

Freier Beitrag zum Thema „Kommunalwirtschaft und Daseinsvorsorge“

Katinka Kraus

Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen im allgemeinen Interesse

Zusammenfassung

Kommunale Unternehmen stehen bei Investitionsentscheidungen in einem Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeitsgebot und Gemeinwohlverpflichtung. Dieses Spannungsverhältnis aufgreifend legt der Aufsatz ein Verfahren dar, mit dem Investitionen kommunaler Unternehmen unter Einbeziehung ihrer öffentlichen Aufgaben priorisiert werden können. Zentral ist die methodische Einbeziehung der Gemeinwohlverpflichtung kommunaler Unternehmen. Hierbei werden operationalisierbare Indizes zur Erhebung der Gemeinwohlverpflichtung des öffentlichen Sektors bei Investitionsentscheidungen diskutiert, die weiterhin unternehmerische Flexibilität einräumen und bei begrenzten Finanzierungsspielräumen als Mechanismus zur Priorisierung von Investitionen angewendet werden können.

Stichworte: öffentliche Investitionsentscheidungen; kommunale Unternehmen; Gemeinwohlverpflichtung; Daseinsvorsorge; öffentliche Investitionspriorisierung; öffentlicher Sektor

Abstract

Local public enterprises face a tension between economic efficiency and public service obligations when making investment decisions. The paper presents a method for prioritising investments of local public enterprises that addresses potential trade-offs. Incorporating the public service obligation requires operationalisable indices in investment decisions. The methodical inclusion of these indices allows entrepreneurial flexibility and can serve as a mechanism for prioritising investments in the case of limited financial flexibility.

Keywords: public investment decisions; local public enterprises; public service obligation; services of general interest; public investment prioritisation; public sector

I. Einleitung

Viele Kommunen stehen vor großen Investitionslücken (KfW 2020), die unterschiedliche Ursachen haben – seien es generell steigende Bedarfe an öffentlichen Investitionen oder geringere finanzielle Spielräume der Kammereien. Neben Fiskalgründen spielen auch politische Trends und Diskurse eine entscheidende Rolle für kommunale Investitionsbereitschaft.¹ So wird gesellschaftlich seit einigen Jahren ein

1 Die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen unterliegt einem großen politischen Interesse. Über das politische Spektrum hinweg wird moniert, dass die Infrastrukturbereitstellung entweder nicht weit genug oder nicht zielgerichtet genug erfolgt. Neben diesem grundsätzlichen Konsens der Relevanz von öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleis-

verstärktes öffentliches Investitionsengagement gefordert, in dessen Zuge der Bedarf an kommunalen Investitionen wächst. . Mit Blick auf geringere Finanzspielräume und zugleich gesteigerter Investitionsbedarfe beabsichtigen einige Kommunen deshalb, zwischen und innerhalb ihres Dienstleistungsportfolios und ihrer Investitionsvorhaben zu priorisieren und nicht immer alle geplanten Investitionen zu tätigen (Schneider/Maruda/Koldert/Thöne 2018).

Öffentliche Investitionen werden in Deutschland größtenteils durch kommunale Unternehmen getätigt, die in mittleren und kleineren Unternehmen organisiert sind (Hesse/Lenk/Starke 2017, S. 21 ff.). Trotz hoher Investitionsbedarfe und -volumina lassen viele kommunale Unternehmen strukturierte Konzepte vermissen, welche die Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Investitionsvorhaben systematisch einbezieht. Eine Analyse der Geschäftsberichte der acht großen kommunalen Energieversorgungsunternehmen aus Leipzig, Hannover, Köln, Frankfurt a.M., Darmstadt, Mannheim, Nürnberg und München (sogenannte 8KU) zeigt, dass in der unternehmerischen Praxis derartige methodische Verfahren nicht systematisch für Investitionsentscheidungen angewendet werden.² Zwar hat sich in den letzten Jahren neben den klassischen Geschäftsberichten eine Kategorisierung und Katalogisierung von Kriterien von allgemeinem Interesse insbesondere für den Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz in Geschäfts- und Nachhaltigkeitsberichten etabliert. Die maßgeblichen Kenngrößen für Unternehmenserfolge resultieren allerdings auch bei kommunalen Unternehmen aus betriebswirtschaftlichen Gewinn- und Verlustrechnungen. Eine Weiterentwicklung derzeitiger Kriterien von öffentlichen Investitionsentscheidungen ist folglich auf operativer Ebene notwendig, um die besondere Rolle kommunaler Unternehmen in Investitionsentscheidungen abzubilden. In diesem Aufsatz wird der Versuch einer solchen Weiterentwicklung unternommen und ein Verfahren zum Investitionscontrolling unter Einbeziehung der besonderen Rahmenbedingungen und Kriterien kommunaler Unternehmen vorgestellt.

tungen ist die Frage ihrer Finanzierungs- und Erbringungsart äußerst umstritten. Während teilweise eine Wirtschaftstätigkeit durch die öffentliche Hand forciert wird, ist sie andernfalls ein Beispiel für ein viel zu hohes staatliches Engagement, bei dem grundsätzlich die Rolle der öffentlichen Hand als Unternehmerin hinterfragt oder sogar negiert wird. Der Diskurs wird seit einiger Zeit, um die durch die europäische Niedrigzinspolitik bedingte Ausweitung von Investitionen der öffentlichen Hand ergänzt. Vgl. als Beispiele unter vielen: Fratscher, Marcel: Wer echte Investitionen will, muss die schwarze Null aufgeben, in: Die Zeit, 17.1.2020, unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-01/bundeshaushalt-ueberschuesse-steuern-schulden-investitionen> (5.3.2020); Schumann, Harald: Die Regierung muss sich von der Schuldenbremse verabschieden, in: Der Tagesspiegel, 7.11.2019, unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/notwendige-investitionen-die-regierung-muss-sich-von-der-schuldenbremse-verabschieden/25202530.html> (5.3.2020).

2 Siehe Tabelle 2 im Anhang.

II. Architektur und Rahmen kommunaler Investitionstätigkeit

Der Aufsatz nimmt die besondere Funktion kommunaler Unternehmen zum Ausgang und erläutert ein Verfahren zum öffentlichen Investitionsmanagement, das über reine Wirtschaftlichkeitsvorgaben hinausgeht, und der Erfüllung gemeinwohlorientierter Aufgaben dient. Dabei wird sich auf kommunale Unternehmen fokussiert, die im Besitz der Gemeinden bzw. Kommunen stehen und auf lokaler Ebene wirtschaftlich tätig sind. Als kommunale Unternehmen werden im Folgenden öffentliche Unternehmen mit einem kommunalen Eigentümeranteil von mindestens 50% verstanden, die unmittelbar aus der Kommunalverwaltung ausgegliedert und damit verselbständigte Einheiten zur Erfüllung öffentlicher Zwecke sind. Eine in Deutschland übliche und aus einer globalen Sicht besondere Form sind kommunale Unternehmen in Besitz der öffentlichen Hand, die häufig in sogenannten Stadtwerke-Verbänden in privatrechtlichen Rechtsformen organisiert sind.³ Kommunale Unternehmen stellen in diesem Sinne ein besonderes Charakteristikum in der Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen dar und lassen eine in diesem Aufsatz vorgenommene, separate Betrachtung notwendig erscheinen.

Der Aufsatz gliedert sich in zwei Teile: Der erste Teil diskutiert die rechtlichen, betriebswirtschaftlichen und kommunalpolitischen Rahmenbedingungen von kommunalen Unternehmen. Der zweite Teil stellt ein Verfahren zum Investitionscontrolling kommunaler Unternehmen vor, das auf den im ersten Teil erläuterten Rahmenbedingungen aufbaut.

Der erste Teil beleuchtet Architektur und Rahmen kommunaler Investitionstätigkeit. Dafür werden die Grundlagen für öffentliche Wirtschaftstätigkeit sowie der Instrumentalcharakter kommunaler Unternehmen erläutert. Dieser Abschnitt intendiert folglich, die wissenschaftlichen und unternehmenspraktischen Rahmenbedingungen bzw. Annahmen des im Anschluss vorgestellten Verfahrens zum kommunalen Investitionscontrolling abzubilden. Der erste Teil gründet insbesondere auf Daten (1) des Statistischen Bundesamtes, (2) der 8KU-Jahresabschlussberichte und (3) der seit 2005 erfassten Rekommunalisierungen des Verbands Kommunaler Unternehmen – letztgenannte Daten wurden zusätzlich ergänzt. Aus diesen Daten wird deutlich, wie die kommunale Wirtschaft in Deutschland organisiert, konstituiert und reguliert ist.

Im zweiten Teil wird auf Grundlage der aus den Daten und der wissenschaftlichen Literatur gezeichneten Rahmenbedingungen ein Verfahren zum Investitionscontrolling für die Kommunalwirtschaft vorgestellt. Miteinbezogen werden hierfür Gesell-

3 Im Jahr 2018 wurden von den insgesamt 18.566 öffentlichen Unternehmen 71% in privatrechtlicher Form und 29% in öffentlich-rechtlicher Form geführt. (Statistisches Bundesamt, 2020, Ausgewählte Kennzahlen nach Rechtsformen für das Berichtsjahr 2018, unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Tabellen/jahresabschlusse-rechtsformen.html>.)

schaftsverträge und Satzungen sowie Erkenntnisse aus Machbarkeitstest und -gesprächen mit einschlägigen Fachabteilungen und -vorständen von kommunalen Unternehmen zur Prüfung der operativen Umsetzbarkeit des dargelegten Verfahrens.⁴ Leitgebende Forschungsfrage des zweiten Teils ist, wie kommunale Unternehmen systematisch Investitionsentscheidungen treffen und dabei sowohl ihrer Gemeinwohlverpflichtung als auch ihrem Wirtschaftlichkeitsgebot nachkommen können.

1. Die Wirtschaftstätigkeit von kommunalen Unternehmen

Öffentliche Investitionen werden in Deutschland oftmals durch kommunale Unternehmen getätigt. Denn die öffentliche Wirtschaft ist in Deutschland größtenteils dezentral in mittleren und kleineren Unternehmen organisiert. Es sind insbesondere diese dezentralen Einheiten, die den Großteil an Investitionen in öffentliche Infrastrukturen und Dienstleistungen tätigen (Hesse/Lenk/Starke 2017, S. 21 ff.). Differenziert nach Gebietskörperschaften beziehungsweise nach den Teilsektoren Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung waren dem Statistischen Bundesamt zufolge im Jahr 2011 mit einem Anteil von rund 89% der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in kommunaler Trägerschaft (Statistisches Bundesamt 2014, S. 309). Großunternehmen waren 2011 auf kommunaler Ebene mit 17% vergleichsweise selten vertreten, während bei mittleren Unternehmen der Anteil bei allen Gebietskörperschaften zwischen 21% und 28% variierte. Mit abnehmender Anzahl der Beschäftigten beziehungsweise bei einer Jahresbilanzsumme bis zu zehn Millionen Euro verzeichnete 2011 die kommunale Ebene die höchsten Anteile an kleinen Unternehmen (27%) und an Kleinstunternehmen (30%) im öffentlichen Sektor (Statistisches Bundesamt 2014, S. 309). Öffentliche Investitionen werden damit vorrangig durch kleinere und mittlere Unternehmen in Besitz der Städte und Gemeinden getragen.⁵

Die Regularien solcher kommunalen Unternehmen gründen dabei sowohl auf bundesdeutschem als auch auf EU-Recht. In der Europäischen Union setzt die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit durch eine öffentliche Körperschaft einen öf-

4 Besonders möchte ich den zahlreichen Vertretern des Stadtwerke Köln Konzerns – insbesondere Sebastian Bucher, Rainer Plafmann sowie Jürgen Piron – und Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt (Universität zu Köln) für den hilfreichen und weiterbringenden Austausch danken, die in zahlreichen Gesprächen wertvolle Kommentare, Anregungen und Ideen einbrachten.

5 Investive Tätigkeiten der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) werden vorrangig durch die kommunale Ebene getätigt. Die FEU des Bundes bewegen pro Unternehmen zwar durchschnittlich höhere Investitionsvolumina (2013: 26,8 Mio. Euro) als die FEU der Länder (2013: 6,0 Mio. Euro) und der Kommunen (2013: 2,0 Mio. Euro). Denn bei den FEU des Bundes handelt es sich um deutlich größere Einheiten mit umfangreicheren Investitionsbudgets als auf der kommunalen und Länderebene, wo sich die ausgelagerten Tätigkeiten auf eine größere Anzahl von Unternehmen und eine breitere Branchenvielfalt erstreckt. Im Allgemeinen spielt jedoch die investive Tätigkeit auf der kommunalen Ebene die wichtigste Rolle (Hesse/Lenk/Starke 2017, S. 21).

fentlichen Zweck voraus, für dessen Erfüllung sich die Gebietskörperschaften öffentlicher Unternehmen bedienen können (CEEP 1996, S. 22 f.). Dieser öffentliche Zweck wird im deutschsprachigen Raum oftmals als Daseinsvorsorge und im europarechtlichen Kontext als Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse bezeichnet. Das Leistungsspektrum dieser, einem öffentlichen Zweck unterliegenden Dienstleistungen ist ein Produkt aus historisch gewachsenen Strukturen und Aufgaben, die aufgrund von zeitlichen, räumlichen und gesellschaftlichen Faktoren variieren können. Diese Heterogenität einbeziehend, verfolgt die Europäische Kommission einen funktionalen Ansatz bei der Definition von Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse. Sie definiert diese Dienstleistungen als solche, „die von den Behörden der Mitgliedstaaten als im allgemeinen Interesse liegend eingestuft werden, und daher spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen [unterliegen]“ (Europäische Kommission 2011, S. 3). Der Begriff deckt sowohl wirtschaftliche Tätigkeiten (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) als auch nichtwirtschaftliche Leistungen (Dienstleistungen von allgemeinem Interesse) ab.

Die Wirtschaftstätigkeit von kommunalen Unternehmen wird auf europäischer und nationaler Ebene geregelt. Kommunale Wirtschaftstätigkeit erfolgt auf institutioneller Ebene, wenn politische Körperschaften mittels eigener Unternehmen Infrastrukturen und Dienstleistungen bereitstellen. Auf funktioneller Ebene ist damit die Sicherung von öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen durch politische Gebietskörperschaften gemeint. Diese Dienstleistungen können durch öffentliche oder private Unternehmen bereitgestellt werden. Greifen die Gebietskörperschaften auf ihre eigenen kommunalen Unternehmen zurück, so produzieren sie das Angebot selbst, während die Gebietskörperschaften mittels privater Unternehmen das Angebot lediglich gewährleisten (Ambrosius 2012, S. 73).

Entgegen der deutschen Tradition verfolgt das europäische Recht einen funktionalen Ansatz bei der Abgrenzung von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten. Das europäische Wettbewerbsrecht unterscheidet zwischen nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wobei die europäischen Institutionen neutral in Bezug auf die Rechtsform der Dienstleister von allgemeinem Interesse sind (Bogumil/Pielow/Ebbinghaus/Gerber/Kohrmeyer 2010, S. 12, Kraus 2020, S. 438). Das Konzept von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, welches in Deutschland häufig unter „Daseinsvorsorge“ subsumiert wird, erfährt durch und in den EU-Mitgliedsstaaten jeweils unterschiedliche Umsetzungen (Europäische Kommission 2001, Rn. 13,14, 25; Europäische Kommission 2003, Rn. 31, S. 11). Das konzeptionelle Verständnis von Daseinsvorsorge als Teilbereich einer staatlichen Gemeinwohlverpflichtung ist in der Folge in jedem EU-Mitgliedsstaat unterschiedlich und lässt damit grundsätzlich einen weiten Erbringungsspielraum zu.

Aufgrund des europarechtlich verankerten funktionalen Ansatzes dieser Dienstleistungen finden die Wettbewerbsregeln des europäischen Binnenmarktes dann Anwendung, wenn es sich um ein wirtschaftliches Angebot von Waren und Dienstleistungen handelt. Für die Tätigkeiten der Kommune auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge hat dies zur Folge, dass der weit überwiegende Teil dieser Tätigkeiten anders als im nationalen Kompetenzgefüge nicht der ausschließlichen Kompetenz der Kommunen unterliegt. Vielmehr müssen diese Tätigkeiten den europäischen Binnenmarktregeln entsprechen und folglich einer Überprüfung durch die Kommission zugänglich sein (Bogumil/Pielow/Ebbinghaus/Gerber/Kohrsmeyer 2010, S. 12).

