Institut für den öffentlichen Sektor

Der Konzern Kommune" In der Krise?





INHALT

1	Einleitung: der Fall Gera	3
2	Finanzielle Verflechtungen zwischen Kommunen und Stadtwerken	2
3	Angespannte Finanzen in Zeiten der Energiewende	٤
4	Kommunale Konzerne: ein Viertel potenziell gefährdet	12
5	Ursachen liegen nicht nur in der Energiewende	17
6	Ganzheitliche Betrachtung im "Konzern Kommune" notwendig	19
7	Literaturverzeichnis	22
	Anhang	23

Autoren

Franziska Holler Dr. Ferdinand Schuster Jana Hamdan

Projektleitung

Dr. Ferdinand Schuster Jörg Balz

Mit Unterstützung von

Benjamin Oehlschlägel Anselm Berlit Larissa Guth

1 Einleitung: der Fall Gera

Gera war einstmals Residenzstadt und gehörte durch die florierende Stoff- und Tuchindustrie zu den reichsten Städten Deutschlands. Derzeit ist die finanzielle Lage der mit knapp 100.000 Einwohnern drittgrößten Stadt Thüringens jedoch angespannt. Nachdem im Juni 2014 das Landesverwaltungsamt der bereits hoch verschuldeten Stadt keine weiteren Kredite bewilligt hatte, meldete die Stadtwerke Gera AG Insolvenz an. Die Verkehrsbetriebe und die Flugbetriebsgesellschaft folgten kurz darauf. Zu diesem Zeitpunkt war die Stadtwerke-Holding mit 224 Millionen Euro verschuldet. Seither findet der Verkauf von Beteiligungen der Geraer Stadtwerke statt, unter anderem an den vorherigen Minderheitsgesellschafter Veolia.

Die Ursachen für die Insolvenz lagen laut Medieninformationen darin, dass die Einnahmen des Stadtwerks aus der Energieversorgung nicht mehr ausreichten, um defizitäre Bereiche wie die Verkehrsbetriebe und Bäder zu finanzieren. Vor dem Hintergrund einer Teilprivatisierung des Energiesektors¹ – wobei das Risiko möglicher Verluste jedoch bei der Stadt blieb – und der Investition in ein Gaskraftwerk, die wertberichtigt werden musste, wurden die finanziellen Probleme für die Stadtwerke und ihre Gesellschafterin immer größer. Die Stadt musste für die defizitären Bereiche aufkommen, wenngleich sie selbst bereits 100 Millionen Euro Schulden hatte. Gera wollte schließlich das Unternehmen durch den Kauf von Anteilen an der Woh-

Kommunalaufsicht untersagte der Stadt Gera Kreditaufnahme für ihre Stadtwerke

nungsgesellschaft stützen, doch die Kommunalaufsicht untersagte der Stadt die dafür notwendige Kreditaufnahme unter Verweis auf die laufende Haushaltssicherung.

Bei den städtischen Unternehmen in Gera war somit etwas geschehen, das man bis dato fast nur aus der Privatwirtschaft kannte: Mit den Stadtwerken meldete das erste kommunale Unternehmen einer Großstadt in Deutschland Insolvenz an.

Der Fall Gera steht allerdings nicht allein. Viele deutsche Kommunen sind hoch verschuldet und weitere Stadtwerke stehen vor ähnlichen Problemen. So folgte bereits im August 2014 die Insolvenz der Stadtwerke Wanzleben², die Stadtwerke Duisburg mussten laut Medienbericht jüngst mit einem Kredit der Stadt in Höhe von 200 Millionen Euro gerettet werden³ und die Stadtwerke Völklingen wendeten durch ein Rettungspaket der Stadt in Millionenhöhe Ende 2014 eine Insolvenz nur in letzter Minute ab⁴. Auch in Städten wie Ulm⁵ oder Darmstadt werden unrentable konventionelle Kraftwerke und rückläufige Erträge zum Nachteil für die Stadtwerke: Die Verschuldung steigt und somit auch die Unsicherheit für die kommuna-

Weitere Stadtwerke in finanziellen Schwierigkeiten

len Gesellschafter, die im Zweifel für Verluste einspringen müssen. Weitere Beispiele außerhalb der Energieversorgung sind die städtische Wohnungsbaugesellschaft in Singen, die 2014 Insolvenz anmeldete oder die kommunale Entsorgungsfirma in Gießen, wo Anfang 2015 eine Insolvenz nur knapp verhindert werden konnte.⁶

¹ Seit 2002 ist das französische Energieunternehmen GDF Suez zu 49,9 Prozent beteiligt.

² Vgl. Der Neue Kämmerer (online, 2014)

³ Vgl. Zeitung für kommunale Wirtschaft (online, 2015)

⁴ Vgl. Die Welt Online (2014)

⁵ Vgl. Südwest Presse (online, 2015)

⁶ Vgl. Tagesschau.de (online, 2015)

Ein Risiko für den "Konzern Kommune"

Unter den öffentlichen Unternehmen besitzen Stadtwerke eine zentrale Rolle in der Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Sie sind nicht nur Energieversorger, sondern oftmals auch Betreiber des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Ihr Portfolio reicht von der Strom-, Gas- oder (Fern-)Wärmeversorgung über Entsorgungsleistungen (Abfall und Abwasser) bis hin zum Betrieb von Bussen, Straßenbahnen und Schwimmbädern. Einige Stadtwerke bieten außerdem Telekommunikationsdienstleistungen an. Damit übernehmen sie wichtige kommunale Aufgaben. Bislang entlasteten sie mit ihren Ausschüttungen zudem die kommunalen Haushalte, leisteten so einen Beitrag

Ernste Lage, wenn Kommune und Stadtwerk gleichzeitig in Schwierigkeiten sind

zur Schuldentilgung und finanzierten die weniger profitablen Bereiche wie zum Beispiel den ÖPNV durch Einnahmen aus der Energieversorgung. Zahlreiche Herausforderungen – nicht nur durch die Energiewende bedingte – belasten die Stadtwerke-Konzerne jedoch derzeit zum Teil erheblich. Ihre Lage kann ein

signifikantes Risiko für den "Konzern Kommune" darstellen: Kommunen können nicht mehr in gleichem Umfang wie vorher von den Leistungen und Gewinnen ihrer Unternehmen profitieren, sondern müssten im Extremfall sogar für diese einspringen. Aufgrund der angespannten Haushaltslage zahlreicher Kommunen ist diese Unterstützung jedoch nicht mehr garantiert, wie der Fall Gera zeigt.

Das Institut für den öffentlichen Sektor hat daher untersucht, welche Kommunen Haushaltsprobleme haben und wie ihre Stadtwerke finanziell dastehen, also wie es um die Zukunft des "Konzerns Kommune" bestellt ist. Denn besonders ernst erscheint die Lage, wenn Stadtwerk und Kommune – wie im Fall von Gera – gleichzeitig in Schwierigkeiten geraten.

Die vorliegende Studie zeigt: In Deutschland schlummern weitere Risikofälle.

2 Finanzielle Verflechtungen zwischen Kommunen und Stadtwerken

Der "Konzern Kommune" umfasst die Kernverwaltung als Konzernmutter und die kommunalen Unternehmen, die auf sie ausgelagerte Aufgabengebiete übernehmen, als Töchter. Der kommunale Gesamtabschluss (Konzernabschluss) – ein zentrales Ele-

90 Prozent der öffentlichen Unternehmen in kommunaler Hand

ment des doppischen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens – formalisiert dieses Konstrukt und zeigt, dass die Kernverwaltung gemeinsam mit ihren Unternehmen als Einheit betrachtet werden kann.⁷ Fast 90 Prozent der öffentlichen Unternehmen in Deutschland befinden sich in kommunaler

Hand.⁸ Etwa 106 Milliarden Euro und somit fast 60 Prozent des kommunalen Gesamtvermögens sind in diesen kommunalen Unternehmen gebunden, entweder in Form von Anteilen an privatrechtlichen Unternehmen oder als Kreditforderungen gegenüber verbundenen Unternehmen.⁹

⁷ Vgl. unter anderem Jantz, B. et al. (2009), S. 5

⁸ Statistisches Bundesamt (2014), S. 309

⁹ Vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (2015), S. 25

Gut 30 Prozent der öffentlichen Unternehmen sind laut Statistischem Bundesamt in den Sparten "Wasserversorgung", "Energieversorgung" oder "Abwasserentsorgung", also den typischen Sparten eines Stadtwerks, tätig.¹⁰

Schrankentrias regelt wirtschaftliche Betätigung der Kommune

Eine Kommune darf jedoch nicht uneingeschränkt wirtschaftliche Unternehmen gründen oder betreiben. Auch wenn es bundesländerspezifische Unterschiede in der Ausgestaltung gibt, regelt eine "Schrankentrias" die Zulässigkeit kommunalwirtschaftlicher Betätigung. 11 Erste Voraussetzung ist die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks, das heißt, die Tätigkeit des Unternehmens muss dem örtlichen Gemeinwohl dienen. Eine zweite Bedingung umschreibt die Subsidiaritätsklausel, nach der vor einer Unternehmensbeteiligung zu prüfen ist, dass der Zweck des Unternehmens nicht besser oder ebenso gut durch einen Anderen erfüllt werden kann. Die dritte Bedingung ist

für die weitere Betrachtung besonders wesentlich: Das kommunale Unternehmen muss nach Art und Umfang der finanziellen Leistungsfähigkeit und dem Bedarf der betreffenden Kommune entsprechen, wobei die Leistungsfähigkeit auch die verfügbaren Mittel für die Haftung aus Unternehmensverbindlichkeiten mit

Unternehmen muss der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune entsprechen

einschließt. Sie bemisst sich nach der Finanzausstattung und dem Schuldenstand der Kommune. 12

Privatrechtliche kommunale Unternehmen sind insolvenzfähig

In der Regel haftet die Kommune für ihre öffentlich-rechtlichen Unternehmen uneingeschränkt, bei Unternehmen in privater Rechtsformen ist die Haftung grundsätzlich auf das Grundkapital bzw. das Gesellschaftsvermögen begrenzt. So ergibt sich auch ein wichtiger Unterschied: Während die Kommune nicht insolvenzfähig ist, so sind ihre privatrechtlichen Unternehmen dies jedoch schon. Letztlich unterliegen diese öffentlichen Unternehmen dem Privatrecht und können folglich in ein Insolvenzverfahren eintreten.

