

Stadtwerke in der Insolvenz: Der Konzern Kommune in der Krise?

Im Jahr 2014 passierte bei den städtischen Unternehmen in Gera etwas, das man bis dato fast nur aus der Privatwirtschaft kannte: Mit den Stadtwerken meldete das erste kommunale Unternehmen einer Großstadt in Deutschland Insolvenz an. Bislang galt das Konstrukt „Konzern Kommune“ als stabil. Die kommunalen Haushalte konnten sich auf Ausschüttungen der eigenen Unternehmen verlassen, umgekehrt war der kommunale Gesellschafter Garant für die Unternehmen. Doch viele Kommunen haben Haushaltsprobleme und die Stadtwerke sehen sich durch die Strommarktliberalisierung und die Energiewende mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Darauf deuten auch weitere Insolvenzmeldungen bzw. Schieflagen kommunaler Unternehmen aus der letzten Zeit hin. Eine aktuelle Untersuchung des Instituts für den öffentlichen Sektor zeigt nun: In Deutschland schlummern weitere Risikofälle.

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 Thüringer Landesverwaltungsamt der Stadt keine weiteren Kredite bewilligt hatte, meldete die Stadtwerke Gera AG Insolvenz an. Die Verkehrsbetriebe und die Flugbetriebsgesellschaft folgten kurz darauf. Seither findet der Verkauf von Beteiligungen der Geraer Stadtwerke statt, unter anderem an den vorherigen Minderheitsgesellschafter Veolia.

Die Ursachen lagen laut Medieninformationen darin, dass die Einnahmen 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 immer größer.

Kommunalaufsicht untersagte der Stadt Gera Kreditaufnahme für ihre Stadtwerke

Der Fall Gera steht allerdings nicht allein. Viele deutsche Kommunen sind hoch verschuldet und weitere Stadtwerke stehen offenbar vor ähnlichen Problemen. So folgte bereits im August 2014 die Insolvenz der Stadtwerke Wanzleben, die Stadtwerke Duisburg mussten jüngst mit einem Kredit der Stadt in Höhe von 200 Millionen Euro gerettet werden und die Stadtwerke Völklingen wendeten durch ein Rettungspaket der Stadt in Millionenhöhe Ende 2014 eine Insolvenz laut Medienberichten nur in letzter Minute ab. Weitere Beispiele außerhalb der Energieversorgung sind die städtische Wohnungsbaugesellschaft in Singen, die 2014 Insolvenz anmeldete oder das kommunale Entsorgungsunternehmen in Gießen, wo Anfang 2015 eine Insolvenz nur knapp verhindert werden konnte.²

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

² Vgl. www.tagesschau.de: Städtische Unternehmen in Existenznot - Kommunale Pleite GmbH & Co KG, 28.2.2015

Das Institut für den öffentlichen Sektor untersuchte daher in einer Studie, 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 gleichzeitig in Schwierigkeiten geraten, wie im Fall von Gera. Aufgrund der dortigen Entwicklung liegt der Fokus dieser Untersuchung auf den Stadtwerken, wobei zu berücksichtigen ist, dass ein typischer kommunaler Konzern regelmäßig noch weitere Beteiligungen umfassen wird.

Ernste Lage, wenn Kommune und Stadtwerk gleichzeitig in Schwierigkeiten sind

Finanzielle Verflechtungen im Konzern Kommune

Der „Konzern Kommune“ (oder „Stadtkonzern“) umfasst die Kernverwaltung als Konzernmutter und die kommunalen Unternehmen, die ausgelagerte Aufgaben übernehmen, als Töchter. Der kommunale Gesamtabchluss – ein zentrales Element des doppelten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens – formalisiert dieses Konstrukt und zeigt, dass die Kernverwaltung mit ihren Unternehmen als eine Einheit betrachtet werden kann.³