Zwar sind kommunale Unternehmen grundsätzlich auch an die europäischen Wettbewerbsregeln gebunden. Allerdings legt Artikel 106 Abs. 1 AEUV fest, dass die EU-Mitgliedsstaaten für kommunale Unternehmen und für Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine von den Europäischen Verträgen abweichende Sonderregelung erlassen dürfen. Dieses für die öffentliche Wirtschaft bestehende Sonderrechtsregime definiert ein öffentliches Unternehmen als „jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand [...] unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss hat“ (Art. 2 lit. b) Transparenzrichtlinie EG/111/2006). Das europäische Recht legt einen funktionalen Unternehmensbegriff zugrunde, nach dem nicht die Rechtsform des Unternehmens, sondern lediglich der beherrschende Einfluss der öffentlichen Hand entscheidend ist. Ein solcher beherrschender Einfluss liegt vor, wenn der Staat dem Unternehmen durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften Privilegien gewährt, welche bis zur Erlangung einer Monopolstellung reichen können (Krajewski/Kraus/Sonder 2019, S. 226).

Anders als beim Vertrag über die Europäische Union (EUV), der eine Systementscheidung zugunsten der sozialen Marktwirtschaft enthält, sind dem deutschen Grundgesetz keine Vorgaben für die Gewährung einer bestimmten Wirtschaftsordnung oder ein Bekenntnis zu einem bestimmten Wirtschaftssystem zu entnehmen. Das Grundgesetz (GG) ist folglich wirtschaftspolitisch neutral gegenüber öffentlicher und privater Wirtschaftstätigkeit (Krajewski/Kraus/Sonder 2019, S. 230). Das Recht der öffentlichen Wirtschaft folgt nach Artikel 70 ff. und 83 ff. GG dem allgemeinen Kompetenzrahmen im Bund. Artikel 74 Nr. 11 GG erfasst die wirtschaftliche Betätigung unabhängig von ihrer Organisationsform. Beteiligt sich die öffentliche Hand wie ein privater Rechtsträger wirtschaftlich, so gelten für sie die gleichen gesetzlichen Bestimmungen wie für die Privatwirtschaft. Die öffentliche Wirtschaft fällt allerdings nicht unter den Geltungsbereich von Artikel 74 Nr. 11 GG, wenn der öffentliche Unternehmenszweck und -auftrag im Vordergrund stehen, wie dies bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge der Fall ist. Die Länder führen gemäß Artikel 84 Abs. 1 S. 1 GG die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, sofern im Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zugelassen ist (Krajewski/Kraus/Sonder 2019, S. 234 f.).

Die Gemeinden nehmen nach Artikel 83 ff. GG Aufgaben des Bundes und des Landes als untere Verwaltungsinstanz wahr. Darüber hinaus verfügen sie durch Artikel 28 Abs. 2 GG jedoch auch über eine Fülle an Aufgaben in eigener Verantwortung (sogenannte kommunale Selbstverwaltung). Die Organisation dieser Aufgaben obliegt den Gemeinden bzw. Kommunen. Sie kann generell in der Kernverwaltung, durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen, durch privatwirtschaftlich organisierte Gesellschaften, durch gemischtwirtschaftliche Gesellschaften mit privaten Dritten oder durch interkommunale Zusammenarbeit erfolgen (Bogumil/Pielow/Ebbinghaus/Gerber/Kohrsmeyer 2010, S. 10).

Öffentliche Dienstleistungserbringung und Infrastrukturbereitstellung im Rahmen eines kommunalen Daseinsvorsorge-Auftrags werden durch Artikel 28 Abs. 2 GG für öffentliche Unternehmen in kommunaler Trägerschaft verfassungsrechtlich garantiert. Demnach muss für die kommunalen Träger das Recht gewährleistet sein, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 S. 1). Dies bedeutet, dass die Kommunen das Recht besitzen, eigenverantwortlich, d.h. frei von staatlicher Reglementierung in der Art und Weise der Aufgabenerledigung, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu organisieren. Die Reichweite der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie für das wirtschaftliche Handeln ist allerdings umstritten. Es kann davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden vom Kernbereich des Artikel 28 Abs. 2 GG umfasst ist. Allerdings ist, außer bei Daseinsvorsorge-Leistungen, noch nicht abschließend geklärt, welche Tätigkeiten unter die kommunale Selbstverwaltung fallen (Krajewski/Kraus/Sonder 2019, S. 236 ff.).

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit werden durch Landesgesetzgebung insbesondere durch Landesverfassungsrecht, Gemeindeordnungen und spezialgesetzliche Regelwerke zur Kommunalwirtschaft ergänzt und konkretisiert. Die Gemeinden haben im Sinne ihrer Gemeindehoheiten der Rechtssetzungs-, Personal-, Finanz-, Planungs-, und Organisationshoheit das Recht, über die örtlichen Angelegenheiten nach eigenem Willen zu entscheiden und diesen Willen mit eigenen Mitteln selbstverantwortlich umzusetzen. Aus der Organisationshoheit lässt sich die Möglichkeit, einer kommunalen Aufgabenerfüllung mittels unternehmerischer bzw. wirtschaftlicher Betätigung ableiten. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist damit Ausdruck ihrer kommunalen Selbstverantwortung, solange nicht andere Vorgaben verletzt werden (Krajewski/Kraus/Sonder 2019, S. 238).

Analog zu § 67 Abs. 1 DGO wurde in den Gemeindeordnungen und Kommunalwirtschaftsgesetzen eine Schrankentrias kommunaler Wirtschaftstätigkeit verankert. Diese beinhaltet drei Bedingungen: Die wirtschaftliche Betätigung muss durch einen öffentlichen Zweck getätigt werden (Zweckbindungsklausel), das Unternehmen muss nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungs-

fähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf stehen (Relationsklausel) und der öffentliche Zweck darf nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt werden können (Subsidiaritätsklausel) (Krajewski/Kraus/Sonder 2019, S. 239).

Es wurde deutlich, dass im Vergleich zum Europarecht in Deutschland der konkrete Rahmen für Daseinsvorsorge-Leistungen zusätzlich zu den europarechtlichen Bestimmungen bezogen auf den Tätigkeitsbereich wesentlich enger und bezogen auf die Wirtschaftlichkeit statischer gefasst ist (Kraus 2020, S. 438). Die Einschränkungen im Tätigkeitsbereich und das Wirtschaftlichkeitsgebot sind vor allem in Gemeindeordnungen der Bundesländer genauer festgelegt. Welche Art der Tätigkeit einem öffentlichen Zweck unterliegt ist in den Landesgesetzen nicht einheitlich formuliert (Krajewski/Kraus/Sonder 2019, S. 240). Durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt ist ein öffentliches Unternehmen nur dann, wenn es sich auf die aus den jeweiligen Gemeindeordnungen resultierende Verpflichtung der Gemeinde, das Wohl ihrer Einwohnerschaft zu fördern, zurückführen lässt (VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil v. 28.3.2000 – VGH N 12/98, NVwZ 2000, 801).

2. Der Instrumentalcharakter kommunaler Unternehmen

Im Diskurs um Art und Umfang von Staatsaufgaben bleibt in Deutschland gerade in sich transformierenden Sektoren umstritten, welche Güter und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand erbracht werden sollten sowie in welcher Weise und in welchem Maße Daseinsvorsorge-Leistungen zu finanzieren sind. Entsprechend breit ist auch die Spannweite im Wissenschaftsdiskurs. So reicht das Spektrum von „Minimalisten“, welche den staatlichen Tätigkeitsbereich möglichst weitgehend zu begrenzen suchen, bis zu Vertretern der in der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre verankerten „Instrumentalthese“, welche öffentliche Unternehmen als Instrumente ihrer Träger und somit als Gestaltungsmittel des Staates und der öffentlichen Verwaltung verstehen (Theuvsen 2012, S. 91 f.). Argumentativ werden vonseiten der Minimalisten neben Effizienzargumenten gesellschaftstheoretische Überlegungen angeführt (Gretschmann 1991, S. 49; Buchanan 1975), während nach der Instrumentalthese die wirtschaftliche Betätigung des Staates und die Existenz öffentlicher Unternehmen durch die Wahrnehmung öffentlicher Interessen legitimiert sind (Thiemeyer 1975, S. 28).

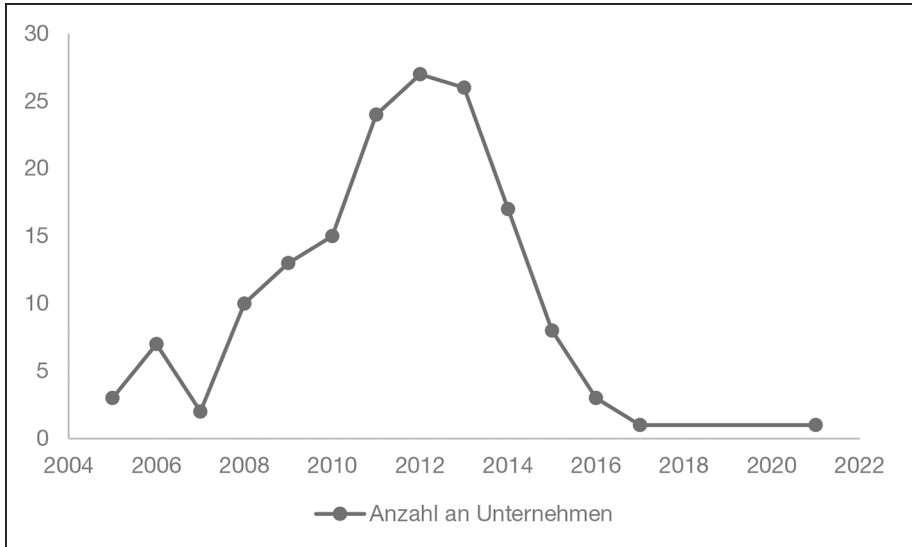
Die Diskursvarianz verdeutlicht, dass es weder aus einer historischen noch aus einer rechtlichen Perspektive einen klar abgrenzbaren Katalog öffentlicher Interessen und Aufgaben gibt. Der Bestand und Umfang staatlicher und kommunaler Aufgabewahrnehmung ist vielmehr ein Produkt historisch gewachsener, variabler Strukturen. In der Tendenz lässt sich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts in allen Industriestaaten eine Zunahme des öffentlichen Sektors erkennen. Dieser Bedeutungszuwachs staatlicher Wirtschaftstätigkeit beschleunigte sich vor allem noch einmal nach dem Zweiten Weltkrieg. Erst in den frühen 1990er Jahren ebte in Deutsch-

land diese Entwicklung unter neuen Konzepten wie New Public Management oder Neues Steuerungskonzept ab. In diesen neuen Konzepten wurde die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors kritisch hinterfragt und eine am betriebswirtschaftlichen Paradigma orientierte Umgestaltung öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen gefordert, die mit Privatisierungs- und Deregulierungsprozessen einhergingen (Theuvsen 2021, S. 92 f.).

Der Diskurs um das Verhältnis von Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit führte in der Vergangenheit immer wieder zu weitreichenden politischen Reformen – seien es Privatisierungen und Deregulierungen in den 1990er und 2000er Jahren oder Rekommunalisierungen seit Mitte der 2000er Jahre. In der Phase der Privatisierungen und Deregulierungen sank der Anteil von Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 1996 bis 2008 von 49,3 % auf 43,9 % (Theuvsen 2012, S. 93). In dieser Zeit war das Leitbild des produzierenden Staates dem des wettbewerblich ausgerichteten Gewährleistungsstaates gewichen.⁶ Die letzte Trendwende setzte zwischen den Jahren 2010 und 2014 ein, als vor dem Hintergrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 mittels Rekommunalisierungen die Kommunalwirtschaft ausgebaut wurde (Theuvsen 2012, S. 93; Furtner/ Halmer/ Kaya/ Terzic/ Wülbeck 2019). Dieser Trend wird durch die untenstehende Abbildung und die in Tabelle 2 im Anhang aufgeführte nicht abschließend systematische Auflistung von Gründungen kommunaler Unternehmen in Deutschland seit 2005 deutlich.

6 Nach dem Leitbild des Gewährleistungsstaates bedient sich der Staat zur Finanzierung und Durchführung öffentlicher Aufgaben öffentlicher und privater Dienstleistungserbringer und zieht sich manchmal sogar aus der Gewährleistungsverantwortung zurück (Theuvsen 2012, S. 93).

Darstellung: Anzahl an Neugründungen kommunaler Unternehmen (Rekommunalisierungen)



Die Abbildung verdeutlicht, dass der Diskurs um kommunales Wirtschaften in einem solchen Sinne normativ aufgeladen ist, als dass nicht nur ein bestehender Zustand interpretiert, sondern auch ein Handlungsanspruch formuliert wird (Ambrosius 2012, S. 72). Die politischen Forderungen scheinen dabei mit den jeweiligen wirtschaftspolitischen Trends zu korrelieren, die eine Balance zwischen den beiden Polen der Gemeinwohlverpflichtung und der Wirtschaftlichkeit austarieren zu suchen. Aus einer langfristigen Perspektive lässt dies auf eine historisch gewachsene Gleichrangigkeit von nicht-monetären Zielen im allgemeinen Interesse und Profitabilitätsabsichten schließen.

Vor allem kommunale Unternehmen in privatrechtlichen Organisationsformen befinden sich in der Praxis in einem Zielkonflikt zwischen Gewinninteressen und ihrem öffentlichen Auftrag, der durch den funktionalen Ansatz der Europäischen Kommission noch verschärft wurde (Kraus 2020). Thiemeyer (1975, S. 29) charakterisierte diesen Zielkonflikt bereits in den 1970er Jahren mit den Termini *Sachziel* und *Formalziel*. Das Sachziel eines Unternehmens bezieht sich auf Art, Menge und Zeitpunkt der im Markt abzusetzenden Leistungen. Aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive werden hierbei der qualitative und quantitative Beitrag eines Unternehmens zur gesellschaftlichen Bedarfsdeckung festgelegt. Schulz-Nieswandt (2015, S. 348) definiert den Terminus des Sachziels als die Erfüllung politisch definierter Aufgaben durch die öffentliche Hand, während das Formalziel wiederum auf Rentabilität, Kostendeckung und Kostenminimierung abstellt. Hierbei handelt es sich einerseits um die Konkretisierung der öffentlichen Aufgabe und andererseits

um die Präzisierung der entsprechenden finanzwirtschaftlichen Bedingungen, unter denen diese Aufgabe zu erfüllen ist (Thiemeyer 1975, S. 29). Bei kommunalen Unternehmen, die in einem allgemeinen Interesse agieren, kommt folglich dem Sachziel ein eigenständiger Rang neben dem Formalziel zu. Die Erbringung der Leistung ist damit nicht nur ein Mittel zur Gewinnerzielung, sondern fungiert als Ausgangspunkt der Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand (Greiling/Schaefer/Theuvsen 2019, S. 301).