Im Insolvenzfall sind abgesehen von den Anteilseignern die Gläubiger betroffen, da ihre Forderungen nicht mehr vollständig erfüllt werden könnten. Wichtiger Gläubiger der öffentlichen Unternehmen sind dabei noch immer die Sparkassen, die regional in der jeweiligen Kommune verwurzelt sind. Etwa die Hälfte der Gesamtverschuldung der Gemeinden ist durch die Sparkassen finanziert. 13 Die Kommunen bürgen dabei häufig für die Kredite ihrer Unternehmen. Eine Untersuchung zu diesem Thema zeigt: Fast drei Viertel der dort befragten Kommunen stellen Bürgschaften als Sicherheiten für Finanzierungsgeschäfte ihrer Unternehmen. 14

Im Insolvenzfall könnten diese nun fällig gestellt werden. Dies wäre dann eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Kommunen, die auch Leistungen der Daseinsvorsorge (wieder) selbst übernehmen müssten, sollte im Zuge der Insolvenz der Querverbund in Gefahr geraten. Wird eine Kommune durch diese Belastung möglicherweise sogar selbst zahlungsunfähig, ist sie auf finanzielle Unterstützung durch das Land angewiesen. Zwar sind bei zahlungsunfähigen Kommunen bislang die Länder eingesprungen, jedoch ist ein Rechtsanspruch auf diese Unterstützung offenbar nicht gegeben. 15

¹¹ Vgl. Fabry, B./Augsten, U. (2010), S. 94 ff.

¹² Vgl. unter anderem Fabry, B./Augsten, U. (2010), S. 100

¹³ Vgl. Fahrenschon, G. (2015), S. 5

¹⁴ Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge, Universität Leipzig (2013), S. 16

Vgl. Der Neue Kämmerer (online, 2015) sowie Rehm, H. (2014), S. 34

Öffentliche Unternehmen leisten Beitrag zum kommunalen Kernhaushalt

Die Bedingung der öffentlichen Zwecksetzung schließt eine Gewinnerzielung für kommunale Unternehmen nicht aus. 16 Zwar unterliegt die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen bestimmten Auflagen und stellt keinen Selbstzweck dar, aber die von den Kommunen geführten öffentlichen Unternehmen sollen durchaus Gewinne erwirtschaften und an die Kommune abführen, sofern dies mit dem öffentlichen Zweck vereinbar ist.

Kommunale Unternehmen sollen Gewinne an ihre Gesellschafter abführen

Einige Gemeindeordnungen enthalten sogar Regelungen, dass die Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen sollen. So sind laut der Gemeindeordnung Baden-Württemberg § 102 Abs. 2 "wirtschaftliche Unternehmen der

Gemeinde (...) so zu führen, daß der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen". Noch weiter geht Brandenburg mit §92 Abs. 4 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf): Es "soll ein Jahresgewinn erwirtschaftet werden, der mindestens einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals entspricht."

Viele Kommunen planen die Ausschüttungen ihrer Unternehmen bereits fest bei der Erstellung ihres Haushaltsplans ein. 17 Gerade verschuldete Kommunen sind somit in einem gewissen Maße davon abhängig, dass ihre Unternehmen einen Überschuss erwirtschaften und diesen an sie abführen. Eine Analyse des Instituts für den öffentlichen Sektor unter den größten Stadtwerken in mehrheitlich kommunalem Besitz kam zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2011 78,5 Prozent der Stadtwerke mit positivem Jahresergebnis ausschütteten, wobei die durchschnittliche Ausschüttungsquote bei 80,1 Prozent lag.18

Neben den Ausschüttungen profitieren die Kommunen bei bestimmten öffentlichen Unternehmen auch von weiteren finanziellen Vorteilen; bei Stadtwerken zum Beispiel von den Konzessionsabgaben, die bei der Nutzung öffentlicher Infrastruktur an die Kommune zu zahlen sind. Die Summe dieser Einnahmen beträgt mehr als das Doppelte der Gewinnabführungen und ist eine entsprechende Einflussgröße im Kommunalhaushalt.19

Gewährleistung der Daseinsvorsorge im Querverbund

Kommunale Ausgliederungen erfolgen oftmals im Rahmen eines steuerlichen Querverbunds. Innerhalb des Verbunds können Synergien und Skaleneffekte erwirtschaftet werden, gleichzeitig unter bestimmten Bedingungen aber auch die Gewinne

Querverbund ermöglicht Verlustausgleich

gewöhnlich rentabler Sparten mit chronisch defizitären Sparten wie dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) oder Schwimmbädern verrechnet werden. Dies ist unter bestimmten Voraussetzungen auch steuerlich anerkannt.

Die Kommune selbst profitiert von der Quersubventionierung innerhalb des Verbunds, da sie defizitäre Sparten wie den ÖPNV somit nicht aus eigenen Mitteln betreiben muss. Allein für den ÖPNV-Bereich hat der Deutsche Städtetag das Entlastungsvolumen der kommunalen Aufgabenerfüllung durch die Realisierung von Querverbünden auf 1,4 Milliarden Euro geschätzt.²⁰

¹⁶ Vgl. Fabry, B./Augsten, U. (2010), S. 96

Zum Ausschüttungsverhalten der Stadtwerke: Roth, B./Plazek, M. (2013), S. 16–18; Geißler, R. (2012), S. 6–11

¹⁸ Vgl. Roth, B./Plazek, M. (2013), S. 17

¹⁹ Vgl. Geißler, R. (2012), S. 9

²⁰ Vgl. Geißler, R. (2012), S. 8

Weitere Effekte durch Steuern und Sozialrendite

Unabhängig von der Branche der öffentlichen Unternehmen profitieren Kommunen ebenfalls von den Gewerbesteuerabgaben der Unternehmen. Auf diese können sie durch die Hebesätze Einfluss nehmen, die Mehreinnahmen kommen ihnen in vollem Umfang zugute. Da sich die Bemessung nach den Unternehmensgewinnen richtet, ist es auch im Interesse der Kommune, wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen zu betreiben.

Der direkte finanzielle Beitrag, den öffentlichen Unternehmen leisten, wird durch positive Sondereffekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen ergänzt. Von den rund 1,2 Millionen Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen in priva-

Kommunale Unternehmen schaffen rund 800.000 Arbeitsplätze

ter Rechtsform arbeiteten im Jahr 2014 allein knapp 0,8 Millionen im kommunalen Bereich.²¹ Ein hoher Beschäftigungsstand wirkt sich sowohl positiv auf die Steuereinnahmen als auch auf die Sozialausgaben aus.

Kommunen als finanzielle Stütze für ihre Unternehmen

Die Kommune kann in ihrer Rolle als Eigentümerin ihre Unternehmen innerhalb rechtlicher Grenzen finanziell unterstützen. Solche Maßnahmen müssen grundsätzlich im Einklang mit den beihilferechtlichen Vorgaben der Europäischen Union stehen. Ob es sich dabei um eine staatliche Beihilfe handelt, richtet sich nach Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Unbedenklich sind danach staatliche Maßnahmen, durch die dem Unternehmen kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird oder bei denen dieser marktüblich ist, weil ein privater Investor ihn ebenfalls gewährt hätte. Nur unter speziellen Voraussetzungen zulässig sind hingegen Darlehen und Bürgschaften zur Rettung eines "Unternehmens in Schwierigkeiten", wozu etwa Unternehmen zählen, die die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenz-

verfahrens erfüllen. Handelt es sich bei der Unterstützung durch die Kommune um eine Beihilfe, kann sie dennoch von der Europäischen Kommission genehmigt werden. Bestimmte Ausgleichsleistungen bis zu einer Höhe von 15 Millionen Euro pro Jahr für Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem

Gegenseitige finanzielle Unterstützung von Kommune und Unternehmen

wirtschaftlichem Interesse erbringen, können sogar notifizierungsfrei gewährt werden bzw. gelten grundsätzlich als genehmigungsfähig.²²

In der Praxis unterstützen Kommunen durch kommunale Bürgschaften, Patronatserklärungen, die Weiterleitung von Kommunalkrediten oder Eigenkapitalerhöhungen ihre Unternehmen finanziell.

