categories and federal states. This study enhances the empirical basis by conducting an online study for all German cities with more than 30.000 inhabitants. It collected 153 online available cooperation reports from cities and 16 from the federal states. The comparative depiction delivers rewarding insights into similarities and differences in the established organisational structures on a developed empirical basis.*

## Literaturverzeichnis

- Dittmer, Nora (2007), Öffentliche Unternehmen und der Begriff des öffentlichen Auftraggebers, Berlin.
- Edeling, Thomas, Christoph Reichard, Peter Richter und Steven Brandt (2004), Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK1-4, KGSt-Materialien 2/2004, Köln.
- Günther, Thomas und Mirko Niepel (2006), Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, Volume 17, Number 3, S. 323-343.
- Junkernheinrich, Martin und Gerhard Micosatt (2008), Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Killian, Werner, Peter Richter und Jan Hendrik Trapp (2006), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin.
- Linhos, Ramon (2006), Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen, Kommunalwissenschaftliches Institut Arbeitshefte 11, Potsdam.
- Püttner, Günter (1984), Die öffentlichen Unternehmen, Tübingen.
- Schneyer, Frank (2005), Beteiligungen des Bundes, der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften an Unternehmen mit mehr als 0,5 Mio € Nominalkapital – Stand und Entwicklungstendenzen, hrsg. von Arnim Goldbach et al: Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Festschrift Brede, Frankfurt, S. 77-99.
- Trapp, Jan-Hendrik und Sebastian Bolay (2003), Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.