Aus diesem Formalziel leitet sich für die öffentliche Hand aufgrund zahlreicher gesetzlicher Bestimmungen ein Wirtschaftlichkeitsgebot ab.⁷ Im wissenschaftlichen Diskurs ist derzeit die Position dominant, die dem Wirtschaftlichkeitsgebot Verfassungsrang zuordnet und damit alle staatlichen Gewalten bindet (Musil 2005, S. 72 ff.). Das Haushaltsrecht schreibt deshalb vor, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für öffentliche Maßnahmen bzw. Projekte durchzuführen (Mühlenkamp 2011, S. 3). Gerade kommunale Unternehmen in privatrechtlichen Organisationsformen unterliegen diesem Wirtschaftlichkeitsgebot und richten ihre Investitionssteuerung nach gängigen betriebswirtschaftlichen Messkriterien aus. Das allgemeine Interesse und der diesen Unternehmen zugrundeliegende Daseinsvorsorge-Auftrag finden in der unternehmerischen Praxis deshalb häufig keine hinreichende systematische, d.h. bedarfsorientierte, Einbeziehung in öffentliche Investitionsentscheidungen.⁸

Kommunale Unternehmen sind in den meisten deutschen Bundesländern in der Form zu führen, zu steuern und zu kontrollieren, dass ihr öffentlicher Zweck nachhaltig erfüllt wird (u.a. § 109 Abs. 1 S. 1 GO NRW). Ein aus europäischer Sicht eher deutsches Spezifikum besteht in dem zusätzlichen Wirtschaftlichkeitsgebot für öffentliche Unternehmen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird (u.a. § 109 Abs. 1 S. 2 GO NRW). In der älteren Forschungsliteratur wurde davon ausgegangen, dass der öffentliche Auftrag durch eine mehrstufige Zielhierarchie zu definieren und in möglichst operationale Unternehmensziele schrittweise zu übersetzen sei (Eichhorn 1983). Inzwischen wird in der Wissenschaft vornehmlich die „Mehrdimensionalität, Komplexität und politische Dimension der Bestimmung der Aufgaben öffentlicher Unternehmen“ (Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt 2008, S. 39) betont (Greiling/Schaefer/Theuvsen 2019, S. 306). Die besondere Konstellation öffentlicher Unternehmen wird durch die bereits dargelegte Zielhierarchie aufgezeigt, die Schulz-Nieswandt (2015, S. 348) als *Sachzieldominanz* bezeichnet. Gesamtgesellschaftlich verfolgen öffentliche Unternehmen demnach primär das Ziel einer nutzenmaximierenden Wohlfahrtssteigerung, indem Kostendeckung und Gewinnerzielung lediglich Nebenziele der ihnen vorgelagerten Sachziele darstellen (Schulz-Nieswandt 2015, S. 348).

Bei einer hinreichenden Würdigung der Gleichrangigkeit von nicht-monetären Zielen der Daseinsvorsorge und Gewinninteressen müssten in der Folge sowohl Wirt-

7 Vgl. im Sozialrecht § 69 II SGB IV und § 12 I 1 SGB V.

8 Siehe Tabelle 2 im Anhang.

schaftlichkeits- als auch Daseinsvorsorgekriterien in die Investitionssteuerung öffentlicher Unternehmen einbezogen werden (Schulz-Nieswandt, 2015, S. 238). Die Relevanz der betriebswirtschaftlichen Einbeziehung der Gemeinwohlverpflichtung von kommunalen Unternehmen wird im Rahmen der *Instrumentalthese* betont (Weisser 1960, S. 4037). Die Instrumentalthese nimmt die durch den jeweiligen Träger vorgegebene Zielsetzung öffentlicher Unternehmen zum Ausgangspunkt für ihr betriebswirtschaftliches Handeln. Kommunale Unternehmen fungieren demnach als „Instrumente des Trägers, hier also Instrumente der Wirtschaftspolitik des Staates, der Gemeinden“ (Thiemeyer 1975, S. 28). Entscheidend ist, dass die Gebietskörperschaften durch Kapitalbesitz oder durch die Unternehmensleitung die Zielerreichung ihres Unternehmens beeinflussen (Schmidt 1967, S. 236 f.). Die Gebietskörperschaften können folglich mithilfe ihrer Unternehmen ihre jeweiligen Zielsetzungen durchsetzen (Hax 1968, S. 47; Katterle 1971, S. 22), indem sie ihren Unternehmen als „Instrument[e] der Gestaltung des Sozialstaates und der Wirtschaftspolitik“ (Püttner 1969, S. 6) bestimmte Aufgaben stellen, die sie im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit erfüllen sollen (Wenger 1969, S. 292, S. 567 ff., Stern/ Püttner 1965; einer anderen Ansicht folgend vgl. Emmerich 1970, S. 30). Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Europäische Kommission (2001, Ziff. 3), die sich jedoch lediglich auf Leistungen beschränkt, die einem Marktversagen zugrunde liegen. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass Artikel 106 AEUV das Interesse der Mitgliedstaaten am Einsatz bestimmter Unternehmen als Instrument der Wirtschafts- oder Sozialpolitik mit dem Interesse der Gemeinschaft an der Einhaltung der Wettbewerbsregeln und der Wahrung der Einheit des Gemeinsamen Marktes in Einklang bringen soll.⁹

Der Instrumentalcharakter kommunaler Unternehmen ist auch ein Produkt des historisch gewachsenen Ordnungsrahmens für kommunale Unternehmen, der sich durch die Interdependenz von *Polity*, *Policy* und *Politics* auszeichnet (Röber 2008). *Polity* umfasst die in Verfassungen und Normen verankerten Organisationsstrukturen, unter die auch Verbände, Parteien und Parlamente subsumiert werden können. *Policy* bezeichnet öffentliche Aufträge und Ziele sowie politische Programme, während *Politics* den politischen Entscheidungsprozess beschreibt. Demnach steht gute Unternehmensführung im öffentlichen Sektor vornehmlich unter dem „Primat der Politik“, sodass „jede unternehmerische Entscheidung stets auch eine politische Entscheidung“ ist (Greiling/Schaefer/Theuvsen 2019, S. 307). Ein entscheidendes Spezifikum öffentlicher Unternehmen liegt in dem hohen (partei-) politischen Einfluss in die Unternehmensziele und -maßnahmen begründet, was letztlich dazu führt, dass öffentliche Unternehmen rechtliche und vertragliche Pflichten erfüllen müssen und zugleich politischer Lenkung unterliegen.

9 Vgl. Urteile vom 21. September 1999, Albany (C 67/96, EU:C:1999:430, Rn. 103), vom 20. April 2010, Federutility u. a. (C 265/08, EU:C:2010:205, Rn. 28), und vom 21. Dezember 2011, ENEL (C 242/10, EU:C:2011:861, Rn. 41).

Mit Blick auf diesen historisch gewachsenen Ordnungsrahmen unterliegen kommunale Unternehmen in der Praxis einem Interessenkonflikt zwischen Gemeinwohlverpflichtung und Gewinnstreben, der vor allem auf europäischer Ebene immer wieder zu wettbewerbpolitischen Problemen in Legislativinitiativen für gewinnorientierte öffentliche Unternehmen führt (Kraus 2020, S. 438 ff.). In der betriebswirtschaftlichen Praxis öffentlicher Wirtschaftstätigkeit existieren kaum Anreize, übergeordnete volkswirtschaftliche Ziele nachhaltig umzusetzen. Diese fehlenden Finanzierungsmechanismen für öffentliche Unternehmen können zu Fehlsteuerungen in der öffentlichen Investitionspolitik führen, indem kapitalintensivere Infrastruktur tendenziell investiv gemieden und stattdessen profitgenerierende Vorhaben verfolgt werden. Dieses Problem wurde nach der weltweiten Finanzkrise von der Europäischen Kommission erkannt, indem durch die „European Public Sector Accounting Standards“ zukünftig europaweit geltende Rechnungslegungsstandards für öffentliche Einheiten definiert und eingeführt wurden. Demnach sollen nach europaweit harmonisierten Kriterien nicht nur Ein- und Auszahlungen, sondern viele Arten von Transaktionen durch den öffentlichen Sektor abgebildet und damit der Versuch unternommen werden, Probleme wie den Substanzverzehr des öffentlichen Infrastrukturvermögens zumindest vergleichbar abzubilden (IDW 2019, S. 12). Dieser Vorstoß zielt zwar auf eine nachhaltigere Rechnungslegung des öffentlichen Sektors ab, allerdings werden auch hierbei, wie bereits bei öffentlichen Unternehmen üblich, kommunale Unternehmen an den gleichen Rechnungslegungskriterien gemessen wie die Privatwirtschaft, die vornehmlich Gewinninteressen verfolgt (IDW 2019).

Es gibt bereits verschiedene Ansätze einer gesellschaftlich erweiterten Rechnungslegung von kommunalen und öffentlichen Unternehmen wie beispielsweise die Sozialbilanzierung (vgl. u.a. Hoffmann-Nowotny 1981) oder soziale Indikatorenmodelle (vgl. u.a. Stahmer 2004). Allerdings ist ihre Operationalisierung für die unternehmerische Praxis noch immer weitgehend ungelöst. In der Sozialwirtschaft werden darüber hinaus Methoden der Added Values und des Social Return of Investment (SRI) diskutiert, die aber ebenfalls mit Blick auf die dargelegten Besonderheiten kommunaler Unternehmen zu keinem zufrieden stellenden Ergebnis führen. Zu beachten sind hierbei verschiedene Parameter der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion, die in der Theorie der sozialen Nutzendiffusion oder bei der Corporate Social Responsibility (CSR) bestehen. Ein auf die spezifischen Belange kommunaler Unternehmen heruntergebrochenes Investitionsverfahren bieten diese Methoden jedoch bisher nicht.

III. Verfahren zum Investitionscontrolling kommunaler Unternehmen

Dieser zweite Teil stellt ein Verfahren zum Investitionscontrolling für kommunale Unternehmen vor. Das im Folgenden dargelegte Verfahren intendiert, die im ersten

Abschnitt gezeichneten besonderen Rahmenbedingungen kommunaler Wirtschaftstätigkeit einzubeziehen und zu operationalisieren. Zentral ist bei dem Verfahren die separate Betrachtung der gemeinwirtschaftlichen Funktion und des Wirtschaftlichkeitsgebotes kommunaler Unternehmen. Gerade die Gemeinwohlverpflichtung ist auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich definiert und ausgeprägt. Dementsprechend divers sind auch die Anforderungen und Bedingungen an die kommunale Gemeinwohlverpflichtung, was eine übergeordnete und allgemeingültige Herleitung dieser Verpflichtung unpraktikabel und teilweise auch unmöglich macht. Diese besonderen Anforderungen und Bedingungen kommunaler Unternehmen einbeziehend, kann dieses Verfahren als Methode zur Systematisierung und möglichen Priorisierung kommunaler Investitionen dienen, welches nicht allein betriebswirtschaftliche Belange in den Blick nimmt.

Der zweite Abschnitt fungiert folglich als Ansatz zur Operationalisierung der im ersten Teil dargelegten Rahmenbedingungen für Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen. Im Folgenden werden zunächst die Kriterien einer für kommunale Unternehmen in der Praxis umsetzbaren Investitionssteuerung hergeleitet. Im Anschluss werden auf Grundlage dieser Kriterien die Koeffizienten der Gemeinwohlverpflichtung und der Wirtschaftlichkeit erläutert. Der Abschnitt schließt mit der Darstellung der Implementierung und Durchführung des Verfahrens zur Investitionssteuerung kommunaler Unternehmen.

1. Kriterien für die Operationalisierung kommunaler Investitionssteuerung

In Deutschland zeichnen sich kommunale Unternehmen einerseits durch einen Spagat zwischen Wirtschaftlichkeitsgebot und Gemeinwohlverpflichtung und andererseits durch unterschiedliche Eigentums- und Rechtsformen aus. Diese besondere Rolle kommunaler Unternehmen bezieht auch die Public Corporate Governance ein. Sie umfasst einen rechtlichen und operativen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung von öffentlichen Unternehmen (Greiling/Schaefer/Theuvsen 2019, S. 306). Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Public Corporate Governance konzentriert sich insbesondere auf die situativen Rahmenbedingungen der Leitungsorganisation öffentlicher Unternehmen, die einzusetzenden Gestaltungsinstrumente sowie die Ziele und Wirkungen von Maßnahmen zur Sicherstellung einer guten Unternehmensführung im öffentlichen Sektor (Greiling/Schaefer/Theuvsen 2019, S. 306).

Im Rahmen der Public Corporate Governance nimmt die Bedeutung sogenannter Public Corporate Governance Kodizes immer mehr zu (Greiling/Schaefer/Theuvsen 2019, S. 307). Diese Kodizes werden häufig privatwirtschaftlichen Vorbildern wie dem Deutschen Corporate Governance Kodex nachgebildet. Sie stellen etablierte Grundsätze, Regelungen und gesetzliche Anforderungen zur Leitung und Überwachung von öffentlichen Unternehmen zusammen (Papenfuß 2013, S. 4). Viele Gebietskörperschaften haben sich inzwischen durch Public Corporate Governance Ko-

dizes dazu verpflichtet, bei ihren Beteiligungsunternehmen eine verantwortungsvolle Unternehmensführung zu gewährleisten, die sich sowohl am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens selbst als auch an ihrer Gemeinwohlverpflichtung orientiert und damit die bereits gezeichnete Janusköpfigkeit von Profitabilität und Daseinsvorsorge manifestiert.

Die Zielsetzung von Public Corporate Governance besteht darin, „die Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit von Organisationen der öffentlichen Hand bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen sowie das öffentliche Interesse und einen angemessenen Einfluss der öffentlichen Hand zu gewährleisten“ (Expertenkommission Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex 2020, S. 6). Öffentliche Unternehmen haben in Deutschland folglich zwei Primärziele, denen bei der Entwicklung eines Verfahrens zum Investitionscontrolling kommunaler Unternehmen jeweils Rechnung getragen werden sollten:

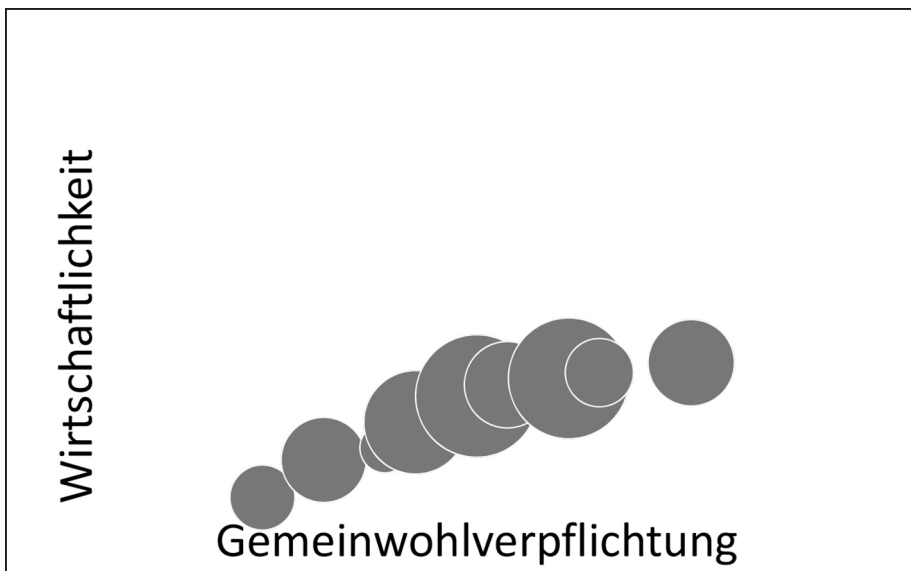
- (1) Sicherstellung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie Gewährleistung des öffentlichen Interesses (*rechtliche, vertragliche und politische Verbindlichkeiten*)
- (2) Sicherstellung von Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit (*Wirtschaftlichkeitsgebot*)

Je nach Finanzlage des kommunalen Unternehmens oder der Gebietskörperschaft können entweder Wirtschaftlichkeitsanforderungen die Gemeinwohlverpflichtung überlagern oder Gemeinwohlverpflichtungen vor Profitabilitätsabsichten gestellt werden. Eine entsprechende Justierung kann durch eine Gewichtung der Gemeinwohlverpflichtung und der Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Investitionen durch die Aufstellung von zwei Koeffizienten (einem Gemeinwohlverpflichtungs-Koeffizienten und einem Wirtschaftlichkeits-Koeffizienten) ermöglicht werden. Der Gemeinwohlverpflichtungs-Koeffizient gibt darüber Aufschluss, ob und in welchem Umfang eine Investition einem öffentlichen Zweck und damit einer Gemeinwohlverpflichtung unterliegt. Der Wirtschaftlichkeits-Koeffizient bildet Kennzahlen zur Erhebung der kurzfristigen und langfristigen Profitabilität eines Investitionsvorhabens ab. Durch die Nutzung dieser Koeffizienten können Shareholder und Stakeholder auf die vorherrschenden politischen und finanziellen Verhältnisse im Sinne eines subsidiären Ansatzes individuell reagieren.