Die direkte oder indirekte finanzielle Unterstützung der Kommunen beeinflusst auch das Vorgehen der Banken und Ratingagenturen bei der Beurteilung der Kreditwürdigkeit. So unterscheidet die Ratingagentur Fitch zum Beispiel beim Rating öffentlicher Unternehmen zwischen "credit-linked entities" (CLE), das heißt Unternehmen, die finanziell eng mit ihrer Kommune als Gesellschafterin verknüpft sind, und "non-credit-linked entities", bei denen diese finanzielle Abhängigkeit nicht besteht. Die meisten Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung wären als CLEs einzustufen unter der Bedingung, dass eine schnelle finanzielle Unterstützung der Kommune für das zu beurteilende Unternehmen sehr wahrscheinlich ist. Diese Unternehmen können dann nach Ratingmethode von Fitch Ratings entweder analog zu ihrer Kommune

²¹ Statistisches Bundesamt (2015), S. 20

²² Beschluss der Kommission 2012/21/EU vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichs leistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind Ahl FIU 2012 1 7/3

geratet oder bis zu drei Ratingstufen heruntergesetzt werden. 23 Da kommunale Gebietskörperschaften insgesamt positiv bewertet werden, stuften Banken und Ratingagenturen bislang auch die Ausfallwahrscheinlichkeit von Krediten an kommunale Unternehmen als vergleichsweise gering ein.

Für Stadtwerke, die für Neuinvestitionen im Zuge der Energiewende einen großen Bedarf an Fremdfinanzierung haben, ist dieser Zusammenhang bezüglich ihrer Kredit-

Kommunale Gesellschafter begünstigen Kreditwürdigkeit

würdigkeit nicht zu unterschätzen. Da die Eigenfinanzierungskraft der Stadtwerke aufgrund einer großzügigen Ausschüttungspolitik zurückgegangen ist²⁴, müssen Investitionen zunehmend auf Basis von Fremdfinanzierung erfolgen. Für Stadtwerke sind dabei Bankdarlehen noch immer das wichtigste Finanzie-

rungsinstrument. So setzen 94 Prozent der im Rahmen einer Studie zur Stadtwerkefinanzierung befragten Stadtwerke für Investitionen im Zuge der Energiewende auf Bankdarlehen.²⁵ Doch seit der Bankenkrise und den härteren Eigenkapitalanforderungen für Banken im Zuge von Basel III wird der Handlungsspielraum der Kreditinstitute bei der Vergabe von Krediten stärker als zuvor reguliert. Banken stellen daher für die Vergabe von Krediten höhere Anforderungen. Die enge Verflechtung im "Konzern Kommune" kann für öffentliche Unternehmen daher hilfreich sein, benötigte Kredite dennoch zu günstigen Konditionen zu erhalten.

Gerät das Konstrukt "Konzern Kommune" ins Wanken?

Bislang galt das Konstrukt "Konzern Kommune" als stabil. Die kommunalen Haushalte konnten sich auf Ausschüttungen der eigenen Unternehmen verlassen, umgekehrt war

Banken rechnen damit, dass Kommunen einspringen

der kommunale Gesellschafter Garant für die Unternehmen nicht nur in puncto Kreditwürdigkeit. Denn bislang "zählen die Banken darauf, dass Kommunen im Zweifel für die Stadtwerke einspringen (...)".26

Doch das Beispiel Gera habe dieses Vertrauen geschwächt. Und es zeige sich, dass es einige Kommunen gebe, die finanziell schlechter dastehen als Gera.²⁷ Laut Aussage eines kaufmännischen Geschäftsführers eines Stadtwerks aus Sachsen-Anhalt wüchsen die Zweifel an der Kreditfähigkeit der Stadtwerke. Ursachen dafür seien die sinkende Rentabilität und die steigende Verschuldung.²⁸ Aber die Banken berücksichtigen bei der Kreditvergabe auch die finanzielle Lage der Kommunen in ihrer Rolle als Gesellschafter der Stadtwerke.

²³ Vgl. Fitch Ratings (2015). Anmerkung: Externe Ratings für Kommunen sind in Deutschland bislang nicht üblich.

²⁴ Vgl. PricewaterhouseCoopers AG (2014b), S. 27-28

Val. Fieldstone (2013), S. 13

²⁶ Vgl. Energate Messenger Nr. 180, 18.9.2015 (2015a)

²⁷ Ebd.

Vgl. Energate Messenger Nr. 180, 18.9.2015 (2015b)

3 Angespannte Finanzen in Zeiten der Energiewende

Um sowohl eine Energieversorgung ohne Kernenergie zu erreichen als auch gesetzte Klimaziele zu erfüllen, leitete die Bundesregierung im Jahr 2011 die Energiewende ein. Seither wird der Strom aus Erneuerbare-Energien-Anlagen bei der Einspeisung ins Netz bevorzugt. So wird der flächendeckende Ausbau regenerativer Energieerzeugungsanlagen begünstigt.

Stadtwerke sehen sich dadurch und durch die bereits im Jahr 1998 eingeleitete Strommarktliberalisierung mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Während ein gestiegener Wettbewerbsdruck die Gewinnmargen sinken lässt, führt die Diskriminierung der konventionellen Energieversorgung durch den Einspeisevorrang der erneuerbaren Energien zu einem zusätzlichen Schrumpfen der Erlöse zahlreicher Stadtwerke.²⁹ So wirkt sich die Energiewende nachteilig auf die Rentabilität bisheriger Investitionen der Energieversorger aus: Der Bau moderner Kohle- und Gaskraftwerke sowie Investitionen in Anlagen mit kohlebetriebener Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) stellen sich inzwischen zumeist als Fehlinvestition heraus. Laut einer Studie des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) blicken 61 Prozent der Geschäftsführer kommunaler Energieversorger pessimistisch in die Zukunft.30

Für die Kommunen bleiben diese Entwicklungen vermutlich nicht ohne Folgen. Denkbar sind für betroffene Städte ein Rückgang der Einnahmen aus Gewinnausschüttungen, im Weiteren möglicherweise sogar erhebliche zusätzliche Ausgaben, sollte der Querverbund in Gefahr geraten. Unter Umständen müsste die Kommune die Daseinsvorsorgeleistungen (wieder) selbst übernehmen - so, wie es bei der Insolvenz der Stadtwerke Wanzleben der Fall war.31

Soziale, sozioökonomische und ökologische Rahmenbedingungen haben sich verändert

Stadtwerke und Kommunen stehen aber auch durch veränderte soziale und sozioökonomische Rahmenbedingungen vor großen Herausforderungen: 32 So leiden beide Partner als Folge des demografischen Wandels in strukturschwachen Regionen unter einem Bevölkerungsrückgang, der sich zum Beispiel negativ auf die Zahl der Strom- oder ÖPNV-Kunden oder das Steueraufkommen auswirkt.

- 29 Vgl. Kairies-Lamp, N./Plazek, M. (2014), S. 15-18
- 30 Vgl. PublicGovernance Frühjahr 2015 (2015), S. 25
- Vgl. Schmidt, T. (2015), S. 10
- 32 Vgl. Wildemann, H. (2009), S. 10 ff.
- 33 Vgl. Kairies-Lamp, N./Plazek, M. (2014), S. 15-18
- 34 Vgl. Tomerius, S. (2004)
- 35 Vgl. Roland Berger Strategy Consultants GmbH (2014)
- Vgl. Euler Hermes Rating Deutschland GmbH (2014)
- 37 Vgl. PricewaterhouseCoopers AG (2014); Roth, B./Plazek, M. (2013), S. 16-18

Fehlinvestitionen belasten Stadtwerke -Risiko auch für Kommunen

Lage der Stadtwerke

Stadtwerke haben zum Teil Investitionen in effiziente konventionelle Kraftwerke getätigt, die sich aber aufgrund von Überkapazitäten und des Einspeisevorrangs der erneuerbaren Energien für viele nicht lohnen. Von den niedrigen Preisen für CO2-Emissionszertifikate profitieren vor allem alte Kohlekraftwerke - Strom aus effizienten, umweltfreundlichen Gaskraftwerken mit teureren Brennstoffkosten wird immer seltener eingespeist. 33 Viele Stadtwerke bekommen dies zu spüren: Rückläufige Jahresergebnisse und fehlende eigene Finanzmittel sind die Folge. Auch die zunehmende Aktivität der Stadtwerke-Konzerne im Ausland ist als nicht weniger risikoreich zu bewerten.34

Untersuchungen zeigen, dass sich bei einem Viertel der Stadtwerke im Zeitraum 2004 bis 2012 neben der Eigenkapitalquote auch das EBITDA verschlechtert hat 35, 50 Prozent der 25 umsatzstärksten Stadtwerke in Deutschland wiesen bereits 2012 einen negativen Free Cashflow³⁶ auf. Die Mehrheit der Stadtwerke geht von einer weiteren Verschlechterung der aktuellen Situation aus. Darauf deuten auch die Insolvenzmeldungen bzw. Schieflagen kommunaler Unternehmen aus der letzten Zeit hin.