Fast 90 Prozent der öffentlichen Unternehmen in Deutschland sind in kommunaler Hand.⁴ Dabei darf eine Kommune jedoch nicht uneingeschränkt wirtschaftliche Unternehmen gründen oder betreiben. Eine „Schrankentrias“ regelt die Zulässigkeit kommunalwirtschaftlicher Betätigung.⁵ Neben der Erfüllung des öffentlichen Zwecks und der Berücksichtigung der Subsidiaritätsklausel ist für die weitere Betrachtung die dritte Bedingung besonders wesentlich: Art und Umfang des kommunalen Unternehmens muss der finanziellen Leistungsfähigkeit und dem Bedarf der betreffenden Kommune entsprechen, wobei die Leistungsfähigkeit auch die verfügbaren Mittel für die Haftung aus Unternehmensverbindlichkeiten mit einschließt. Die Bedingung der öffentlichen Zwecksetzung schließt dabei eine Gewinnerzielung für kommunale Unternehmen nicht aus.⁶ Im Gegenteil: Gemeindeordnungen enthalten Regelungen, nach denen die Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen sollen.⁷ So planen Kommunen Ausschüttungen ihrer Unternehmen als Erträge in ihre Haushalte ein.⁸

Gegenseitige finanzielle Unterstützung von Kommune und Unternehmen

Umgekehrt kann die Kommune in ihrer Rolle als Eigentümer auch ihre Unternehmen finanziell unterstützen, sofern es nach den beihilferechtlichen Vorgaben der EU zulässig ist.⁹ Durch kommunale Bürgschaften, Patronatserklärungen, die Weiterleitung von Kommunalkrediten oder Eigenkapitalerhöhungen kann sie im Falle finanzieller Schwierigkeiten eines ihrer Unternehmen einspringen. Eine Untersuchung zu diesem Thema zeigt: Fast drei Viertel der dort befragten Kommunen stellen Bürgschaften als Sicherheiten für Finanzierungsgeschäfte ihrer Unternehmen.¹⁰ Diese finanzielle Unterstützung beeinflusst auch das Vorgehen der Banken und Ratingagenturen bei der Beurteilung der Kreditwürdigkeit. So unterscheidet die Agentur Fitch Ratings 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

3 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2009): Kommunalen Gesamtabchluss – die Gestaltung des „Konzerns Kommune“

4 Statistisches Bundesamt (2014): Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. S. 309

5 Vgl. Fabry, B./Augsten, U. (2010): Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand. Nomos: Baden-Baden. S. 94 ff.

6 Vgl. ebd. S. 96

7 Siehe z. B. Gemeindeordnung Baden-Württemberg § 102 Abs. 2 „Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen“; weiter noch geht Brandenburg § 92 Abs. 4 BbgKVerf.: „... (es) soll ein Jahresgewinn erwirtschaftet werden, der mindestens einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals entspricht.“

8 Zum Ausschüttungsverhalten der Stadtwerke siehe: Roth, B./Plazek, M. (2013): Gewinnausschüttungen von Stadtwerken. In: Public Governance Herbst 2013, S. 16–18 sowie Geißler, R. (2012): Der Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Haushaltskonsolidierung. In: Public Governance Frühjahr 2012, S. 6–11

9 Die Zulässigkeit sämtlicher finanzieller Zuwendungen der Kommune an Unternehmen richtet sich danach, ob es sich um eine Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union handelt.

10 Vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge, Universität Leipzig (2013): Konzern Kommune, S. 16

Kommunale Gesellschafter begünstigen Kreditwürdigkeit

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 der Ratingmethode von Fitch entweder analog zu ihrer Kommune geratet werden oder bis zu drei Ratingstufen heruntergesetzt werden.¹¹ Da kommunale Gebietskörperschaften insgesamt risikoarm bewertet werden, stuften Banken und Ratingagenturen bislang auch die Ausfallwahrscheinlichkeit von Krediten an kommunale Unternehmen als vergleichsweise gering ein.

Herausforderungen für kommunale Konzerne in Zeiten der Energiewende

Durch profitable Sparten wie die Stromversorgung konnten die Stadtwerke im Rahmen eines steuerlichen Querverbands bislang chronisch defizitäre Bereiche wie den öffentlichen Nahverkehr oder Schwimmbäder finanzieren und gleichzeitig noch Ausschüttungen an den kommunalen Kernhaushalt ermöglichen. Vor allem die Auswirkungen der Energiewende mit der Diskriminierung konventioneller Energieversorgung lassen aber die Erlöse aus der Energiesparte schrumpfen.¹² Für die Kommunen bedeutet dies zunächst ein Rückgang der Einnahmen aus Gewinnausschüttungen, im Weiteren möglicherweise sogar erhebliche zusätzliche Ausgaben, sollte der Querverbund in Gefahr geraten und die Kommune die Daseinsvorsorgeleistungen (wieder) selbst übernehmen müssen.¹³