Leitgebend für die Strukturierung der Kriterien des im Folgenden dargelegten Verfahrens zur Investitionssteuerung sind der normativ-rechtliche Rahmen und die Leitlinien einer politisch gewollten Unternehmensausrichtung. Zusätzlich werden dabei Wirtschaftlichkeitsaspekte der Investitionsvorhaben für die Identifizierung von Investitionskriterien einbezogen. Beide Zielgrößen werden im Folgenden mittels Koeffizienten hergeleitet und ein Vorschlag zu ihrer Operationalisierbarkeit vorgestellt. Ein besonderer Schwerpunkt wird in diesem Aufsatz auf den in der unternehmerischen Praxis noch nicht gängigen Koeffizienten der Gemeinwohlverpflichtung gelegt.

Die evaluierten Investitionen werden als Punkte im Koordinatensystem (x -Achse Koeffizient der Gemeinwohlverpflichtung; y -Achse Wirtschaftlichkeitskoeffizient) unter Berücksichtigung des Verbindlichkeitsgrades ihrer Gemeinwohlverpflichtung sowie ihrer Wirtschaftlichkeitskennzahlen positioniert. Die jeweiligen Skalenwerte konstituieren mittels der Koeffizienten für Wirtschaftlichkeit und Gemeinwohlverpflichtung eine Rangordnung. Die Größe der Koordinatenpunkte korreliert mit der Höhe des Investitionsvolumens. Diese separate Betrachtung der beiden Koeffizienten ermöglicht es, eine Investitionssteuerung vorzunehmen, die, entweder mehr die Gemeinwohlverpflichtung oder die Wirtschaftlichkeit gewichtet.

In der anschließenden Investitionsabbildung wird die Gemeinwohlverpflichtung auf der x -Achse dargestellt, wobei gilt, je weiter rechts der Investitionskoordinatenpunkt auf der x -Achse liegt, desto höher ist der Handlungsbedarf für investives Tätigwerden. Die y -Achse bildet die Wirtschaftlichkeit ab: Je höher der Koordinatenpunkt auf der y -Achse positioniert ist, desto profitabler ist die Investition. Im Falle einer Priorisierung der Investitionen kann eine Linie mit Blick auf das vorhandene Investitionsvolumen des jeweiligen Unternehmens gezogen werden. Die Linie kann unterschiedlich zentriert werden, z.B. diagonal, waagrecht oder senkrecht; je nachdem welche Parameter hervorgehoben werden sollen.



2. Der Koeffizient der Gemeinwohlverpflichtung

Der Koeffizient der Gemeinwohlverpflichtung setzt sich im Wesentlichen aus dem rechtlichen, vertraglichen oder politischen Verbindlichkeitsgrades eines Investitionsvorhabens zusammen. Zusätzlich zur Verbindlichkeit können je nach Ausgangslage

Qualitätskennzahlen einer das Investitionsvorhaben umfassenden Leistung einbezogen werden. Der folgende Teilabschnitt erläutert diese beiden Konstituenten des Gemeinwohlverpflichtungs-Koeffizienten, d.h. die Verbindlichkeit und den qualitativen Handlungsbedarf von öffentlichen Investitionen.

2.1 Die Verbindlichkeit

Der Ausgangspunkt zur Eruierung der Gemeinwohlverpflichtung eines Investitionsvorhabens besteht in der Identifikation des allgemeinen Interesses kommunaler Unternehmen. Das allgemeine Interesse kommunaler Unternehmen setzt sich aus zwingenden oder begünstigenden Gesetzen, Verträgen (diese beinhalten auch Zuschussvereinbarungen, Konzessions- oder öffentliche Dienstleistungsverträge) oder Ratsbeschlüssen zusammen. Zusätzlich zu den erhobenen rechtlich-vertraglichen Anforderungen sollten Ratsbeschlüsse als zusätzliche Auftragsbestimmung miteinbezogen werden.

Um einerseits den Investitionsanforderungen von kommunalen Unternehmen im Hinblick auf die Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags nachzukommen und andererseits eine faire Gewährung von Finanzmitteln für die Investitionen sicherzustellen, sollte vorab eine hierarchische Rangfolge investiven Tätigwerdens vorgenommen werden. Die Investitionen sollten nach Dringlichkeit gewichtet werden und eine abgestufte Rangfolge konstituieren. Dabei sollte für dringend erforderliche Investitionen, eine exponentielle Gewichtung zugrunde gelegt und die Ergebnisse von Gewichtungsentscheidungen im Sinne von Verbindlichkeitsfaktoren einbezogen werden.

In der konkreten Umsetzung bedeutet dies, dass die Erfüllung des öffentlichen Auftrags durch eine Investition auf Basis ihrer Verbindlichkeit durch Ratsbeschlüsse oder gesetzliche und vertragliche Bestimmungen und ihrer Erbringungs- und Zustandsqualität bewertet werden. Innerhalb der Skala sollten Investitionsvorhaben mit sehr hoher oder hoher Einstufung eine leicht überproportionale Wertung erhalten, deren Missachtung in erster Linie mit Strafen und Sanktionen verbunden sind, um gesetzlichen und vertraglichen Anforderungen ausreichend gerecht werden zu können. Bei der Gewichtung der Verbindlichkeit wird im Verpflichtungsteil ein hierarchisch, argumentativer Zweiklang zugrunde gelegt:

- I. verpflichtend
 - a. gesetzlich und vertraglich (*Sachziel/ Zweck*)
 - b. Ratsbeschluss (*politisches Ziel*)
- II. begünstigend oder marktgetrieben (keine direkt ableitbaren normativen oder politischen Konsequenzen)

Gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen der jeweiligen Investition sollten die höchste Priorität erfahren. Denn sie unterliegen entweder einer normativ-rechtlichen Sachzieldominanz zur Erfüllung einer ihnen gesetzlich zugewiesenen öffentli-

chen Aufgabe oder der Maßgabe der Zweckbindung in Form von Gesellschaftsverträgen und Satzungen des Unternehmens. Die Einbeziehung von Ratsbeschlüssen ist ebenfalls als eine verpflichtende Aufgabenfunktion zu behandeln, die jedoch gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen untergeordnet sein sollte. So besteht zwar ein Zweck kommunaler Unternehmen in der Umsetzung politischer Ziele. Bei Nicht-Umsetzung oder einer nachgelagerten Umsetzung des durch die Kommunalräte beschlossenen Ziels mittels Investitionsvorhaben folgen jedoch keine direkten rechtlichen oder finanziellen Sanktionen.

Eine die soeben aufgeführten Ziele und Maßgaben nur begünstigende Investition dagegen beeinflusst die Zweckbindung im allgemeinen Interesse nicht direkt. Eine solche begünstigende Investition unterliegt somit keiner normativ-rechtlichen oder politischen Verbindlichkeit und birgt bei späterer oder ausbleibender Umsetzung auch keine negativen Konsequenzen. In diesem Sinne erfährt eine die Verbindlichkeit begünstigende Investition auch lediglich eine begünstigende, aber keine verpflichtende Bewertung.

Analog zu dieser Verbindlichkeitshierarchie von Investitionsvorhaben wird zur Bewertung des Grades an Gemeinwohlverpflichtung eine Skala von „sehr hoch“ bis „sehr gering“ forciert. Dabei ergeben sich aus den Anforderungen die nachfolgenden Bewertungen.

Grad der Verbindlichkeit	Bewertung der Verbindlichkeit
Die Investition ist erforderlich zur Erfüllung gesetzlich zwingender Anforderungen.	sehr hoch
Die Investition ist erforderlich zur Erfüllung vertraglich zwingender Anforderungen.	hoch
Die Investition ist erforderlich zur Erfüllung zwingender Anforderungen eines Ratsbeschlusses.	mittel
Die Investition begünstigt die Erfüllung allgemeiner Anforderung aus Gesetzen, Verträgen oder Ratsbeschlüssen.	gering
Die Investition ist rein marktgetrieben oder liegt keiner Verbindlichkeit zugrunde.	sehr gering

In der konkreten Ausübung bedeutet dies, dass für die Erhebung der Gemeinwohlverpflichtung der Investitionsvorhaben eine Bewertung erfolgt, bei der die aufgrund von Gesetzen, Verträgen oder Ratsbeschlüssen zwingend umzusetzenden Investitionen eine hohe Gewichtung und damit hohe Priorität erhalten. Einer Investition mit einer hohen Priorität sollte deshalb bei einer entsprechenden Übersetzung in Punkteskalen der maximale Punktwert zugeschrieben werden, damit diese unabhängig von den weiteren qualitativen Bewertungen ihrer höheren Dringlichkeit nachkommen können als Investitionen mit einer geringeren Verbindlichkeit. Dadurch wird neben der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen auch die Erfüllung bestehender Verträge garantiert.

Maßgeblich für den Gemeinwohlverpflichtungs-Koeffizienten ist in der Konsequenz der Gewichtungsgang der Verbindlichkeit einer Investition. Das aus den entsprechenden Gesetzen, Verträgen und Beschlüssen resultierende Maß an Verbindlichkeit für Investitionsvorhaben sollte in einem ersten Schritt von einer unabhängigen Instanz festgelegt werden. Unabhängig meint dabei, dass das Investitionsranking nicht durch mögliche Repräsentanten eines später einsetzbaren Entscheidungsgremiums oder durch Einheiten, die einen direkten Nutzen bzw. einen direkten Einfluss auf die Investitionsvorhaben besitzen könnten, durchgeführt werden sollten. Da es sich jedoch teilweise um unternehmens- bzw. konzerninterne Informationen handelt, sollte die Einstufung der Investitionsvorhaben durch eine zentrale Prüfstelle im Unternehmen (-verbund) erfolgen und bindend für das Entscheidungsgremium sein. Da der Grad der Verbindlichkeit lediglich fünf Differenzierungsgrade vorsieht, kann es in der Praxis nämlich vorkommen, dass das Entscheidungsgremium innerhalb einer Verbindlichkeitsstufe eine Investitionsrangfolge festlegen muss.

2.2 Der qualitative Handlungsbedarf

Neben der Verbindlichkeit sollten zusätzlich Indikatoren einbezogen werden, welche den Grad der Gemeinwohlverpflichtung qualitativ abbilden. Diese Indikatoren sollten möglichst nachhaltig erhoben werden. Diesem Nachhaltigkeitsverständnis liegt die Auffassung zugrunde, dass eine langfristig angelegte und qualitativ hochwertige Infrastrukturbereitstellung und Dienstleistungserfüllung durch kommunale Unternehmen von herausragender Bedeutung sind. Das mit der Investition intendierte Ergebnis besteht dabei in einer qualitativen Gewährleistung des öffentlichen Auftrags.

Die Erhebung des qualitativen Handlungsbedarfs ist stark von den jeweiligen lokalen Begebenheiten und Möglichkeiten abhängig. Entscheidend für eine mögliche Einbeziehung von Leistungsqualitätsindikatoren ist die vorhandene Datenlage und -qualität. Nur wenn beides ausreichend zur Verfügung steht bzw. stehen kann, sollten Leistungsqualitätskennzahlen einbezogen werden. Auch mögliche (unternehmens-) politische Konsequenzen und Unwägbarkeiten bei der Messung des Gemeinwohlverpflichtungsgrades sollten bedacht werden.

Auch der qualitative Handlungsbedarf sollte durch ein Entscheidungsgremium evaluiert werden. Ein solches Entscheidungsgremium sollte zur Bewertung des Qualitätsniveaus vorab Leistungsniveaukriterien definieren und beschreiben. Das Leistungsniveau gibt den Grad der auf das Investitionsvorhaben bezogenen Leistungserfüllung auf Basis einer Gegenüberstellung von Soll-Vorgaben und dem Status-quo im Sinne einer validierten Ist-Aufnahme an. Bei der Erhebung von Leistungskriterien ist zu beachten, dass der Begriff der Leistung auf einer Mikroebene verstanden wird. Die Gemeinwohlverpflichtung wird folglich nicht vom einem Makroeffekt aus definiert, sondern vom Standpunkt des sie erbringenden Unternehmens. Ent-

scheidend ist dabei die Übersetzung der aus der Gemeinwohlverpflichtung resultierenden Aufgaben in operable Leistungskriterien. Dabei handelt es sich um Kriterien, die den Verpflichtungsgrad bewerten. Analog zu Thiemeyer (1975, S. 29) wird unter einer Leistung also beispielsweise die Energieversorgung und unter einem Leistungskriterium die Produktion oder die Verteilung von Kilowattstunden Strom verstanden

Trotz der Heterogenität der kommunalen Gemeinwohlverpflichtung können somit Leistungsniveaukriterien miteinander vergleichbar und sektorübergreifend erhoben werden. Mögliche, für kommunale Unternehmen typische, Kategorien können beispielsweise sein:

- **Nachfragebefriedigung:** Quantität des Leistungsumfangs, Qualität des Leistungsumfangs sowie Versorgungssicherheit (Ausfallrisiko)
- **Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz:** Umweltverträglichkeit, Energieeffizienz bzw. Effizienz sowie Beratung im Umwelt-, Klima-, und Ressourcenschutz
- **Infrastruktur:** Bereitstellung und Ausbau
- **Sozialverträglichkeit:** Erschwinglichkeit, Barrierefreiheit, Zusammenarbeit, sozialverträgliche Stadtentwicklung sowie flächendeckender Zugang

Die qualitative Handlungsbedarfserhebung ist das Resultat einer Inbezugsetzung der Leistungsbeschreibung (Soll-Aufnahme) mit der Leistungsniveauerhebung (Ist-Aufnahme) im Sinne eines Soll-Ist-Abgleichs (qualitativer Handlungsbedarf). Entscheidend für die Bewertung einzelner Leistungsniveaus sind damit sowohl der gegenwärtige Kennzahlenwert als Referenzpunkt als auch der Zielwert der auf die Investition bezogenen Leistungen.

Der Zielwert eines Unternehmens gibt an, wo sich das Unternehmen zukünftig hin entwickeln möchte. Dies ist ein wichtiger Mechanismus, um zu prüfen, ob die Leistungsqualitätsindikatoren einer Strategie bzw. höher gelagerten Verbindlichkeit entspringt oder ob es sich um eine zufällige Kennzahlenangabe handelt, die keinem allgemeinen Interesse unterliegt und deshalb eine geringere Wertigkeit erfahren sollte. Zur Erhebung des Leistungsniveaus wird außerdem die Differenz bzw. Entwicklung zwischen dem Ist-Wert und dem Zielwert ermittelt. Der aus dem Leistungsniveau resultierende qualitative Handlungsbedarf setzt sich damit aus dem Verhältnis vom Ist-Wert zum Soll-Wert und vom Soll-Wert zum Zielwert zusammen.

Um die Evidenz der geleisteten Aussagen besser evaluieren zu können, sollte das Leistungsqualitätsniveau im Falle eines Ausbleibens der Investition erfragt werden. Durch diese Gegenprobe kann die jeweilige Wirkung der angegebenen Leistungsqualitätsindikatoren auf das Investitionsvorhaben überprüft werden. Diese Angabe kann darüber Aufschluss geben, ob die angegebenen Leistungsqualitätsindikatoren die Investition überhaupt beeinflusst und damit als Messinstrument sinnvoll sind.

Die Einzelbewertungen der erhobenen Leistungsqualitätsindikatoren können im Anschluss zusammengefasst werden.