Gleichzeitig müssen die Stadtwerke im Zuge der Energiewende aber immer mehr in den Verteilnetzaufbau und zum Beispiel in innovative Speichertechnologien investieren. Eine vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beauftragte Studie identifizierte einen Investitionsbedarf in Höhe von 23 Milliarden Euro zur Integration der Erneuerbare-Energien-Anlagen. Dies erzeugt erheblichen Finanzierungsbedarf. Parallel leisten Stadtwerke trotz rückläufiger Ergebnisse offenbar zum Teil weiterhin hohe Ausschüttungen an ihre kommunalen Gesellschafter.37

Lage der Kommunen

Addiert man die Ergebnisse aller deutschen Kommunen, so schreiben die Kämmerer in Deutschland seit drei Jahren schwarze Zahlen. Das bundesweite Plus im Jahr 2014 betrug 240 Millionen Euro. Doch die Varianz zwischen armen und reichen Kommunen ist groß. Das bundesweite Ergebnis ist vor allem den bayerischen Kommunen zu verdanken. Zwar steigen in Zeiten guter Konjunktur insgesamt die Steuereinnahmen, doch trifft dies nicht auf alle Kommunen gleichermaßen zu. Insbesondere strukturschwache Kommunen sind durch hohe Sozialausgaben bei gleichzeitig niedrigen Steuereinnahmen belastet. Zu beachten ist, dass sich die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen scheinbar verfestigt. 43 Die Disparitäten könnten weiter wachsen, wenn finanzschwache Kommunen durch Bevölkerungsabwanderung immer mehr Zuweisungen und Steuereinnahmen verlieren, während bereits finanzstarke Kommunen dazugewinnen. 44

Jahrelang hatten Kämmerer erwartete Gewerbesteuereinnahmen von lokalen Unternehmen in die Haushaltsplanung fest eingeplant. Auch Dividenden aus Beteiligungen als Aktionäre wurden als sicher eingeschätzt. Doch die Krise der Energiebranche und die zurückgehende Marktmacht der Verbundunternehmen haben diese Einnahmen nun deutlich geschmälert.

Alarmierend ist die Lage bei der kommunalen Verschuldung: Die Summe der Kassenkredite aller deutschen Kommunen beträgt schon jetzt 49 Milliarden Euro, wobei sich die Hälfte davon allein auf 25 Städte verteilt. Innerhalb des Zeitraums 2008 bis 2014 stieg die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte von 109 Milliarden auf 129 Milliarden Euro. 45

Der Trend hin zu Energieautarkie sowie die Zunahme wechselaffiner und preissensibler Kunden können zudem zu Kundenverlusten unter den öffentlichen Energieversorgern führen. Parallel sind Netzinvestitionen aufgrund der Erweiterung der Siedlungsstruktur vonnöten, deren Kosten fast ausschließlich durch-Fremdkapital aufgebracht werden müssen.

Auch die ökologischen Rahmenbedingungen haben sich verändert: Klima- und Umweltschutzaspekte haben an Einfluss auf die staatliche Regulierung gewonnen und zu einer Emissionsregulierung geführt. Bei fossilen Energieträgern kommt es zu einer Verknappung und Verteuerung sowie zu Nutzungseinschränkungen durch lokale Umweltschutzauflagen.38

Situation der kommunalen Haushalte bleibt angespannt

Parallel zur beschriebenen Situation der Stadtwerke bleibt auch die Lage vieler Kommunen kritisch. Wenngleich es auch finanzstarke Kommunen gibt, wächst in Deutschland die Kluft zwischen ihnen und den finanzschwachen. 39

Unter Kommunen entfällt der höchste Ausgabenposten auf das Personal (26 Prozent), dicht gefolgt von dem für Soziales (24 Prozent). Die Ausgaben für Investitionen betragen 13 Prozent und korrelieren negativ mit Sozialausgaben. Dies verschärft die Problematik für finanzschwache Kommunen, die durch mangelnde Investitionen ihre Zukunftsfähigkeit gefährden. 40 Die Zinsausgaben betragen aufgrund der niedrigen Zinssätze derzeit in Relation zum Gesamthaushalt weniger als 2 Prozent, bergen jedoch zukünftige Risiken. 41

Haushaltssicherungskonzepte als Reaktion

Die Gemeindeordnungen der Bundesländer sehen Haushaltssicherungskonzepte (HSKs) zur Konsolidierung finanzschwacher Kommunen vor. Zudem gibt es in einigen Bundesländern spezielle Entschuldungsprogramme für Kommunen. Die Haushaltssicherungskonzepte sowie die Entschuldungsprogramme sollen

zur Sanierung der Kommunalhaushalte beitragen und sind ein direktes Resultat der angespannten kommunalen Haushaltslage, die sich für bereits finanzschwache Kommunen immer weiter verschärft.

Auf Basis der individuellen Vereinbarungen zwischen Land und Kommune erhalten die Kommunen im Rahmen der Entschuldungsprogramme finanzielle Hilfen des Landes, die bis zu zwei Dritteln von allen Kommunen mitfinanziert werden. 42

³⁸ Vgl. Wildemann (2009), S. 11

³⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a), S. 8

⁴⁰ Vgl. ebd., S. 28-29

⁴² Vgl. Heinrich Böll Stiftung Kommunalwiki (ohne Jahr)

⁴³ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a), S. 8-9

⁴⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b)

⁴⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a), S. 9-10

Die dahinter stehende kommunale Solidarität sorgt dafür, dass die Gelder an strenge Sparmaßnahmen geknüpft werden. 46 Die Anzahl der Kommunen in einem Entschuldungsprogramm divergiert je nach Bundesland und nimmt teilweise flächendeckende Ausmaße an. Deutschlandweit betrachtet, lebt jeder fünfte Bürger in einer Kommune im Konsolidierungsprozess. 47

Während Kommunen zur Teilnahme an einem Entschuldungsprogramm oftmals bestimmte Kriterien zur Aufnahme erfüllen und eine Teilnahme beantragen müssen, sind Haushaltssicherungskonzepte eine Voraussetzung bei der Haushaltsgenehmigung durch die Kommunalaufsicht. Die genauen Vorgaben regeln die jeweiligen Gemeindeordnungen. Haushaltssicherungskonzepte verfolgen in erster Linie das Ziel, die künftige dauernde Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zu erreichen und bedürfen je nach länderspezifischer Regelung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. 48

Es können drei Arten von HSKs unterschieden werden: freiwillige, anreizgesteuerte und repressive. 49 Beim freiwilligen HSK kann die Kommune nach Ermessen des Gemeinderats ein Konzept vorlegen, während beim anreizgesteuerten die Länder durch Fehlbedarfszuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs die Haushaltskonsolidierungsbemühungen ihrer Kommunen unterstüt-

Bestimmte Tatbestände erfordern Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts

zen. Demgegenüber stehen die repressiven HSKs, bei denen der Kommunalaufsicht ein Konzept bei definierten Tatbeständen vorgelegt werden muss.

Die Tatbestände sind in den Gemeindeordnungen oder Verwaltungsvorschriften der Rechtsaufsichtsbehörden aufgeführt, sie beinhalten auch die Verfahrensweise bei einem verfehlten Haushaltsausgleich.

Die Maßnahmen eines Haushaltssicherungskonzepts umfassen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der Kommunen und können zum Beispiel die Höhe der Kreditaufnahme, den Stellenplan, Einsparungen im Verwaltungshaushalt oder die Ausschöpfung der Einnahmen zum Beispiel über die Gewerbesteuer vorschreiben. 50 Falls ein Haushalt trotz Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt wird, tritt das Nothaushaltsrecht ein, was für die Kommune die nächste Eskalationsstufe darstellt und weitere Sanktionen durch die Kommunalaufsicht zur Folge hat. 51

In dieser angespannten Situation treffen die sinkenden Einnahmen öffentlicher Unternehmen einen empfindlichen Punkt der Kommunalfinanzen. Zudem wird deutlich, dass Kommunen in der Haushaltssicherung ihre Stadtwerke nur in begrenztem Maße finanziell unterstützen können, da sie sich an strenge Konsolidierungsziele und Vorgaben der Kommunalaufsicht halten müssen.

⁴⁶ Vgl. Geißler, R. (2009), S.18

⁴⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a), S. 126

⁴⁸ Vgl. Horn, D. (2010), S. 16

⁴⁹ Vgl. Geißler, R. (2009), S. 11 ff.

⁵⁰ Vgl. Schwarting, G. (2006), S. 67-70

Vgl. Geißler, R. (2009), S.100

Kommunaler Gesellschafter kein Garant mehr für die eigenen Unternehmen?

Ein Ende der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen ist derzeit nicht abzusehen. Können sich die Kommunen immer weniger auf Ausschüttungen aus ihren Beteiligungen verlassen bzw. müssen diese im Gegenteil zunehmend finanziell unterstützen, gelingt es möglicherweise irgendwann keinem der Beteiligten mehr, die finanziellen Defizite gegenseitig aufzufangen. Die kritische Finanzlage der Stadtwerke verschlechtert die Lage finanzschwacher Kommunen zusätzlich.

Bekommt eine Stadt aufgrund eines laufenden Haushaltssicherungs- oder Entschuldungsprogramms von der zuständigen Kommunalaufsicht ein Verbot zur Aufnahme weiterer Kredite erteilt, so kann sie auch kein Garant mehr für ihre eigenen Unternehmen sein – im Fall Gera hatte dies die Insolvenz des Stadtwerks zur Folge.