Entwicklung vom Ist-Wert zum Soll-Wert¹⁰

1. negative Entwicklung (geringer Handlungsbedarf)
2. keine Entwicklung (Handlungsbedarf)
3. positive Entwicklung (hoher Handlungsbedarf)

Entwicklung vom Soll-Wert zum Zielwert

1. Soll-Wert liegt über Zielwert (geringer Handlungsbedarf)
2. Soll-Wert ist unverändert gegenüber Zielwert (Handlungsbedarf)
3. Soll-Wert geringer als Zielwert (hoher Handlungsbedarf)

Zusätzlich könnte auch eine Dokumentation von vergangenen Leistungsqualitätsindikatoren vorgenommen werden, den Ist-Wert in einen größeren Bewertungskontext einbettet. Ein solcher historischer Leistungskontext gibt darüber Aufschluss, ob sich der Ist-Wert im Verhältnis zur Vergangenheit positiv oder negativ entwickelt hat oder unverändert geblieben ist. Aus solchen historischen Zeitreihen lassen sich Schlussfolgerungen über die Dringlichkeit und Notwendigkeit eines investiven Tätigwerdens ziehen. Alternativ oder zusätzlich können auch Benchmarks herangezogen werden. Diese bilden jedoch meist ein branchenspezifisches Niveau ab, das oftmals den individuellen Gegebenheiten des konkreten Unternehmens nicht ausreichend gerecht wird und diese nicht adäquat abbildet. Deshalb sollten Benchmarks lediglich als Messinstrument herangezogen werden, wenn eine solche Vergleichbarkeit gewährleistet ist. Dabei könnte verglichen werden, ob die vergangenen Zeitreihenwerte gegenüber dem Ist-Wert gestiegen, gesunken oder gleichgeblieben sind. Entscheidend ist, ob und inwiefern sich der Wert verändert hat. Aus einer negativen Entwicklung des Leistungsqualitätsniveaus resultiert eine hohe investive Priorität und damit eine größere Gewichtung in der Bewertungsskala. Bei einer positiven Entwicklung des Leistungsqualitätsniveaus würde im Umkehrschluss ein geringerer qualitativer Handlungsbedarf abgeleitet werden. Leistungsqualitätsindikatoren sollten im Gemeinwohl-Koeffizienten niedriger gewichtet werden als eine gesetzliche, rechtliche oder politische Verbindlichkeit. Mit Blick auf die gezeichnete Bewertungsskala kann unter Einbeziehung von Leistungsqualitätsindikatoren folgende Gewichtungshierarchie zugrunde gelegt werden:

10 Dies gilt insofern ein höherer Leistungsqualitätswert eine Verbesserung der definierten Ziele beinhaltet. Führt ein niedrigerer Wert zu einem besseren Ergebnis, gelten die Entwicklungsmatrizen entsprechend andersherum.

- 1) Verletzung einer rechtlichen bzw. gesetzlichen Verpflichtung bei Unterlassen oder Streckung der Investition.
- 2) Verletzung einer vertraglichen Verpflichtung im Rahmen von Gesellschaftsverträgen, Unternehmenssätzen oder Zuschussvereinbarungen bei Unterlassen oder Streckung der Investition.
- 3) Aus den die Investition bewertenden Leistungsqualitätsindikatoren leitet sich aufgrund eines ungenügenden oder mangelhaften Qualitätskennzahlenniveaus bei Unterlassen oder Streckung der Investition ein sehr hoher Handlungsbedarf ab.
- 4) Verletzung einer politischen Verpflichtung auf Grundlage eines konkret auf diese Investition getroffenen Ratsbeschlusses bei Unterlassen oder Streckung der Investition.
- 5) Aus den die Investition bewertenden Leistungsqualitätskennzahlen leitet sich aufgrund eines unterdurchschnittlichen Qualitätskennzahlenniveaus bei Unterlassen oder Streckung der Investition ein erhöhter Handlungsbedarf ab.
- 6) Die Investition liegt einer Verpflichtung zugrunde, die jedoch bei Unterlassen oder Streckung der Investition keine Sanktionen oder konkrete politische Konsequenzen zur Folge haben (begünstigende rechtliche, vertragliche oder politische Verpflichtung).
- 7) Die Investition unterliegt generell keiner rechtlichen, vertraglichen oder politischen Verbindlichkeit und führt auch zu keinem gesteigerten Handlungsbedarf bei Unterlassen oder Streckung der Investition.

3. Der Koeffizient der Wirtschaftlichkeit

Der Koeffizient der Wirtschaftlichkeit kann zwar anders als der soeben dargelegte Gemeinwohl-Koeffizient auf gängige Rechnungslegungsverfahren zurückgreifen. Allerdings sind auch hierbei Besonderheiten des kommunalen Wirtschaftens zu beachten. So wird mit Wirtschaftlichkeit das Ziel verfolgt, knappe Ressourcen nutzen-maximal einzusetzen. In der mikroökonomischen Theorie des Haushalts wird davon ausgegangen, dass individueller Nutzen aus dem Konsum marktgetriebener und im Falle kommunaler Unternehmen auch nicht marktgetriebener Güter resultiert. In der mikroökonomischen Theorie der Unternehmen dagegen wird kein explizites Nutzenziel, sondern das Ziel der Gewinnmaximierung forciert. Dies liegt der Annahme zugrunde, dass der Gewinn für die Eigentümer öffentlicher Unternehmen kurz- oder langfristige Erträge und über die damit verbundenen Konsummöglichkeiten einen Nutzen darstellt. Die bereits dargelegte Besonderheit kommunaler Unternehmen besteht darin, dass sie anders als die öffentliche Verwaltung auch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bereitstellen, die auch Gewinninteressen verfolgen. Andererseits stellen kommunale Unternehmen anders als private Unternehmen auch nicht-wirtschaftliche Infrastrukturen und

Dienstleistungen bereit. Wirtschaftlichkeit für kommunale Unternehmen umfasst und beschreibt damit ein Verhältnis zwischen Ressourcen und Zielerreichung (Mühlenkamp 2019, S. 339). Im Folgenden werden die besonderen Rahmenbedingungen kommunalen Wirtschaftens erläutert. Anschließend werden diese kommunalen Besonderheiten mittels Wirtschaftlichkeitskennzahlen für kommunale Investitionssteuerung operationalisierbar gemacht.

3.1 Rahmenbedingungen der Wirtschaftlichkeit

Das deutsche Haushaltsrecht regelt die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für öffentliche Investitionsvorhaben. Nach § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) sind bei Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Analoge Bestimmungen sind in den Gemeindeordnungen der Bundesländer aufgenommen worden.¹¹ Dort wird Wirtschaftlichkeit als Erreichung des bestmöglichen Ergebnisses bei einem gegebenen Mitteleinsatz verstanden. Durch Sparsamkeit soll ein gegebenes Ziel oder Ereignis mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht werden (Mühlenkamp 2011, S. 3 f.).

Das kommunale Haushaltsrecht schreibt die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor, welche mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs-, Herstellungs- und Folgekosten, die für die Gebietskörperschaft wirtschaftlichste Alternative unter den Investitionsvorhaben ermitteln sollen.¹² Generell ist neben der Frage, ob eine Investition getätigt oder nicht getätigt wird, auch ein Alternativvergleich möglich. Eine mögliche Alternative kann dabei auch eine Nichtrealisierung des Investitionsvorhabens sein – sofern das Investitionsvorhaben nicht auf Grundlage bestehender rechtlicher oder regulatorischer Verbindlichkeiten getätigt werden muss (Mühlenkamp 2011, S. 11 f.).

Die rechtliche Relevanz der Wirtschaftlichkeit resultiert neben dem allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebot auch aus dem Subsidiaritätsprinzip. Die Gemeindeordnungen setzen fest, dass Kommunen je nach Bundesland wirtschaftliche Unternehmen entweder nur betreiben dürfen, wenn der öffentliche Zweck nicht im Sinne des schwachen Subsidiaritätsprinzips besser und wirtschaftlicher oder nach dem strengen Subsidiaritätsprinzip nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch private Unternehmen erfüllt werden könnte. Analog gilt das schwache Subsidiaritätsprinzip gemäß der Bundeshaushaltsordnung und Haushaltsordnungen der Länder für privatrechtliche Unternehmen von Bund und Ländern (Mühlenkamp 2019, S. 344 f.).

11 Vgl. § 77 Abs. 2 GemO Baden-Württemberg; Art. 61 Abs. 2 GO für den Freistaat Bayern, § 92 Abs. 2 HGO; § 110 Abs. 2 NKomVG; in § 75 Abs. 1 GO NRW wird zusätzlich eine effiziente Haushaltsführung gefordert.

12 Vgl. die Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder wie § 10 Abs. 2 KommHV Bayern; § 12 Abs. 1 GemHVO Baden-Württemberg; § 10 Abs. 2 GemHVO Hessen; § 12 Abs. 1 GemHKVO Niedersachsen; § 14 GemHVO Nordrhein-Westfalen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich vorgenommen werden. Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur spricht in ihrem betriebswirtschaftlichen Zweig von „Investitionsrechnungen“ (vgl. u.a. Bieg/Kußmaul 2009; Blohm/Lüder/Schäfer 2006; Perridon/Steiner/Rathgeber 2009), im volkswirtschaftlichen Zweig von „Kosten-Nutzen-Untersuchungen“ bzw. „Economic Appraisal (Methods)“ (auch Kosten-Wirksamkeits-Analyse oder Nutzwertanalyse). Die Europäische Kommission sieht unter anderem die Kosten-Wirksamkeitsanalyse und die Kosten-Nutzen-Analyse als Verfahren an, welche im Rahmen des „Impact Assessments“ zur vergleichenden Darstellung verschiedener Optionen in Betracht kommen. In der Gesundheitsökonomik ist die Bezeichnung „Evaluationen“ gebräuchlich (Mühlenkamp 2011, S. 12). Da das in diesem Aufsatz dargestellte Verfahren zur Investitionssteuerung und -controlling für kommunale Unternehmen fungieren soll, sollten zur Ermittlung des Wirtschaftlichkeits-Koeffizienten vornehmlich einzelwirtschaftliche Effizienzkriterien zugrunde gelegt werden.

3.2 Wirtschaftlichkeits-Kennzahlen

Wirtschaftlichkeit schließt Gewinnerzielung zur intern finanzierten Realisierung von Daseinsvorsorge-Aufgaben ein. Gleichzeitig kann sie für die externe Beurteilung der Unternehmensperformance reputationsfördernd und vertrauensbildend sein, indem ein ertragsbringendes öffentliches Unternehmen bei seinen Eigentümern weniger Anlass zu Privatisierungsdiskursen gibt als ein defizitäres Unternehmen. Der Wirtschaftlichkeits-Koeffizient sollte die kurz- und langfristige Rentabilität, Kostendeckung und Effizienz eines Investitionsvorhabens abbilden. Hierbei sollten unter Einbeziehung des öffentlichen Zwecks die finanzwirtschaftlichen Bedingungen konkretisiert werden, unter denen diese Aufgabe zu erfüllen ist. Es existieren eine Fülle von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungsverfahren, die sowohl wissenschaftlich als auch operativ etabliert sind. Diese Verfahren als solche werden deshalb an dieser Stelle nicht tiefergehend diskutiert und sollten den unternehmerischen Bedarfen entsprechend herangezogen werden.

Als mögliche dem Wirtschaftlichkeits-Koeffizienten zugrundeliegende Kennzahlen könnten unter anderem das EBITDA (Investitionssumme) und die Amortisationsdauer fungieren. Das EBITDA beschreibt den nachhaltigen operativen Rückfluss vor Steuern eines Unternehmens. Durch absolute Kennzahlen wie das EBITDA können langfristige und kurzfristige finanzielle Entwicklungen einer Investition abgebildet werden. Absolute Erfolge ermöglichen jedoch keine Betriebs- bzw. Branchenvergleiche. Zu diesem Zweck sollte zusätzlich Verhältniszahlen gebildet werden (Mühlenkamp 2011, S. 27). Vor diesem Hintergrund könnte die Verhältnis-Kennzahl EBITDA (Investitionssumme) herangezogen werden, die sich folgend zusammensetzt:

EBITDA(Investitionssumme) = EBITDA/ Investitionssumme

Die Amortisationsdauer dagegen knüpft nicht an konkrete Erfolgsgrößen, sondern an Zahlungen an. Sie ermittelt nach wie vielen Jahren sich eine Investition rentiert hat und wie lange es dauert, bis das eingesetzte Kapital durch Zahlungsrückflüsse wiedergewonnen ist. Dabei ist der Rückfluss definiert als Differenz zwischen laufenden Einzahlungen und laufenden Auszahlungen (Mühlenkamp 2011, S. 27).

Die dargestellten Wirtschaftlichkeitskriterien sollten an dieser Stelle keineswegs als abschließend verstanden werden. Vielmehr sollte es sich um eine Festlegung handeln, die sich an die jeweils vorherrschenden Unternehmensbelange orientiert, und deren Aufstellung und Analyse der Wirtschaftlichkeitskennzahlen wie bereits bei der Gemeinwohlverpflichtung von einer unabhängigen Instanz festgelegt werden sollte. Auf einer operativen Ebene würde es sinnvoll sein, eine solche Einheit beispielsweise in der Controlling-Abteilung anzusiedeln. Auch hier sollte die Unabhängigkeit gegenüber dem später einsetzbaren Entscheidungsgremium gewahrt bleiben.

4. Implementierung und Durchführung der Investitionssteuerung

Neben der Entwicklung und Implementierung des Gemeinwohl- und Wirtschaftlichkeitskoeffizienten ist es für die Operationalisierung eines Investitionspriorisierungsverfahrens essenziell, die jeweils vorherrschenden innerbetrieblichen Rahmenbedingungen zu erfassen und in den weiteren Umsetzungsprozess einzubeziehen. Um möglichst objektive Entscheidungen beim Investitionsranking zu erzielen, sollte deshalb zusätzlich zu den innerbetrieblichen Umsetzungsstrukturen ein Entscheidungsgremium eingesetzt werden.

4.1 Innerbetriebliche Erhebung

An der bisherigen unternehmerischen Praxis von Investitionsentscheidungen ist problematisch, dass der Erfolg des Managements in kommunalen Unternehmen überwiegend anhand profitorientierter Kennzahlen gemessen wird, was dem öffentlichen Auftrag dieser Unternehmen nicht vollumfänglich gerecht wird. Zwar gibt es vereinzelt auch zusätzliche Performancemessgrößen wie Leistungs- oder Nachhaltigkeitskennzahlen. Diese Messgrößen bilden allerdings oftmals weder systematisch noch langfristig Gemeinwohlverpflichtungen und Wirtschaftlichkeitsgebote öffentlicher Unternehmen ab (Lenk/Rottmann/Kilian 2019, S. 283; Geschäftsberichte der 8KU).

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz der Neuen Institutionenökonomik befasst sich mit der optimalen Ausgestaltung von Vertragsverhältnissen, die den Agenten (Auftragnehmer) zu einem durch den Prinzipal (Auftraggeber) definierten zielkonformen Verhalten motivieren soll. Um mögliche Informationsasymmetrien oder divergierende Interessenlagen zu umgehen, wird bei diesem Ansatz die Implementierung eines ergebnisorientierten Entgeltsystems forciert. Wie bereits deutlich wurde, unter-

liegt die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben anderen Kriterien und Messgrößen als in der Privatwirtschaft. Dementsprechend erfordern auch die Anreizsysteme für Manager kommunaler Unternehmen komplexere Anforderungen (Lenk/Rottmann/Kilian 2019, S. 285 f.).

Eine Möglichkeit der Akzeptanzsteigerung solcher Messgrößen auf Managementebene bestünde darin, die Vergütungs- und Prämienstrukturen des Managements kommunaler Unternehmen zusätzlich zu den üblichen Kapitalrentabilitätsgrößen an rechtliche, vertragliche und ggf. auch politische Verpflichtungen sowie an die qualitative Erbringung der Gemeinwohlverpflichtung zu koppeln. Die herangezogene Beurteilungsgröße sollte sich dabei in erster Linie aus festgelegten Kennzahlen und Indikatoren zur Quantifizierung des allgemeinen Interesses und des Daseinsvorsorge-Auftrags zusammensetzen. Eine solche stärkere Einbeziehung der kommunalen Gemeinwohlverpflichtung in Vergütungs- und Prämienmodellen könnte als Motivation für das Management fungieren, Investitionsentscheidungen zu treffen, welche die Gemeinwohlverpflichtung des öffentlichen Sektors umfänglicher einbeziehen.