4 Kommunale Konzerne: ein Viertel potenziell gefährdet

In die vorliegende Untersuchung wurden die 100 größten Städte in Deutschland (ohne Stadtstaaten) einbezogen, hierunter fallen alle kreisfreien Städte mit mehr als 80.000 Einwohnern. Analysiert wurden dabei jeweils die Haushaltslage der Kommunen und die wirtschaftliche Lage der zugehörigen Stadtwerke-Konzerne. Aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung der Stadtwerke (zum Beispiel unterschiedliche Gliederung nach Sparten oder unterschiedliche Unternehmensstrukturen wie zum Teil die Einrichtung einer Holdinggesellschaft) wurde hier einheitlich die oberste Konzernebene betrachtet. 83 Prozent der Stadtwerke-Konzerne in dieser Untersuchungsgruppe haben die Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung und 16 Prozent sind Aktiengesellschaften. Ein Unternehmen ist als Anstalt öffentlichen Rechts organisiert.

Die Analysen basieren ausschließlich auf öffentlich verfügbaren Daten. Die Analyse der kommunalen Haushaltsdaten erfolgte auf Basis der Haushaltspläne, ergänzend wurden die Jahresabschlüsse (sofern bei doppischer Rechnungslegung vorhanden) sowie die Rechenschaftsberichte hinzugezogen. Für Kommunen in Nordrhein-Westfalen wurden zudem die Datentabellen zum Haushaltsstatus der Kommunen des Ministeriums für Inneres und Kommunales berücksichtigt. Die Analyse der Stadtwerke-Konzerne basiert auf Kennzahlenauswertungen aus der "Amadeus"-Datenbank⁵², die wiederum auf den öffentlich verfügbaren Konzernabschlüssen basiert. Die Konzernabschlüsse, insbeson dere die ergänzenden Lageberichte, dienten auch als Quelle für weitere unternehmensbezogene Auswertungen. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2011-2015 für die Kommunen (2014 und 2015 als Planwerte) und die Jahre 2011-2014 (bzw. das letzte öffentlich verfügbare Jahr) für die Unternehmen.

Die Untersuchungsgruppe umfasst 93 kommunale Konzerne

Da einzelne Städte nicht über ein eigenes Stadtwerk verfügen bzw. für einzelne Unternehmen keine aussagekräftigen, öffentlich verfügbaren Daten vorhanden sind, umfasst die Untersu-

chungsgruppe 93 kommunale Konzerne (Kommune plus Stadtwerke-Konzern). Eine Liste der in dieser Untersuchung berücksichtigten kommunalen Konzerne findet sich im Anhang.

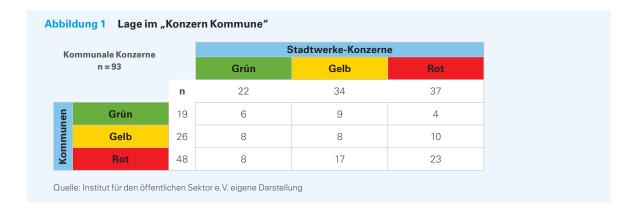
Kommunen und Unternehmen wurden nach einer Ampel-Wertung mit den Kategorien "Rot" für eine angespannte, "Gelb" für eine eher unbefriedigende und "Grün" für eine gute wirtschaftliche bzw. Haushaltslage eingestuft. Die Kategorisierung erfolgte anhand vorab definierter Kennzahlen bzw. Kriterien.

Kommunen und Stadtwerke-Konzerne wurden nach einer Ampelwertung kategorisiert

Aufgrund der sehr uneinheitlichen und zum Teil rückständigen Erstellung der kommunalen Jahresabschlüsse sind die Finanzrisiken der Kommunen auf Basis der bilanziellen Vermögenslage nicht deutschlandweit vergleichend darstellbar. Die hier gewählte Methodik orientiert sich daher an der Einstufung kommunaler Haushalte des nordrhein-westfälischen Innenministeriums (siehe Abbildung 2, S.14). Die dargestellten Kriterien bzw. Schwellenwerte zur Bewertung der Stadtwerke-Konzerne orientieren sich an branchentypischen Verpflichtungen für Kreditnehmer in Kreditverträgen ("Financial Covenants") und basieren auf Analysen und Erfahrungswerten des KPMG-Netzwerks (siehe Abbildung 3, S.15). Dies bedeutet nicht, dass in allen Kreditverträgen die gleichen Schwellenwerte vereinbart werden: Die hier verwendeten Werte entsprechen aber dem branchenüblichen Durchschnitt.53

Die Lage der kommunalen Konzerne gibt Anlass zur Besorgnis

Die Abbildung 1 zeigt das Ergebnis der Analyse: Ein Viertel der untersuchten kommunalen Konzerne fällt in die Kategorie "Rot-Rot", das heißt, die finanzielle Lage von Kernhaushalt und Stadtwerke-Konzern ist angespannt.



Sowohl bei Kommunen als auch bei Stadtwerke-Konzernen sind die meisten der untersuchten Fälle in die Kategorie "Rot" eingestuft – 48 Kommunen und 37 Stadtwerke-Konzerne. Für ein Viertel der untersuchten kommunalen Konzerne (Kommune plus Stadtwerke-Konzern) trifft die kritische Situation zu, dass sowohl Kommune als auch Stadtwerke-Konzern in diese Kategorie ("Rot") eingestuft sind. Das heißt, die finanzielle Lage von Kernhaushalt und Stadtwerke-Konzern ist angespannt. Diese Fälle sind als risikoreich einzustufen, da hier ähnliche Konstellationen wie beim Fall Gera vorhanden sind. Die betreffenden Stadtwerke-Konzerne könnten sich nicht darauf verlassen, im akuten Krisenfall von ihrer Eigentümerin gestützt zu werden.

Vgl. unter anderem Roland Berger Strategy Consultants GmbH (2009), S. 12: Eine Befragung von 500 Unternehmen verschiedener Branchen ergab, dass nahezu jeder Kreditvertrag "Covenants" aufweise. Am häufigsten würden dabei Covenants verwendet, die sich auf die Zinsdeckung und den Nettoverschuldungsgrad beziehen; PricewaterhouseCoopers AG (2014a): Für den Nettoverschuldungsgrad werden als "unbedenklich" Werte kleiner 3,0 – 4,0 angegeben (S. 15), für die Eigenkapitalquote werden als "unbedenklich" Werte größer 20 – 25 Prozent angegeben (S. 19); Kienbaum (2015): Als kritische Schwelle der Eigenkapitalausstattung von Energieversorgern wird auch dort der Wert in Höhe von 20 Prozent definiert: "Unternehmen im kritischen Bereich (der Eigenkapitalquote), also unter 20 Prozent" (Pressemitteilung, 3.8.2015).

27 Fälle und damit mehr als ein Viertel fallen in die ebenfalls kritische Kategorie "Rot-Gelb". ⁵⁴ Somit sind 54 Prozent der kommunalen Konzerne in die Kategorien "Rot-Rot" oder "Rot-Gelb" eingestuft. Nur bei sechs der untersuchten Fälle weist sowohl die Kommune eine gute Haushaltslage als auch deren Stadtwerke-Konzern eine gute wirtschaftliche Lage auf.

Was die Untersuchungsergebnisse auch zeigen: Kommunen und ihre Unternehmen "stehen und fallen" miteinander. Bei "roten" Kommunen sind 48 Prozent der zugehörigen Stadtwerke ebenfalls in die Kategorie "Rot" eingestuft. Bei "gelben" Kommunen sind es nur noch 38 Prozent, bei den unter "Grün" kategorisierten 21 Prozent. Andersherum korreliert die Situation ebenfalls: Bei "roten" Stadtwerken sind 62 Prozent der zugehörigen Kommunen ebenfalls in "Rot" eingestuft, bei "gelben" Stadtwerken sind es 50 Prozent und bei "grünen" Stadtwerken 36 Prozent.

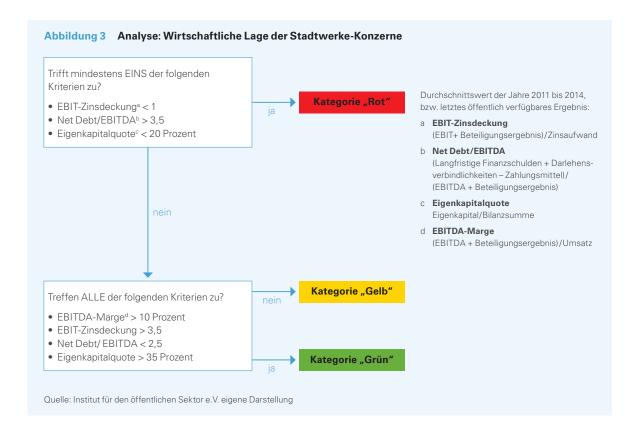
Regionale Unterschiede bei der Lage der kommunalen Konzerne

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. eigene Darstellung

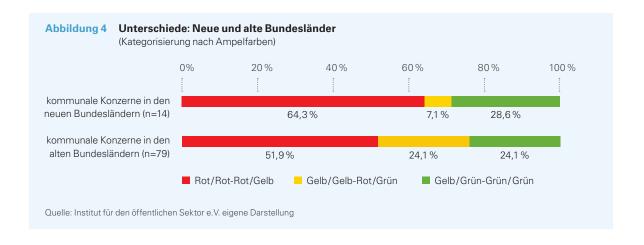
Die Bundesländer sind nicht in gleichem Maße betroffen. Am besten schneiden bayerische kommunale Konzerne ab: 25 Prozent liegen im Bereich "Grün-Grün", die Hälfte im Bereich "Gelb-Grün", kein kommunaler Konzern musste in die Kategorie "Rot-Rot" eingestuft werden.

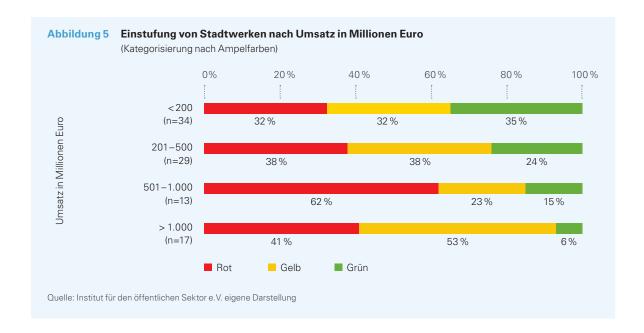
Ein Vergleich zwischen alten und neuen Bundesländern zeigt, dass es den neuen Ländern insgesamt etwas schlechter geht. Dort sind knapp 65 Prozent der kommunalen Konzerne in die kritischen Kategorien "Rot-Rot" oder "Rot-Gelb" eingestuft. In den alten Ländern betrifft dies gut die Hälfte (siehe Abbildung 4).

⁵⁴ Die Kategorie "Rot-Gelb" umfasst sowohl kommunale Konzerne mit einer unter "Rot" kategorisierten Kommune und einem unter "Gelb" kategorisierten Stadtwerk (17 Fälle) als auch die umgekehrten Konstellationen (10 Fälle).



Trotzdem sieht die Lage in Hessen, Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen nicht gut aus: Mindestens ein Drittel der dortigen Stadtkonzerne liegt im Bereich "Rot-Rot", mindestens 60 Prozent liegen in den Kategorien "Rot-Rot" oder "Rot-Gelb". Im Ruhrgebiet liegen sogar 100 Prozent der untersuchten kommunalen Konzerne in den kritischen Kategorien "Rot-Rot" oder "Rot-Gelb". Von den elf dort untersuchten kommunalen Konzernen sind acht in "Rot-Rot" eingestuft. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die nordrhein-westfälischen Städte aufgrund ihrer Größe allein ein gutes Drittel der gesamten Untersuchungsgruppe ausmachen.

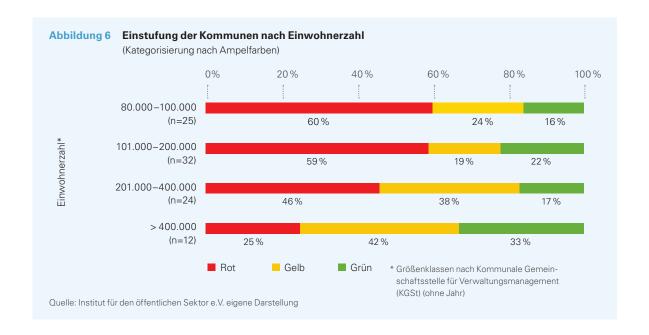




Kleineren Stadtwerken geht es besser als größeren – bei den Kommunen ist es umgekehrt

Aus der separaten Betrachtung von Kommunen und Stadtwerke-Konzernen gehen gegensätzliche Zusammenhänge zwischen Größenstrukturen und Ergebnis der Einstufung hervor. Abbildung 5 zeigt, dass es den kleinen Stadtwerken durchschnittlich am besten geht: 35 Prozent der Stadtwerke mit einem Umsatz kleiner 200 Millionen Euro sind unter "Grün" kategorisiert. Zum Vergleich: Dies trifft nur auf 6 Prozent der Stadtwerke mit einem Umsatz größer 1.000 Millionen Euro zu.

Bei den Kommunen ist der Zusammenhang umgekehrt (siehe Abbildung 6): Je größer die Kommune der vorliegenden Fallauswahl (diese beinhaltet ausschließlich Kommunen über 80.000 Einwohner), desto besser die durchschnittliche Haushaltslage. Der Gruppe der kleineren Großstädte (80.000 bis 200.000 Einwohner) geht es im Durchschnitt am schlechtesten.



5 Ursachen liegen nicht nur in der Energiewende

Die Ursachen für das schlechte Abschneiden (Einstufung in die Kategorie "Rot") von fast 40 Prozent der untersuchten Stadtwerke-Konzerne sind vielfältig. Dies allein auf Folgewirkungen der Energiewende zurückzuführen, wäre zu kurz gegriffen. Um die zentralen Gründe für die kritische wirtschaftliche Lage der Stadtwerke zu identifizieren, wurden die betreffenden Stadtwerke auf Basis ihrer Konzernabschlüsse und Geschäftsberichte analysiert. Ursachen für die jeweilige finanzielle Problemlage wurden gesammelt und hinsichtlich der Häufigkeit ausgewertet. Im zweiten Schritt folgte eine vergleichende strukturelle Analyse zwischen in die Kategorien "Rot" und "Grün" eingestuften Stadtwerke-Konzernen.

Von den 37 unter "Rot" kategorisierten Stadtwerken nennen in ihren Geschäfts- und Lageberichten 23 die Energiewende als Grund für ihre unbefriedigende wirtschaftliche Lage. Dazu zählen die bevorzugte Einspeisung erneuerbarer Energien und der daraus folgende vermehrt unrentable Betrieb konventioneller Anlagen, der hohe Investiti-

onsbedarf in erneuerbare Energien und Netze, der Preisanstieg

23 Stadtwerke nennen Energiewende als Problemursache

nicht beeinflussbarer Strompreisbestandteile, gestiegener Wettbewerbsdruck, fallende Marktpreise und somit sinkende Gewinnmargen.

Im Nachhinein als Fehler bewertete Investitionen in Gas- oder Kohlekraftwerke nennen 16 Stadtwerke als Ursache für ihre Lage. Dabei verschlimmerten technische Schwierigkeiten beim Bau dieser Anlagen und daraus folgende Kostensteigerungen diese Situation teilweise auf erhebliche Weise.

Weiterhin nennen 22 Stadtwerke finanzielle Belastungen als Ursache. So waren im Untersuchungszeitraum Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und entsprechende Zinsaufwendungen ein negativer Faktor. Neuschulden wurden meist mit dem Investitionsbedarf in erneuerbare Energien oder Modernisierungsprojekten im ÖPNV begründet. Auch technische Defekte oder juristische Streitigkeiten führten zu negativen Sondereffekten, die den Schuldenabbau erschwerten.

Ebenfalls 22 Stadtwerke nennen hohe Aufwendungen aus der Verlustübernahme für defizitäre Sparten als Ursache. Zudem haben einige "rote" Stadtwerke offenbar Schwierigkeiten, ihre Immobilienanlagen rentabel zu halten. Deren Wertminderung durch sinkende Nachfrage hat bei gleichzeitig hohen Betriebskosten und Sanierungsbedarf zu Verlusten geführt.

Darüber hinaus erwähnen je sieben Stadtwerke im Geschäftsbericht, dass sie durch strukturelle Faktoren wie einen Bevölkerungsrückgang und durch (Groß-)Kundenverluste in ihre schwierige wirtschaftliche Lage gerieten.

Sparten beeinflussen Lage der Stadtwerke

Eine vergleichende Analyse der Stadtwerke nach Sparten zeigt: "Rote" Stadtwerke

Verkehrssparte als Ursache für schlechte Kennzahlen

besitzen in höherer Zahl (89 Prozent) die klassisch defizitäre Sparte "Verkehr" als mit "Grün" bewertete Stadtwerke (59 Prozent). Letztere besitzen dafür häufiger die insgesamt profitablere Sparte "(Fern-)Wärme" (100 Prozent im Vergleich zu 81 Prozent bei den "roten" Stadtwerken). Dies hat zur Folge,

dass Verlustübernahmen aus defizitären Sparten bei "grünen" Stadtwerken im Verhältnis zum Jahresüberschuss gering sind.

Innerhalb der Sparte "Stromversorgung" zeigt sich, dass "grüne" Stadtwerke bereits stark auf erneuerbare Energien setzen. Stadtwerke, die Strom an Endverbraucher verkaufen, sind gesetzlich verpflichtet, Informationen über ihren Strommix offenzulegen. Die unter "Grün" kategorisierten Stadtwerke haben einen durchschnittlichen Anteil erneuerbarer Energien in Höhe von 51 Prozent an ihren Gesamtstromlieferungen. Dies ist beinahe doppelt so viel wie im Bundesdurchschnitt, wobei der Anteil der erneuerbaren Energieträger an der Strombereitstellung 2014 bei 27,8 Prozent lag. 55

Gesellschafterstruktur kann ebenfalls entscheidend sein

Weitere mögliche Gründe finden sich auch in der Zusammensetzung der Gesellschafterstruktur. An weniger als 5 Prozent der unter "Rot" kategorisierten Stadtwerke sind neben Kommunen auch externe Gesellschafter beteiligt. Bei den unter "Grün" kategorisierten trifft dies auf mehr als 45 Prozent zu.

Von den 93 insgesamt untersuchten Stadtwerken sind bei 72 keine externen Gesellschafter beteiligt: Hier sind 49 Prozent in die Kategorie "Rot", 34 Prozent in "Gelb" und nur 17 Prozent in "Grün" eingestuft. Bei den restlichen Stadtwerke-Konzernen mit Beteiligung externer Gesellschafter gibt es nur ein der Kategorie "Rot" zugeordnetes Stadtwerk. Jeweils 48 Prozent sind in die Kategorien "Gelb" bzw. "Grün" eingestuft.