Die innerbetriebliche Umsetzung des vorgestellten Investitionspriorisierungsverfahrens könnte auch auf operativer Ebene auf Umsetzungsprobleme stoßen. Gerade die vorgestellten Indikatoren zur Erhebung des Gemeinwohl-Koeffizienten können zu innerbetrieblichen Vorbehalten und Konflikten führen, die beispielsweise aus einem potenziellen oder tatsächlichen Verlust an individuellen oder systemischen Einflussmöglichkeiten resultieren. Um innerbetrieblichen Unmut möglichst zu vermeiden, sollten alle Stakeholder frühzeitig in einen entsprechenden Change-Prozess einbezogen werden. In einem ersten Schritt sollten deshalb Gesprächsrunden angeboten und durchgeführt werden, die sowohl zur Erläuterung als auch zur Diskussion der an das kommunale Unternehmen gestellten Anforderungen dienen. Erst in einem zweiten Schritt sollte die tatsächliche Investitionserhebung durchgeführt werden. Hierfür würden sich Fragebögen eignen, die zunächst in Workshops oder ähnlichen Partizipationsformaten eingeführt, diskutiert und anschließend durch die entsprechenden Fachabteilungen in den Unternehmen ausgefüllt werden.¹³ Die Fragebögen sollten als standardisierte Muster zur Abfrage von Investitionsvorhaben konzipiert werden, welche die Gemeinwohlverpflichtung („Verbindlichkeit“ im Fragebogen), die Leistungsqualität („Qualitativer Handlungsbedarf“ im Fragebogen) und die Wirtschaftlichkeit von Investitionsvorhaben durch eine diesen Prozess steuernde Einheit innerhalb eines Unternehmens oder -verbundes erhebt und eruiert.

Die im Fragebogen erhobenen Kennzahlen und Indikatoren sollten auf Grundlage einer vorab definierten Bewertungsskala ermittelt werden, die sich an dem im Teil „Koeffizient der Gemeinwohlverpflichtung“ vorgestellten Bewertungsschema orientieren kann. Um eine stärkere Differenzierung zu erreichen, könnte eine mehrstufige

13 Im Anhang dieses Artikels findet sich ein Muster-Fragebogen für einen solchen Erhebungsprozess.

ge Werteskala mit vorab definierten Punktwerten herangezogen werden. Ratsam wäre es eine überproportionale Bewertung und damit leicht exponentielle Werteskala zu modellieren, die am Ende zu einer deutlicheren Spreizung der Ergebnisse führt.

Neben der rechtlichen und qualitativen Auswertung der Angaben im Fragebogen sollte auch die Evidenz (vgl. 5 e, f und g im Teil „Qualitativer Handlungsbedarf“ des Fragebogens) sowie die Wirksamkeit (vgl. 5 d im Teil „Qualitativer Handlungsbedarf“ des Fragebogens) der Investitionsvorhaben berücksichtigt werden. Die Bewertung der Evidenz und der Wirksamkeit sollten allerdings keinen Wert an sich darstellen. Hierbei sollte lediglich geprüft werden, ob die Antworten der Fragebögen durch die Fachabteilungen der Richtigkeit entsprechen und ob die angegebenen Werte überhaupt einen rechtlichen und qualitativen Einfluss auf das jeweilige Investitionsvorhaben besitzen. Sollte dies nicht der Fall sein, sollten Evidenz und Wirksamkeit jeweils als Abwertungs- oder Ausschlusskriterien für Investitionsentscheidungen fungieren.

4.2 Erhebung durch das Entscheidungsgremium

In der (kommunal-) unternehmerischen Praxis wird das Management oftmals lediglich innerhalb des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches beurteilt. Dabei könnte ein Anreiz entstehen, geschönte oder unvollständige Informationen über die Performance weiterzugeben, um die Ergebnisse des eigenen Bereiches möglichst gut aussehen zu lassen – selbst, wenn dies in überproportionalem Umfang zu Lasten des Unternehmens oder Unternehmensverbundes ginge. In diesem Sinne ist es unerlässlich, von vornherein sicher zu stellen, dass klare Richtlinien zur Informationsübermittlung implementiert werden, die eine wahrheitsgemäße und vergleichbare Datenlage gewährleisten und ein im Unternehmen angesiedeltes, unabhängiges Investitionscontrolling ermöglichen.

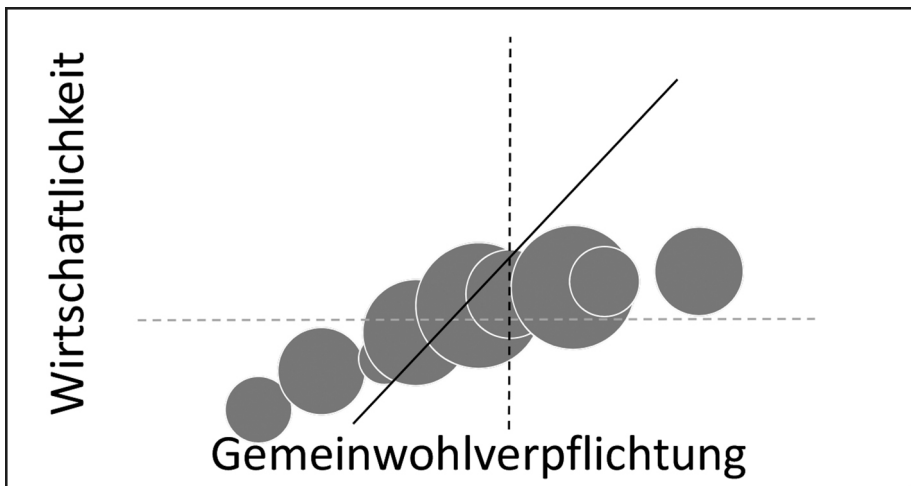
Das unternehmensinterne Investitionscontrolling sollte außerdem durch ein Entscheidungsgremium ergänzt werden, um möglichen Interessenkonflikten zu begegnen. Das Entscheidungsgremium kann je nach Bedürfnissen und Anforderungen einer Kommune unterschiedlich besetzt sein. Denkbar wären drei Konstellationen für die Entscheidungsfindung – ein Shareholder-, Stakeholder- oder Bürgerbeteiligungs-Entscheidungsgremium. Gerade beim Stakeholder- und Bürgerbeteiligungs-Entscheidungsgremium sollten die Vertreter in regelmäßigen Zyklen immer wieder neu bestimmt werden. In allen drei Konstellationen können zusätzlich Experten aus Wissenschaft und Praxis einbezogen werden.

Das **Shareholder-Entscheidungsgremium** besteht aus Eigentümergebietern wie Vertretern der Beteiligungsverwaltung bzw. Kämmererei. In diesem Fall ist eine Einbeziehung anderer Interessenvertreter nicht vorgesehen oder zumindest lediglich zu einem geringen Anteil angedacht.

Das **Stakeholder-Entscheidungsgremium** besteht ebenfalls aus Eigentümervertretern sowie Personen und Organisationen, die ein berechtigtes Interesse am Verlauf oder Ergebnis eines Prozesses oder Projektes für das kommunale Unternehmen haben. Dies können neben den Eigentümervertretern, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter oder Ratsmitglieder sein.

Das **Bürgerbeteiligungs-Entscheidungsgremium** setzt sich über den Personenkreis des Stakeholder-Entscheidungsgremiums hinaus aus Bürgern der Kommune zusammen. Hierbei könnte bei der Besetzung von Bürgervertretern beispielsweise ein zufälliges Verfahren im Sinne eines Losprinzips forciert werden.

Die Aufgabe eines Entscheidungsgremiums bestünde in erster Linie darin, bei gleichen Koordinaten der Koeffizienten eine begründete Rangfolge für Investitionsvorhaben zu erstellen. Weiterhin sollte dem Entscheidungsgremium, sofern nicht alle Investitionsvorhaben getätigt werden können, die Priorisierung von Investitionen obliegen. In diesem Fall müsste das Entscheidungsgremium eine „Priorisierungslinie“ beschließen, die entweder Gemeinwohl und Wirtschaftlichkeit gleichermaßen gewichten (in der folgenden Abbildung die schwarze durchgehende Linie) oder Gemeinwohl (schwarze gestrichelte Linie in der Abbildung) bzw. Wirtschaftlichkeit (graue gestrichelte Linie in der Abbildung) stärker priorisiert. Die Priorisierungslinie veranschaulicht, welche Investitionen bei begrenztem Investitionsvolumen getätigt werden können.



IV. Fazit

Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen fußen in Deutschland vornehmlich auf betriebswirtschaftlichen Indikatoren der traditionellen Rechnungslegung und sind in der Unternehmenspraxis daher tendenziell eindimensional gehalten.

ten. Diese eindimensionale Investitionspolitik führt aufgrund der vielschichtigen Zielstrukturen kommunaler Unternehmen zu Problemen. Denn ein wesentlicher Unterschied zwischen privaten und kommunalen Unternehmen besteht zum einen in der Gewichtung von Leistungs- und Finanzierungskennzahlen und zum anderen in der Art der Formulierung von Zielsetzungen. Bei privaten Unternehmen steht die Gewährleistung der Rentabilität gewöhnlich im Vordergrund der Zielkonzeption. Kommunale Unternehmen dagegen verfolgen ihrer eigentlichen Zweckbestimmung nach eine zielgebundene Leistungserfüllung und dürfen sich ihrem öffentlichen Auftrag nicht aufgrund von Rentabilitätsabwägungen entziehen.

Diese divergierenden Zielsetzungen bilden einen entscheidenden Faktor für die Unterscheidung von privaten und kommunalen Unternehmen. Während die Privatwirtschaft eine weitgehend autonome Zielsetzung hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtung und ihrer Geschäftsfelder verfolgt, werden die Ziele kommunaler Unternehmen auch durch politische Entscheidungen der sie tragenden Körperschaft definiert. Die politischen Entscheidungen stehen dabei im Zusammenhang mit dem Unternehmenszweck und erfüllen in der Konsequenz meist Leistungen der Daseinsvorsorge. In diesem Sinne ist gerade die politische Lenkung ein entscheidendes Charakteristikum von kommunalen Unternehmen, die letztlich ihre Daseinsberechtigung begründet. Ein an der Privatwirtschaft und damit vornehmlich an betriebswirtschaftliche Kennzahlen orientiertes Investitionsmanagement würde folglich außer Acht lassen, dass Investitionsentscheidungen kommunaler Unternehmen auch eine volkswirtschaftliche Funktion „im allgemeinen Interesse“ verfolgen. Denn durch vornehmlich an privatwirtschaftliche Erfordernisse orientierte Investitionsentscheidungen wird eine Operationalisierung von aus der Gemeinwohlverpflichtung resultierenden Zielen erschwert oder sogar verhindert, die mit der gesellschaftlichen oder politischen Ausrichtung von Unternehmensentscheidungen verknüpft sind.

Ogleich die teilweise divergierenden Zielsetzungen von privaten und kommunalen Unternehmen durchaus bekannt sind, ist das Investitionsmanagement kommunaler Unternehmen stark an klassischen Investitionskennzahlen orientiert, welche in erster Linie für privatwirtschaftliche Belange konzipiert worden sind. Diese Investitionsmanagementverfahren sind für kommunale Unternehmen jedoch nicht hinreichend, da sie vornehmlich die Profitabilität einer Investition und nicht ihre gesellschaftliche Relevanz abbilden. Während es hochentwickelte Rechnungslegungssysteme zur Ermittlung des wirtschaftlichen Erfolges von Unternehmen gibt, fehlt es somit an einem systematischen Verfahren, das die besondere Zielhierarchie und die Gemeinwohlverpflichtung kommunaler Unternehmen adäquat einbezieht. In der Folge lässt die unternehmerische Praxis öffentlicher Investitionssteuerung eine operationalisierbare Form der in der europäischen Rechtsprechung verankerten Instrumentalfunktion vermissen.

Das in diesem Aufsatz dargelegte Verfahren zum öffentlichen Investitionscontrolling intendiert, einen Ausweg aus dem scheinbaren Antagonismus von profitablen und unprofitablen Investitionen zu zeigen. Denn durch die differenzierte Erhebung der beiden Ziele kommunaler Unternehmen, d.h. der Erfüllung von Daseinsvorsorgeleistungen und Wirtschaftlichkeit, können Investitionsvorhaben systematisch und transparent abgebildet und die jeweils vorherrschenden Rahmenbedingungen einbezogen werden. In diesem Sinne ist die gemeinwirtschaftliche Funktion kommunaler Unternehmen zentrales Element des vorgestellten Verfahrens. Dafür wird die besondere Rolle kommunaler Unternehmen operativ einbezogen und vergleichbar gemacht. Ferner kann das Verfahren als Methode zur Systematisierung und möglichen Priorisierung öffentlicher Investitionen verwendet werden. Hierbei handelt es sich um ein für die Praxis anwendbares Konzept, das zum öffentlichen Investitionsmanagement eingesetzt werden kann, indem es systematisch die Gemeinwohlpflichtung kommunaler Unternehmen miteinbezieht und somit nicht allein betriebswirtschaftliche Belange in den Blick nimmt.

V. Literaturverzeichnis

- Ambrosius, Gerold, 2012, Paradigmen öffentlichen Wirtschaftens in historischer Perspektive, in: Schaefer, Christina/ Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven (Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen 57), S. 71-91.
- Bieg, Hartmut/ Kußmaul, Heinz, 2009, Investition (Vahlen's Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), Vahlen, 2. vollständig überarbeitete Auflage, München.
- Blohm, Hans/ Lüder, Klaus/ Schaefer, Christina, 2006, Investition. Schwachstellenanalyse des Investitionsbereichs und Investitionsrechnung, 9. überarbeitete und aktualisierte Auflage, München: Vahlen
- Bogumil, Jörg/ Pielow, Johann-Christian/ Ebbinghaus, Jens/ Gerber, Sascha/ Kohrsmeier, Maren, 2010, Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt: Empirische Untersuchung zu Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere im Abwasser- und Krankenhausesektor sowie in der Abfallentsorgung, Düsseldorf.
- Buchanan, James M., 1975, The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan, Chicago: University of Chicago Press.
- CEEP, 1996, Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft 15), Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Berlin.
- Cox, Helmut, 2005, Strukturwandel der öffentlichen Wirtschaft unter dem Einfluss von Marktintegration und europäischer Wettbewerbsordnung. Zum Paradigmenwechsel in Theorie und Praxis der öffentlichen Wirtschaft, in: Eichhorn, Peter/ Friedrich, Peter (Hrsg.): Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 200. Berlin: BWV.
- Eichhorn, Peter, 1983, Aufgaben und Ziele von öffentlichen Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft, in: Der Nahverkehr 1, H. 3, S. 8-13.

- Emmerich, Volker, 1970, Die kommunalen Versorgungsunternehmen zwischen Wirtschaft und Verwaltung: zur Stellung der Gemeinden in der Energieversorgung. Frankfurt am Main: Athenäum-Verlag.
- Europäischer Gerichtshof, 2011, Urteil vom 21. Dezember 2011, ENEL (C 242/10, EU:C:2011:861, Rn. 41).
- Europäischer Gerichtshof, 2010, Urteil vom 20. April 2010, Federutility u. a. (C 265/08, EU:C:2010:205, Rn. 28).
- Europäischer Gerichtshof, 1991, Urteil vom 21. September 1999, Albany (C 67/96, EU:C:1999:430, Rn. 103).
- Europäische Kommission, 2017, Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa, COM (2017) 572 final.
- Europäische Kommission, 2011, Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa, KOM(2011) 900 endgültig.
- Europäische Kommission, 2001, Bericht für den Europäischen Rat in Laeken – Leistungen der Daseinsvorsorge, KOM(2001) 598 endgültig.
- Expertenkommission Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex, 2020, Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex, unter: <https://pcg-musterkodex.de/> (5.5.2021).
- Fratscher, Marcel, 2020, Wer echte Investitionen will, muss die schwarze Null aufgeben, in: Die Zeit, 17.1.2020, unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-01/bundeshaushalt-ueberschuesse-steuern-schulden-investitionen> (5.3.2020).
- Furtner, Alexander/ Halmer, Susanne/ Kaya, Selma/ Terzic, Laurentius/ Wülbeck, 2019, Rekommunalisierung in Europa, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (Hrsg.), unter: <http://www.politikberatung.or.at/studien/privatisierung-und-rekommunalisierung/rekommunalisierung-in-europa/> (3.5.2021).
- Gretschmann, Klaus, 1991, Analyzing the Public Sector: The Received View in Economics and its Shortcomings, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning. Berlin: de Gruyter, S. 47-68.
- Hax, Karl: Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, in: FinanzArchiv/Public Finance Analysis, 1/1968, S. 37-48.
- Hesse, Mario/ Lenk, Thomas/ Starke, Tim, 2017, Investitionen der öffentlichen Hand. Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Inklusives Wachstum für Deutschland 13), Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim, 1981, Sozialbilanzierung (Soziale Indikatoren 8), Frankfurt (u.a.): Campus-Verlag.
- Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), 2019, Rechnungslegung der öffentlichen Hand. IDW Positionspapier zur Doppik in Deutschland und zur Harmonisierung durch EPSAS in Europa (Stand: 25.3.2019), Düsseldorf.
- Katterle, Siegfried, 1971, Wohlfahrtsökonomik und Theorie der Staatswirtschaft, in: FinanzArchiv/Public Finance Analysis 1, S. 14-26.
- Kraus, Katinka, 2020, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen Wettbewerb und Europäischen Verträgen, in: ZögU 43/4, S. 435-443.
- Lenk, Thomas/ Rottmann, Oliver/ Kilian, Maike, 2019, Volkswirtschaftslehre, in: Mühlenkamp, Holger/ Schulz-Nieswandt, Frank/ Krajewski, Markus/ Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Öffentliche Wirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos, S. 268-299.