Eigentümervielfalt könnte öffentliche Unternehmen stärken

Eine Erklärung für diesen Zusammenhang könnte sein, dass sich eine Eigentümervielfalt, zum Teil auch mit Beteiligung privater Investoren, in der Regel auch auf die Zusammensetzung der Aufsichtsräte auswirkt. Werden die kommunalen Aufsichtsräte

um Vertreter aus der Privatwirtschaft ergänzt, so könnte sich dies positiv in der Entwicklung des Unternehmens niederschlagen.

⁵⁵ Vgl. BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (2015), S. 11

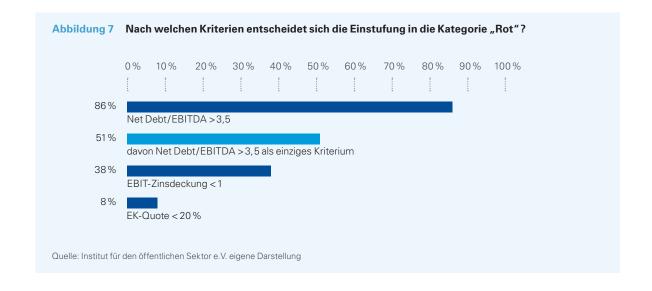
Einen kausalen Effekt impliziert dieser Zusammenhang alleine jedoch nicht. So könnte auch denkbar sein, dass sich externe Investoren von vorneherein nur an wirtschaftlich solide aufgestellten kommunalen Unternehmen mit guten Wachstumschancen beteiligen.

6 Ganzheitliche Betrachtung im "Konzern Kommune" notwendig

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass ein Viertel der kommunalen Konzerne ähnliche Risikokonstellationen wie Gera aufweist. Ein Problem, das die schlecht abschneidenden Kommunen und Stadtwerke eint, ist die hohe Verschuldung.

Der Hauptgrund für das schlechte Abschneiden der Stadtwerke-Konzerne, die in die Kategorie "Rot" eingestuft wurden, ist deren verhältnismäßig hohe Nettoverschuldung (Kennzahl Net Debt/EBITDA). 86 Prozent der Stadtwerke-Konzerne, die in die Kategorie "Rot" fallen, weisen ein zu hohes Verhältnis der Nettoschulden zum bereinigten Ergebnis auf (Net Debt/EBITDA liegt höher als 3,5). Knapp 40 Prozent weisen eine zu geringe Zinsdeckung auf und sind deshalb unter "Rot" kategorisiert (siehe Abbildung 7). Die Eigenkapitalquote entscheidet nur bei 8 Prozent über die Einstufung. Dies bestätigt die aufgezeigte Problemlage der Stadtwerke-Konzerne: Das Zusammenspiel von sinkenden Erlösen aus den Energiesparten, hohem Investitionsbedarf zum Beispiel in Verteilnetze und weiterhin hohen Ausschüttungsquoten erhöht den Bedarf an Fremdkapital und lässt die Verschuldung steigen. Dies wiederum kann sich möglicherweise zukünftig negativ auf die Kreditwürdigkeit der Stadtwerke-Konzerne auswirken.

In den untersuchten Kommunen machen Schulden außerhalb des Kernhaushalts, zu denen auch die Schulden der Stadtwerke zählen, durchschnittlich mehr als 50 Prozent der kommunalen Gesamtverschuldung aus.



Hinzu kommt die Verschuldungslage der kommunalen Kernhaushalte: Während drei Viertel der mit "Grün" bewerteten Kommunen eine Verschuldung im Kernhaushalt

Kernproblem "Verschuldung" bei Stadtwerken und Kommunen

von weniger als 1.500 Euro pro Einwohner aufweisen, beträgt diese bei der Hälfte der mit "Rot" bewerteten Kommunen mehr als 3.500 Euro. Einzelne Kommunen überschreiten hier sogar den Wert von 8.000 Euro je Einwohner. Dabei gibt es in der Untersuchungsgruppe keinen statistisch signifikanten Zusam-

menhang zwischen der Größe einer Kommune und der Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt, sodass bei den Städten ab 80.000 Einwohnern alle Größenklassen gleichermaßen betroffen sind.

Im Krisenfall könnten sich beide Verschuldungslagen gewissermaßen kumulieren. Die Banken eines Stadtwerks mit akuten finanziellen Problemen könnten beispielsweise in die Lage kommen, Bürgschaften von einer finanzschwachen Kommune in Anspruch nehmen zu müssen, wobei diese für deren Bedienung ihrerseits Kredite in Anspruch nehmen müsste. 56

Spätestens seit den Insolvenzmeldungen in Gera und Wanzleben werden wohl auch Banken bei der Kreditvergabe berücksichtigen müssen, dass sich Stadtwerke im Krisenfall nicht in jedem Einzelfall auf Hilfen der Kommunen verlassen können.

Kommunen und Stadtwerke "stehen und fallen" gemeinsam

Bereits gezeigt wurde, dass die Lage von Kommunen und ihren Unternehmen miteinander korreliert. Zwar gibt es eine große Zahl an Mischfällen, aber fast die Hälfte der in die Kategorie "Rot" eingestuften Kommunen besitzt ein Stadtwerk derselben Kategorie. Bei "roten" Stadtwerke-Konzernen sind sogar 62 Prozent der zugehörigen Kommunen ebenfalls mit "Rot" bewertet.

Letztlich sind Kommunen und ihre Unternehmen gegenseitig aufeinander angewiesen. Wenn Kommunen in zunehmendem Maße Aufgaben von ihren Unternehmen

Isolierte Betrachtung von Kommunen und ihren Unternehmen nicht sinnvoll

erledigen lassen, Personal, Vermögen und Schulden in meist privatrechtliche Einheiten auslagern, dann verliert eine isolierte Betrachtung von Stadtwerken und kommunalen Kernhaushalten ihren Sinn. Die hier vorgestellten Untersuchungsergebnisse veranschaulichen die finanziellen Wechselbeziehungen im

"Konzern Kommune" und damit die Relevanz einer ganzheitlichen Betrachtung.

Implikationen für die Praxis

Insbesondere, dass die Rechtsaufsicht ihre Aufsichtsfunktion noch häufig auf den Kernhaushalt beschränkt, ist kritisch zu beurteilen. 57 Zudem wird dem kommunalen Gesamtabschluss noch zu wenig Bedeutung zugemessen. Trotz rechtlicher Vorgaben wird er in der Praxis in weiten Bereichen immer noch nicht implementiert und systematisch zu Analysen genutzt.

⁵⁶ Vgl. Schlüter, K. (2015), S.1

Vgl. Geißler, R. (2012), S. 9

Die geschilderten Ergebnisse sollten vor allem die Innenministerien der Länder darauf aufmerksam machen, welche Risiken aus der Wechselwirkung von Kommunalfinanzen und Unternehmenslagen entstehen. Die Länder bleiben gefordert, alles zu tun, um die kommunale Finanzsituation zu verbessern. Dies wäre in ihrem eigenen Interesse, denn schließlich könnten finanzschwache Kommunen auf eine Unterstützung der Länder angewiesen sein. 58 Ein im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern erstelltes Rechtsgutachten kommt nun jedoch zu der Einschätzung, dass es keine grundsätzliche Einstandspflicht des Landes für seine Kommunen gebe. 59 Dies könnte die Kommunen noch stärker unter Druck setzen.

Bundespolitiker müssten stärker als bisher berücksichtigen, dass energiepolitische Entscheidungen über die Stadtwerke mit nur geringem Zeitverzug auf die Kommunen durchschlagen und hier vor allem diejenigen treffen, die ohnehin schon schwach dastehen.

Von den Städten ist eine systematische Befassung mit den geschilderten Risiken zu erwarten sowie die Fähigkeit, gemeinschaftlich im "Konzern Kommune" nach Lösungen zu suchen. Um weitere Insolvenzfälle zu verhindern, müssen auch die Kommunen selbst weiterhin alle Möglichkeiten ausschöpfen, um ihre Haushalte zu sanieren. 60

Auch Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen und das Beteiligungsmanagement der Kommunen sind gefordert: Risiken sollten für den gesamten "Konzern Kommune" erfasst und jeweils vor dem Hintergrund der Lage von Kommune und Unternehmen ganzheitlich bewertet werden.

Risiken für den gesamten Konzern Kommune berücksichtigen

Die vorliegende Untersuchung sollte vor allem auf die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung des "Konzerns Kommune" aufmerksam machen. Diese Studie zeigt, wie eng die finanziellen Verflechtungen zwischen Kommune und ihren Unternehmen sind. Schließlich können Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel eine wirtschaftlich ungünstige Situation in der Region oder eine schrumpfende Bevölkerung, Kommune und Stadtwerke-Konzern gleichermaßen treffen. Ohne eine veränderte Politik auch von Bundes- und Landesebene sind Wiederholungen des Falles Gera nicht auszuschließen.

⁵⁸ Zur Haftung der Länder gegenüber zahlungsunfähigen Kommunen vgl. Rehm, H. (2014), S. 34

⁵⁹ Vgl. Der Neue Kämmerer (online, 2015)

Zur kommunalen Haushaltskonsolidierung vgl. Rehm, H. (2014)

7 Literaturverzeichnis

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V (11.5.2015). Erneuerbare Energien und das EEG: Zahlen, Fakten, Grafiken. Abrufbar unter: www.bdew.de/internet.nsf/id/foliensatzerneuerbare-energien-und-das-eeg-ausgabe-2015-de/\$file/Foliensatz%20Energie-Info_Erneuerbare_Energien_und_das_ EEG_2015_11.05.2015_final.pdf (Stand: 20.11.2015)

Bertelsmann Stiftung (2015a). Kommunaler Finanzreport 2015

Bertelsmann Stiftung (2015b). Demografischer Wandel verstärkt Unterschiede zwischen Stadt und Land. Abrufbar unter: www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/juli/demographischer-wandel-verstaerkt-unterschiede-zwischen-stadt-und-land/ (Stand: 2.11.2015)

Der Neue Kämmerer (online, 2014). Stadtwerke Wanzleben melden Insolvenz an, 1.8.2014. Abrufbar unter: www.derneuekaemmerer.de/ nachrichten/beteiligungsmanagement/stadtwerke-wanzleben-melden-insolvenz-an-20181/(Stand: 23.11.2015)

Der Neue Kämmerer (online, 2015). Haftungskette wird angezweifelt, 10.12.2015. Abrufbar unter: www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/ haushalt/haftungskette-wird-angezweifelt-30201/ (Stand 17.12.2015)

Die Welt Online (2014). Pleite der Meeresfisch-Zuchtanlage im Saarland abgewendet, 2.11.2014. Abrufbar unter: www.welt.de/regionales/rheinland-pfalz-saarland/article133901996/Pleite-der-Meeresfisch-Zuchtanlage-im-Saarland-abgewendet.html (Stand: 23.11.2015)

Energate Messenger, Nr. 180, 18.9.2015 (2015a). Stadtwerke bekommen weniger Geld (Zitat Sebastian Bergmann Abteilungsleiter Öffentliche Hand/Institutionen Deutscher Sparkassen und Giroverband, Vortrag "Aktuelle Herausforderungen und Finanzierungsstrategien – Basel III & Co. verändern die Finanzierungswege für Kommunen und Stadtwerke"). VKU-Stadtwerkekongress 2015, 16. bis 17.9. in Osnabrück

Energate Messenger, Nr. 180, 18.9.2015. (2015b). Stadtwerke bekommen weniger Geld (Zitat Carsten Harkner, kfm. Geschäftsführer Städtische Werke Magdeburg, Vortrag "Herausforderung Finanzierung – aus Stadtwerkesicht"). VKU-Stadtwerkekongress 2015, 16. bis 17.9. in Osnabrück

Euler Hermes Rating Deutschland GmbH (2014). Energiewende – Können Stadtwerke Defizite kommunaler Haushalte künftig

Fabry, B./Augsten, U. (2010). Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand. Baden-Baden: Nomos

Fahrenschon, G. (2015). Stabile kommunale Haushalte. PublicGovernance Winter 2015, S. 4-5

Fieldstone (2013). Stadtwerkefinanzierung – Die Energiewende und deren Auswirkungen

Fitch Ratings (2015). Rating of Public-Sector Entities – Outside the United States. Sector Specific Citeria Report

Geißler, R. (2009). Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. KWI-Gutachten der Universität Potsdam

Geißler, R. (2012). Der Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Haushaltskonsolidierung. PublicGovernance Frühjahr 2012, S. 6-11

Heinrich Böll Stiftung Kommunalwiki (ohne Jahr). Konsolidierungshilfen. Abrufbar unter: kommunalwiki.boell.de/index.php/Konsolidierungshilfen (Stand: 20.11.2015)

Horn, D. (2010). Konsolidierung durch Haushaltssicherungskonzepte? Das Beispiel Nordrhein-Westfalen. PublicGovernance Herbst 2010, S. 16-18

Jantz, B. et al. (2009). Kommunaler Gesamtabschluss – die Gestaltung des "Konzerns Kommune". Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Kaires-Lamp, N./Plazek, M. (2014). Wind von vorne: Stadtwerkestrategien in Zeiten der Energiewende. PublicGovernance Frühjahr 2014, S. 15-18

Kienbaum (2015). Profitabilität und Kapitalausstattung deutscher Energieversorgungsunternehmen

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (ohne Jahr). Übersicht der Größenklassen der KGSt. Abrufbar unter: www.kgst.de/mitgliedschaft (Stand: 20.11.2015)

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig (2013). Konzern Kommune

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig (2015). Kommunales Vermögensmanagement. Herausforderungen des aktuellen Marktumfelds meistern

PricewaterhouseCoopers AG (2014a). Energie- und Versorgungsunternehmen im Spannungsfeld zwischen Ertrag, Investitionen und Verschuldung

PricewaterhouseCoopers AG (2014b). Finanzwirtschaftliche Herausforderungen der Energie- und Versorgungsunternehmen

PublicGovernance Frühjahr 2015 (2015). Unzufriedene Geschäftsführer von Stadtwerken, S. 25.

Rehm, H. (2014). Nachhaltige kommunale Finanzpolitik. Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Roland Berger Strategy Consultants GmbH (2009). Financial Covenants in der Unternehmensfinanzierung

Roland Berger Strategy Consultants GmbH (2014). Erfolgreich in der Energiewende – Effizienz-Benchmarking als Impulsgeber für Regionalversorger und Stadtwerke

Roth, B./Plazek, M. (2013). Gewinnausschüttungen von Stadtwerken. PublicGovernance Herbst 2013, S. 16-18

Schedler, K./Proeller, I. (2003). New Public Management. Bern: Haupt Verlag

Schlüter, K. (2015). Drei Fälle, eine Frage. WCCB, Heta, Singen: Was sind kommunale Bürgschaften im Ernstfall wert? In: Der Neue Kämmerer, Ausgabe 2 (2015), S.1

Schmidt, T. (2015). "Schuldenschnitt dürfte bei circa 90 Prozent liegen", Interview mit Insolvenzverwalter L. Flöther. In: Der Neue Kämmerer, Ausgabe 2 (2015), S. 10

Schwarting, G. (2006). Haushaltskonsolidierung in Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung

Statistisches Bundesamt (2014). Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

Statistisches Bundesamt (2015). Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes

Südwest Presse (online, 2015). Stadtwerke machen 30 Millionen Verlust, 16.4.2015. Abrufbar unter: www.swp.de/ulm/lokales/ulm_neu_ ulm/Stadtwerke-machen-30-Millionen-Verlust; art4329, 3168055 (Stand: 23.11.2015)

Tagesschau.de (online, 2015). Kommunale Pleite GmbH & Co KG, 28.2.2015. Abrufbar unter: www.tagesschau.de/wirtschaft/kommunen-pleitefirmen-101.html (Stand: 23.11.2015)

Tomerius, S. (2004). Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik

Wildemann, H. (2009). Stadtwerke – Erfolgsfaktoren europäischer Infrastruktur- und Versorgungsdienstleister

Zeitung für kommunale Wirtschaft (online, 2015). Stadtwerke Duisburg erhalten 200-Millionen-Kredit, 19.5.2015.

Abrufbar unter: https://www.zfk.de/artikel/stadtwerke-duisburg-erhalten-200-millionen-kredit.html

Anhang

Liste der in die Analyse einbezogenen kommunalen Konzerne in alphabetischer Reihenfolge

Aachen	Hannover	Neuss
Augsburg	Heidelberg	Nürnberg
Bielefeld	Heilbronn	Oberhausen
Bochum	Herne	Offenbach
Bonn	Hildesheim	Oldenburg
Braunschweig	Ingolstadt	Osnabrück
Chemnitz	Iserlohn	Pforzheim
Cottbus	Jena	Potsdam
Darmstadt	Kaiserslautern	Ratingen
Dessau-Roßlau	Karlsruhe	Regensburg
Dortmund	Kassel	Remscheid
Dresden	Kiel	Reutlingen
Duisburg	Koblenz	Rostock
Düren	Köln	Saarbrücken
Düsseldorf	Konstanz	Salzgitter
Erfurt	Krefeld	Schwerin
Erlangen	Leipzig	Siegen
Essen	Leverkusen	Solingen
Esslingen	Lübeck	Stuttgart
Flensburg	Ludwigsburg	Trier
Frankfurt am Main	Ludwigshafen	Tübingen
Freiburg im Breisgau	Lünen	Ulm
Fürth	Magdeburg	Velbert
Gelsenkirchen	Mainz	Villingen-Schwenningen
Gera	Mannheim	Wiesbaden
Göttingen	Minden	Witten
Gütersloh	Moers	Wolfsburg
Hagen	Mönchengladbach	Worms
Halle (Saale)	Mülheim an der Ruhr	Wuppertal
Hamm	München	Würzburg
Hanau	Münster	Zwickau

Kontakt

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Klingelhöferstraße 18 10785 Berlin

Dr. Ferdinand Schuster Geschäftsführer T +49 30 2068-2060 de-publicgovernance@kpmg.com www.publicgovernance.de

KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Klingelhöferstraße 18 10785 Berlin

Jörg Balz Partner, Deal Advisory T +49 30 2068-4135 jbalz@kpmg.com

www.kpmg.de/deal-advisory

Die Studie ist in einer Kooperation des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. und der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft entstanden.