- Mühlenkamp, Holger, 2019, Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen, in: Mühlenkamp, Holger/ Schulz-Nieswandt, Frank/ Krajewski, Markus/ Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Öffentliche Wirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos, S. 339-384.
- Mühlenkamp, Holger, 2011, Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im öffentlichen Sektor (Speyerer Arbeitsheft 204), Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer.
- Musil, Andreas, 2005, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung (Jus Publicum 134). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Papenfuß, Ulf, 2013, Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance. Wiesbaden: Gabler.
- Perridon, Louis/Steiner, Manfred/Rathgeber, Andreas, 2009, Finanzwirtschaft der Unternehmung (Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), 15., überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Vahlen.
- Püttner, Günter, 1969, Die öffentlichen Unternehmen. Verfassungsfragen zur wissenschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Bad Homburg: Gehlen.
- Röber, Manfred, 2008, Die Sphäre des Politischen – ein blinder Fleck in der Public Corporate Governance. In: Schaefer, Christina/Theuvsen, Ludwig (Hrsg.): Public Corporate Governance – Bestandsaufnahme und Perspektiven, ZögU 36, S. 57-68.
- Schmidt, Reiner, 2003, Die Liberalisierung der Daseinsvorsorge, in: Der Staat, 43/2, S. 225-247.
- Schmidt, Ralf-Bodo, 1967, Die Instrumentalfunktion der Unternehmung – Methodische Perspektiven zur betriebswirtschaftlichen Forschung, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 19, S. 233-245.
- Schneider, Stefan/ Maruda, Tatiana/ Koldert, Bernhard/ Thöne, Michael, 2018, Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert – das Beispiel der Stadt Köln, Köln/ Berlin, unter: <https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-dezernat2/abschlussbericht.pdf> (7.3.2020).
- Schulz-Nieswandt, Frank, 2015, Sachzieldominanz in der kommunalen Daseinsvorsorge. Eine haltungspflegerische Erinnerung, in: ZögU 38/2-3, S. 238-246.
- Schumann, Harald, 2019, Die Regierung muss sich von der Schuldenbremse verabschieden, in: Der Tagesspiegel, 7.11.2019, unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/norwendige-investitionen-die-regierung-muss-sich-von-der-schuldenbremse-verabschieden/25202530.html> (5.3.2020).
- Stahmer, Carsten, 2004, Aufbau eines sozio-ökonomischen Berichtssystems für eine nachhaltige Gesellschaft, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 73/1, S. 77-95.
- Statistisches Bundesamt, 2020, Ausgewählte Kennzahlen nach Rechtsformen für das Berichtsjahr 2018, unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Tabellen/jahresabschlusse-rechtsformen.html>.
- Statistisches Bundesamt, 2014, Wirtschaft und Statistik, Mai 2014.
- Stern, Klaus/ Püttner, Günter, 1965, Die Gemeindegewirtschaft – Recht und Realität (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. in Berlin 8). Berlin: Kohlhammer.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2000 (VGH N 12/98, NVwZ 2000, Rn. 801).

Weisser, Gerhard, 1960, Morphologie der Betriebe, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft 3, S. 4036-4044.

Wenger, Karl, 1969, Die öffentliche Unternehmung. Ein Beitrag zur Lehre von der Wirtschaftsverwaltung und zur Theorie des Wirtschaftsverwaltungsrechts (Forschungen aus Staat und Recht 10). Wien/ New York: Springer.

VI. Anhang

Muster-Fragebogen

I. Koeffizient der Gemeinwohlverpflichtung einer Investition

Eckdaten

1. Titel der Investition
2. Bezeichnung der einreichenden Abteilung/ des einreichenden Unternehmens (inklusive Kontaktdaten der Ansprechpartner)

Verbindlichkeit

1. Gesetzliche Verbindlichkeit
 - a. Liegt Ihrer Investition eine gesetzliche Verpflichtung zugrunde?
 - b. Falls ja, nennen Sie Sanktionen im Falle des Nicht-Tätigens Ihrer Investition.
2. Vertragliche Verbindlichkeit
 - a. Liegt Ihrer Investition eine vertragliche Verpflichtung zugrunde?
 - b. Falls ja, nennen Sie Sanktionen im Falle des Nicht-Tätigens Ihrer Investition.
3. Ratsbeschluss
 - a. Liegt Ihre Investition einem Ratsbeschluss zugrunde?
 - b. Falls ja, bitte führen die den einschlägigen Ratsbeschluss an.

Qualitativer Handlungsbedarf

Dieser Teil sollte mehrere Kennzahlen umfassen, die die Fragen jeweils separat beantworten.

1. Welcher Kennzahl liegt Ihre Investition zugrunde?
2. Welcher Messeinheit unterliegt die Kennzahl?
3. Zielwert
 - a. Bitte nennen Sie den Zielwert der Investition.
 - b. Bitte erläutern Sie den angegebenen Zielwert unter Beachtung der folgenden Fragen:

- i. Warum wird dieser Zielwert angestrebt?
 - ii. Wie wurde er hergeleitet?
 - iii. Auf welcher Ebene wurde er festgelegt (unternehmensintern, politisch, vertraglich oder gesetzlich)?
4. Kennzahlenentwicklung
- a. Bitte führen Sie die Kennzahlenentwicklung (über einen zu definierenden Zeitverlauf) an und geben Sie möglichst eine Benchmark (über einen zu definierenden Zeitverlauf) an.
 - b. Wie wurde die Zeitreihe ermittelt?
 - c. Welche Quellen wurden genutzt?
 - d. Aus welcher Quelle entstammt der Benchmark?
 - e. Wie gut ist dieser für eine Bewertung geeignet?
5. Bitte nennen Sie folgende Angaben nach geplantem Abschluss der Investition.
- a. Beginn der Investition.
 - b. Geplanter Abschluss der Investition.
 - c. Kennzahlenwert bei Durchführung der Investition (Wert des letzten Investitionsjahres).
 - d. Kennzahlenwert bei Verzicht auf die Investition (Wert des letzten Investitionsjahres).
 - e. Wie wurde der Kennzahlenwert jeweils bei Durchführung und bei Verzicht auf die Investition ermittelt?
 - f. Welche Annahmen wurden getroffen?
 - g. Welche Quellen wurden zur Berechnung herangezogen?

II. Koeffizient der Wirtschaftlichkeit einer Investition

Eckdaten

1. Investitionsvolumen
2. Zuschüsse
3. Erlösbeitrag
4. Beitrag zum EBITDA
5. Beitrag zum EBIT
6. Amortisationsdauer

7. Abschreibungsdauer/Nutzungsdauer
8. EBITDA/Investitionssumme

Erläuterungen

1. Welche Annahmen liegen den Planwerten zum Investitionsvolumen und den wirtschaftlichen Auswirkungen zugrunde?
2. Wie wurden diese ermittelt (z.B. Business Case, Gutachten oder Schätzungen)?

Tabelle 1 – Gründungen kommunaler Unternehmen in Deutschland seit 2005

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Stadtwerke Emmendingen	27.000	GmbH	79312	Emmendingen	Baden-Württemberg	2005
Stadtwerke Sömmerda	21.561	GmbH	99610	Sömmerda	Thüringen	2005
Stadtwerke Viernheim Netz GmbH	33.276	GmbH	68519	Viernheim	Hessen	2005
Gemeindewerke Oberhaching GmbH	12.677	GmbH	82041	Oberhaching	Bayern	2006
Gemeindewerke Uetze	20.900	GmbH	31311	Uetze	Niedersachsen	2006
Hagnauer Gemeindewerke	1.450	GmbH	88046	Hagnau	Baden-Württemberg	2006
VES Ver- und Entsorgungsgesellschaft Sersheim	5.300	mbH	74372	Sersheim	Baden-Württemberg	2006
Stadtwerke Georgsmarienhütte Netz	31.765	GmbH	49124	Georgsmarienhütte	Niedersachsen	2006
Energieried	–	GmbH & Co. KG	68623	Lampertheim	Hessen	2006
Energie Sachsenheim	17.616	GmbH & Co. KG	74343	Sachsenheim	Baden-Württemberg	2006
Gemeindewerke Wietze	8.000	GmbH	29323	Wietze	Niedersachsen	2007
Stadtwerke Schnaudertal	–	Eigenbetrieb	04610	Meuselwitz	Thüringen	2007

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Gemeindewerke Umkirch	5.200	GmbH	79224	Umkirch	Baden-Württemberg	2008
Regionalwerk Bodensee	60.100	GmbH & Co. KG	88069	Tettngang	Baden-Württemberg	2008
Stadtwerke Brunsbüttel	13.000	GmbH	25541	Brunsbüttel	Schleswig-Holstein	2008
Stadtwerke Heiligenhafen	9.200	Eigenbetrieb	23774	Heiligenhafen	Schleswig-Holstein	2008
Stadtwerke Plön Versorgungs GmbH	12.800	GmbH	24306	Plön	Schleswig-Holstein	2008
Stadtwerke Springe	29.000	GmbH	31832	Springe	Niedersachsen	2008
Stadtwerke Uetersen	17.800	GmbH	25436	Uetersen	Schleswig-Holstein	2008
Versorgungswerke Heddesheim	11.106	GmbH	68542	Heddesheim	Baden-Württemberg	2008
Stadtwerke Schwentinental	5.816	GmbH	24222	Schwentinental	Schleswig-Holstein	2008
Versorgungswerke Heddesheim GmbH & Co. KG	11.144	GmbH & Co. KG	68542	Heddesheim	Baden-Württemberg	2008
Energie Rellingen	13.800	GmbH & Co. KG	25462	Rellingen	Schleswig-Holstein	2009
Energieversorgung Mainhardt Wüstenrot	12.300	GmbH & Co. KG	74535	Mainhardt	Baden-Württemberg	2009
Stadtwerke Olching	25.500	GmbH	82140	Olching	Bayern	2009
Gemeindewerke Ammerbuch	11.159	GmbH	72119	Ammerbuch	Baden-Württemberg	2009
Gemeindewerke St. Michel Energie	3.700	GmbH	25693	Sankt Michaelisdonn	Schleswig-Holstein	2009
Gemeindewerke Wedemark	28.356	GmbH	30900	Wedemark	Niedersachsen	2009
Hamburg Energie	1.810.700	GmbH	20539	Hamburg	Hamburg	2009
HochsauerlandEnergie	30.000	GmbH	59872	Meschede	Nordrhein-Westfalen	2009

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Stadtwerke MüllheimStaufen	26.000	GmbH	79379	Müllheim (Baden)	Baden-Württemberg	2009
Stadtwerke Weserbergland	23.300	GmbH	31785	Weserbergland	Niedersachsen	2009
Stadtwerke Glinde	17.668	GmbH	21509	Glinde	Schleswig-Holstein	2009
Stadtentwässerung Hildesheim	99.224	AöR	31134	Hildesheim	Niedersachsen	2009
Münsterland Netzgesellschaft	–	mbH & Co. KG	59348	Lüdinghausen	Nordrhein-Westfalen	2009
Ahrtal-Werke	27.500	GmbH	53474	Bad Neuenahr-Ahrweiler	Rheinland-Pfalz	2010
Energienetz Ostfriesland GmbH	13.236	GmbH	26639	Wiesmoor	Niedersachsen	2010
Energieversorgung Denzlingen	13.700	GmbH & Co. KG	79211	Denzlingen	Baden-Württemberg	2010
Energieversorgung Elbtalau	20.900	GmbH	29451	Dannenberg	Niedersachsen	2010
Energieversorgung Kranenburg	10.000	GmbH	47559	Kranenburg	Nordrhein-Westfalen	2010
Energieversorgung Putzbrunn	6.300	GmbH & Co. KG	85640	Putzbrunn	Bayern	2010
Friesenenergie	25.400	GmbH	26434	Wangerland	Niedersachsen	2010
Gemeindewerk Allensbach, Bodman-Ludwigshafen, Reichenau GmbH	123.000	GmbH	78476	Allensbach	Baden-Württemberg	2010
Gemeindewerke Sipplingen	2.073	Eigenbetrieb	78354	Sipplingen	Baden-Württemberg	2010
Stadtwerke Aurich	40.400	GmbH	26603	Aurich	Niedersachsen	2010
Stadtwerke Großalmerode	6.800	GmbH & Co. KG	37247	Großalmerode	Hessen	2010
Stadtwerke Landsberg	28.400	KU, AöR	86899	Landsberg	Bayern	2010
Stadtwerke Pulheim	54.000	GmbH	50259	Pulheim	Nordrhein-Westfalen	2010

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Gemeindewerke Bodanrück	–	GmbH & Co. KG	78476	Bodanrück	Baden-Württemberg	2010
Netzgesellschaft Südliches Ostfriesland	22.645	mbH	26802	Moormerland	Niedersachsen	2010
Energieversorgung Bad Boll	5.200	GmbH	73087	Bad Boll	Baden-Württemberg	2011
Energieversorgung Lenningen	8.100	GmbH	73252	Lenningen	Baden-Württemberg	2011
Energieversorgung Titisee-Neustadt	11.900	GmbH	79822	Titisee-Neustadt	Baden-Württemberg	2011
Gemeindewerk Seegebiet Mansfelder Land	9.559	GmbH	06317	Seegebiet Mansfelder Land	Sachsen-Anhalt	2011
Gemeindewerke Bad Sassendorf	11.700	GmbH & Co. KG	59505	Bad Sassendorf	Nordrhein-Westfalen	2011
Gemeindewerke Obermichelbach	3.173	Eigenbetrieb	D-90587	Obermichelbach	Bayern	2011
Grimmener Stadtwerke	10.300	GmbH	18507	Grimmen	Mecklenburg-Vorpommern	2011
Netzgesellschaft Hessisch Oldendorf	19.800	GmbH	31840	Hessisch Oldendorf	Niedersachsen	2011
Stadtwerke Ditzingen	24.500	GmbH & Co. KG	71254	Ditzingen	Baden-Württemberg	2011
Stadtwerke Elm-Lappwald	22.400	GmbH	38154	Königslutter am Elm	Niedersachsen	2011
Stadtwerke Lohmar	31.200	GmbH & Co. KG	53797	Lohmar	Nordrhein-Westfalen	2011
Stadtwerke Mettmann	39.200	GmbH	40822	Mettmann	Nordrhein-Westfalen	2011
Stadtwerke Strom Plauen	65.700	GmbH & Co. KG	08523	Plauen	Sachsen	2011
Stadtwerke Stuttgart	613.000	GmbH	70173	Stuttgart	Baden-Württemberg	2011

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Wasser- und Energieversorgung Waldbröl	19.300	GmbH	51545	Waldbröl	Nordrhein-Westfalen	2011
Stauferwerk	33.400	GmbH & Co. KG	73054	Eislingen/Fils	Baden-Württemberg	2011
Wadersloh Energie	12.600	GmbH	59329	Wadersloh	Nordrhein-Westfalen	2011
Stadtwerke Brilon Energie	25.644	GmbH	59929	Brilon	Nordrhein-Westfalen	2011
Netzgesellschaft Bühlertal	7.959	GmbH & Co. KG	77830	Bühlertal	Baden-Württemberg	2011
Stromnetzgesellschaft Hechingen	18.674	GmbH & Co. KG	72379	Hechingen	Baden-Württemberg	2011
Netzgesellschaft Korb	10.087	GmbH & Co. KG	71404	Korb	Baden-Württemberg	2011
Netzgesellschaft Lauf	3.894	GmbH & Co. KG	77886	Lauf	Baden-Württemberg	2011
Stadtversorgung Pattensen	13.834	GmbH & Co. KG	30982	Pattensen	Niedersachsen	2011
Stadtwerke Lippe-Weser Service	210.485 (Kreis Lippe: 345.374)	GmbH & Co. KG.	32760	Vlotho, Bad Salzuflen, Detmold, Lemgo, Rinteln	Nordrhein-Westfalen	2011
Energiegesellschaft Leimen	27.500	GmbH & Co. KG	69181	Leimen	Baden-Württemberg	2012
Energieversorgung Michelfeld	–	GmbH	74545	Michelfeld	Baden-Württemberg	2012
Energiewerk Ortenau Energiegesellschaft	60.000	GmbH & Co. KG	77855	Achern	Baden-Württemberg	2012
Enewa – Energie und Wasser für Wachtberg	19.786	GmbH	53343	Wachtberg	Nordrhein-Westfalen	2012
Gemeindewerke Gräfelfing	13.130	GmbH & Co. KG	82166	Gräfelfing	Bayern	2012

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Gemeindewerke Peiner Land	82.000	GmbH	31241	Ilsede	Niedersachsen	2012
Gemeindewerke Plüderhausen	9.268	GmbH	73655	Plüderhausen	Baden-Württemberg	2012
Gemeindewerke Windach	3.700	KU	86949	Windach	Bayern	2012
Gemeinsame Stadtwerke Münsterland	116.400	GmbH	59399	Olfen	Nordrhein-Westfalen	2012
Mindener Stadtwerke	81.900	GmbH	32423	Minden	Nordrhein-Westfalen	2012
Regionalwerk Hochrhein	14.100	GmbH & Co. KG	D-79787	Lauchringen	Baden-Württemberg	2012
Regionalwerk Würmtal	38.400	GmbH & Co. KG	82131	Würmtal	Bayern	2012
Regionalwerke Bamberg	123.000	GmbH	96052	Bamberg	Bayern	2012
Remstalwerk	45.000	GmbH & Co. KG	73630	Remshalden	Baden-Württemberg	2012
Stadtwerke Böblingen	45.167	GmbH	71032	Böblingen	Baden-Württemberg	2012
Stadtwerke Freudenberg	3.800	GmbH & Co. KG	97877	Wertheim	Baden-Württemberg	2012
Stadtwerke Harsewinkel	24.100	GmbH	33428	Harsewinkel	Nordrhein-Westfalen	2012
Stadtwerke Korschenbroich	33.000	GmbH	41236	Korschenbroich	Nordrhein-Westfalen	2012
Stadtwerke Rös-rath – Energie	27.200	GmbH	51503	Rös-rath	Nordrhein-Westfalen	2012
Stadtwerke Freudenberg	3.796	GmbH & Co. KG	97896	Freudenberg	Baden-Württemberg	2012
Oschatz Netz	14.814	GmbH & Co. KG	04758	Oschatz	Sachsen	2012
Gemeindewerke Quierschied	13.276	Eigenbetrieb	66287	Quierschied	Saarland	2012

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
EWO Energiegesellschaft	24.535	GmbH & Co. KG	77855	Achern	Baden-Württemberg	2012
Kommunalwerk Rudersberg	11.151	GmbH & Co. KG	73635	Rudersberg	Baden-Württemberg	2012
SUEnergie	9.584	GmbH & Co. KG	73079	Süßen	Baden-Württemberg	2012
Stadtwerke Weiden i.d.OPf.	42.982	AöR	92637	Weiden in der Oberpfalz	Bayern	2012
Berlin Energie	3.500.000	Landesbetrieb	10179	Berlin	Berlin	2012
Energie Kirchheim	39.048	Kommanditgesellschaft	73230	Kirchheim unter Teck	Baden-Württemberg	2013
Fulda-Eder Energie	56.708	GmbH	34281	Gudensberg	Hessen	2013
Stadtwerke Gifhorn	172.000	GmbH	38518	Gifhorn	Niedersachsen	2013
Netzgesellschaft Leinfelden-Echterdingen GmbH	36.508	GmbH	70771	Leinfelden-Echterdingen	Baden-Württemberg	2013
Stadtwerke Bad Waldsee	19.427	GmbH	88339	Bad Waldsee	Baden-Württemberg	2013
Stadtwerke Pfaffenhofen	24.300	KU	85276	Pfaffenhofen	Bayern	2013
Stadtwerke Wehr	12.637	GmbH & Co. KG	79664	Wehr	Baden-Württemberg	2013
Stadtwerke Westmünsterland	172.360	GmbH & Co. KG	48653	Westmünsterland	Nordrhein-Westfalen	2013
Stadtwerke Verl	25.000	GmbH	33415	Verl	Nordrhein-Westfalen	2013
Rheinwerke	5.100.000	GmbH	40210	Düsseldorf	Nordrhein-Westfalen	2013
Stadtwerke Recklinghausen	115.000	GmbH	45655	Recklinghausen	Nordrhein-Westfalen	2013
Stadtwerke Waltrop	29.000	GmbH & Co. KG	45731	Waltrop	Nordrhein-Westfalen	2013

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Stadtwerke Oberriexingen	3.100	GmbH	71739	Oberriexingen	Baden-Württemberg	2013
Rheinessen-Energie	6.168	GmbH	55576	Sprendlingen	Rheinland-Pfalz	2013
Stadtwerke Bargtheide	15.528	GmbH	22941	Bargtheide	Schleswig-Holstein	2013
Gemeindewerke Grafenberg	2.631	Eigenbetrieb	72661	Grafenberg	Baden-Württemberg	2013
Stadtwerke Oldenburg in Holstein	9.698	GmbH	23758	Oldenburg in Holstein	Schleswig-Holstein	2013
Energiewerke Waldbröl	19.025	GmbH	51545	Waldbröl	Nordrhein-Westfalen	2013
Stadtwerke Weinstadt Energieversorgung	26.010	GmbH	71384	Weinstadt	Baden-Württemberg	2013
BIGGE ENERGIE	24.786	GmbH & Co. KG	57439-57462	Attendorf	Nordrhein-Westfalen	2013
Energie Kirchheim unter Teck	3.780	GmbH & Co. KG	36275	Kirchheim	Hessen	2013
Stromnetzgesellschaft Östlicher Schurwald	–	GmbH & Co. KG.	73098	Adelberg, Birenbach, Börtlingen, Rechberghausen	Baden-Württemberg	2013
Stadtwerke Grimma	28.553	GmbH	04668	Grimma	Sachsen	2013
Grimma Energie	28.553	GmbH	04668	Grimma	Sachsen	2013
Netzgesellschaft Grimma	28.553	GmbH & Co. KG	04668	Grimma	Sachsen	2013
Gasnetzgesellschaft Wörrstadt mbH & Co. KG	25.000	mbH & Co. KG	55291	Wörrstadt, Armsheim, Ensheim, Gabsheim, Gau-	Rheinland-Pfalz	2013
Vertriebsstadtwerke Castrop-Rauxel	74.000	GmbH	44575	Castrop-Rauxel	Nordrhein-Westfalen	2014
Gemeindewerke Brühl	14.000	GmbH & Co. KG	68782	Brühl (a. Rhein-Neckar)	Baden-Württemberg	2014
Stadtwerke Tecklenburger Land	130.000	GmbH & Co. KG	49477	Ibbenbüren	Nordrhein-Westfalen	2014

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Stadtwerke Freiberg	40.083	AG	09599	Freiberg	Sachsen	2014
Gemeindewerk Kaufungen	12.480	GmbH & Co. KG	34260	Kaufungen	Hessen	2014
Gemeindewerke Wendelstein Gasnetz	15.676	GmbH	90530	Wendelstein	Bayern	2014
Stadtwerke Freiberg am Neckar Vertriebs GmbH	15.694	GmbH	71687	Freiberg am Neckar	Baden-Württemberg	2014
Netzgesellschaft Edingen-Neckarhausen	14.000	GmbH & Co. KG	68535	Edingen-Neckarhausen	Baden-Württemberg	2014
Stadtwerke Rheinfelden	32.397	Eigenbetrieb	79618	Rheinfelden	Baden-Württemberg	2014
Stadtwerke Eppingen	21.480	GmbH & Co. KG	75031	Eppingen	Baden-Württemberg	2014
Netzgesellschaft Steinheim	8.690	GmbH & Co. KG	89555	Steinheim am Albuch	Nordrhein-Westfalen	2014
Netzgesellschaft Wenden	19.528	GmbH & Co. KG	57482	Wenden	Nordrhein-Westfalen	2014
EnergieRegion Taunus-Goldener Grund	85.753	GmbH & Co. KG	65520	Bad Camberg, Bad Schwalbach, Aarbergen, Heidenrod,	Hessen	2014
Rhein-Ahr-Energie	60.000	GmbH & Co. KG	56073	Remagen, Sinzig, Bad Breisig, Grafenschaft, Gönnersdorf	Rheinland-Pfalz	2014
Elektrizitätsnetze Allgäu	–	GmbH	88161	Lindenberg und Gemeinde Balderschwang	Bayern	2014
Berliner Stadtwerke	3.500.000	GmbH	10179	Berlin	Berlin	2014
Stadtwerke Cottbus	99.687	GmbH	03046	Cottbus	Brandenburg	2014
Energieversorgung Bad Bentheim	15.068	GmbH & Co. KG	48455	Bad Bentheim	Niedersachsen	2015

Unternehmen	Einwohner	Rechtsform	Postleitzahl	Gemeinde	Bundesland/Region	Jahr
Stadtwerke Goch Netze	33.063	GmbH & Co. KG	47574	Goch	Nordrhein-Westfalen	2015
Brüggen.E-Netz	14.469	GmbH & Co. KG	41379	Brüggen	Nordrhein-Westfalen	2015
Stadtwerke Oldenburg	10.000	GmbH	23758	Oldenburg	Schleswig-Holstein	2015
swa Netze	276.542	GmbH	86150–86199	Augsburg	Bayern	2015
Netzbetrieb Hirschberg	9.498	GmbH & Co. KG	69493	Hirschberg	Baden-Württemberg	2015
Energieversorgung Rodau	43.054	GmbH	63110	Rodgau	Hessen	2015
Stadtwerk Rheda-Wiedenbrück	47.000	GmbH & Co. KG	33378	Rheda-Wiedenbrück	Nordrhein-Westfalen	2015
Stadtbetriebe Siegburg	41.016	AöR	53721	Siegburg	Nordrhein-Westfalen	2016
Gemeindewerke Wallenhorst	23.018	GmbH	49134	Wallenhorst	Niedersachsen	2016
Stadtwerke Wiesloch-Gas-Verwaltungs-GmbH	26.426	GmbH	69168	Wiesloch	Baden-Württemberg	2016
Gasversorgung Pfaffenhofen a. d. Ilm	25.226	GmbH & Co. KG	85276	Pfaffenhofen a. d. Ilm	Bayern	2017
Stadtwerke Wülfrath Netz GmbH	21.299	GmbH	42489	Wülfrath	Nordrhein-Westfalen	2021

Quelle: Verband Kommunaler Unternehmen sowie eigene Erhebungen und Ergänzungen

Tabelle 2 – Geschäftsberichte der 8KU

Name des Unternehmens	Branche(n)	(Strategische) Maßnahmen und Ziele (2019)	Nachhaltigkeitsbericht	In einem Stadtwerkverbund organisiert?
enercity AG (Hannover)	Strom, Gas, Wasser	Ausbau von Agilität und Flexibilität; Digitalisierung; Stärkung der finanziellen Kraft; Ergebnis verdoppeln bis 2050; Stärkung der Marktposition und Gewinnung neuer Kunden; Wachstum durch Innovation und Digitalisierung; Ausbau erneuerbarer Energien	nein	ja (Eigentümer sind die Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft Hannover (75,09 %), die Thüga AG (24 %) und die Region Hannover (0,91 %))
Stadtwerke Leipzig GmbH	Strom, Erdgas, Fernwärme sowie Energiedienstleistungen	Sicherung des wirtschaftlichen Erfolgs; kontinuierliche Weiterentwicklung als innovatives und digitales Unternehmen; Sicherung bestehender und gewonnener Konzessionen; Managen der wachsenden Dezentralität durch Verschmelzung von Energienetzen und anderer kommunaler Infrastruktur mit Kommunikationsnetzen und Verbindung von Datenpunkten (Ausbau Smart Grid); regionale / deutschlandweite Projektentwicklung zum Ausbau des Erneuerbare-Energien-Portfolios (Wind und Photovoltaik)	nein	ja (100 % im Besitz der LVV Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft)

Name des Unternehmens	Branche(n)	(Strategische) Maßnahmen und Ziele (2019)	Nachhaltigkeitsbericht	In einem Stadtwerkverbund organisiert?
RheinEnergie (Köln)	Erzeugung, Handel, Netzbetrieb und Vertrieb von Strom, Erdgas, Fernwärme, Trinkwasser sowie Bereitstellung von Energiedienstleistungen	Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Sicherung des Ergebnisses; Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch eine leistungsfähige Infrastruktur; attraktiver Arbeitgeber für qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; Wahrung der Nachhaltigkeit	ja	ja (80% GEW Köln, die als Holdinggesellschaft wiederum zu 10 Prozent direkt und zu 90 Prozent indirekt über die Stadtwerke Köln GmbH im Besitz der Stadt Köln ist, 20% Innogy)
Mainova AG (Frankfurt a.M.)	Strom, Gas, Wasser	Erste Wahl für Energielösungen; steigendem Energiebedarf in Kombination mit den Herausforderungen auf Basis der Dekarbonisierung in Erzeugung und Netz begehen; Forcierung der Entwicklung von neuen Energielösungen; Erschließung der Markt- und Optimierungsmöglichkeiten durch intelligentes Messwesen; Konsequente Steigerung von Prozesseffizienz und -qualität	ja	ja (Stadt Frankfurt am Main über die „Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH“ mit 75,2% und über die Beteiligungsgesellschaft Thüga AG mit 24,5%)
Stadtwerke München	Energie, Wasser, Mobilität, Telekommunikation, Bäder	Ausbau erneuerbarer Energien; Kunden ihre Energiewende ermöglichen; Energieversorgung sichern; Innovationsfähigkeit stärken; Umweltaktivitäten erweitern	ja	ja (direkt im Verbund integriert)
MVV AG (Mannheim)	Energieerzeugung, -handel sowie -verteilung, Netzbetrieb, Vertrieb für Energielösungen, Umweltgeschäft und Trinkwasser	Klimaneutralität bis 2050; Ausbau erneuerbarer Energien; Versorgungssicherheit; Grüne Wärme; Nachhaltigkeit; Digitalisierung	ja	ja (durch Börsengang teilprivatisiert: 50,1% Stadt Mannheim (mittelbar über die MVV GmbH))

Name des Unternehmens	Branche(n)	(Strategische) Maßnahmen und Ziele (2019)	Nachhaltigkeitsbericht	In einem Stadtwerkverbund organisiert?
N-Ergie AG (Nürnberg)	Erzeugung von Strom und Fernwärme; Verteilung und Vertrieb von Strom, Erdgas und Fernwärme; Gewinnung und Abgabe von Trinkwasser; energienahe Dienstleistungen	Klimaschutz; Sektorkopplung; dezentrale Energieversorgung (u.a. durch Ausbau erneuerbarer Energien)	ja	ja (städtische Werke Nürnberg GmbH (StWN) mit 60,2% und Thüga Aktiengesellschaft mit 39,8% beteiligt)
ENTEKA AG (Darmstadt)	Erzeugung und der Lieferung von Strom, Gas, Wasser und Wärme; Ausbau und Betrieb des Telekommunikationsnetzes	Klimaschutz; Versorgungssicherheit; Bezahlbarkeit; Nachhaltigkeit	ja	ja (HEAG AG mit 93,13% im Besitz der Stadt Darmstadt)

Autorin

Katinka Kraus, Fachbereich Sozialwissenschaften, Cologne Graduate School in Management, Economics and Social Sciences, Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln, kkraus3@smail.uni-koeln.de