Der Fall Gera lenkt den Blick auf eine bisher kaum bekannte Situation, die noch über diese Szenarien hinausgeht: die akute Krise eines wichtigen Beteiligungsunternehmens in einer Kommune, die selbst hoch verschuldet ist und keinen ausgeglichenen Haushalt vorweisen kann. Gera wollte das Unternehmen durch den Kauf von Stadtwerke-Anteilen an der Wohnungsgesellschaft stützen, doch die Kommunalaufsicht untersagte der Stadt die dafür notwendige Kreditaufnahme unter Verweis auf die laufende Haushaltssicherung.

Ist Gera nur der Anfang?

Für Stadtwerke sind Bankdarlehen offenbar das wichtigste Finanzierungsinstrument.¹⁴ Doch seit der Bankenkrise und den härteren Eigenkapitalanforderungen für Banken im Zuge von Basel III werden die Konditionen schlechter. Laut Aussage eines kaufmännischen Stadtwerk-Geschäftsführers aus Sachsen-Anhalt wüchsen die Zweifel an der Kreditfähigkeit der Stadtwerke. Mögliche Ursachen dafür seien die sinkende Rentabilität und die steigende Verschuldung.¹⁵ Aber die Banken berücksichtigen auch die finanzielle Lage der Kommunen in ihrer Rolle als Gesellschafter der Stadtwerke. Derzeit „zählen die Banken darauf, dass Kommunen im Zweifel für die Stadtwerke einspringen (...).“¹⁶ Doch das Beispiel Gera habe dieses Vertrauen geschwächt. Und es zeige sich, dass es einige Kommunen gebe, die finanziell schlechter dastünden als Gera.¹⁷

Banken rechnen damit, dass Kommunen einspringen

11 Vgl. Fitch Ratings (2015): Rating of Public-Sector Entities. Outside the United States. Sector Specific Criteria Report. Anmerkung: Ratings für Kommunen sind in Deutschland bislang nicht üblich.

12 Siehe z. B. Kairies-Lamp, N./Plazek, M. (2014): Wind von vorne: Stadtwerkstrategien in Zeiten der Energiewende. In: PublicGovernance Frühjahr 2014, S. 15–18

13 So war es der Fall bei der Insolvenz der Stadtwerke Wanzleben, vgl. Der Neue Kämmerer, 2.6.2015, S. 10

14 Vgl. Fieldstone (2013): Stadtwerkefinanzierung – Die Energiewende und deren Auswirkungen, S. 13: 94 Prozent der befragten Stadtwerke setzen für Investitionen im Zuge der Energiewende auf Bankdarlehen.

15 Vgl. Energate Messenger Nr. 180 (18.9.2015): Stadtwerke bekommen weniger Geld (Zitat Carsten Harkner, kfm. Geschäftsführer Städtische Werke Magdeburg, Vortrag „Herausforderung Finanzierung – aus Stadtwerkesicht“ beim VKU-Stadtwerkekongress in Osnabrück, 16.–17.9.2015)

16 Vgl. Energate Messenger Nr. 180 (18.9.2015): 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“ beim VKU-Stadtwerkekongress 2015 in Osnabrück, 16.–17.9.2015)

17 Ebd.

In der Regel haftet die Kommune für ihre öffentlich-rechtlichen Unternehmen uneingeschränkt, bei Unternehmen in privater Rechtsform 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. Im Insolvenzfall ist dann die Wahrscheinlichkeit hoch, dass kommunale Bürgschaften fällig gestellt werden, was neben der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge dann eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Kommune darstellt.

Die Risiken sind groß

In der Untersuchung des Instituts für den öffentlichen Sektor wurden die 100 größten Städte in Deutschland (ohne Stadtstaaten) analysiert, das sind Städte mit mehr als 80.000 Einwohnern. Dabei wurden auf Basis öffentlich verfügbarer Daten sowohl die wirtschaftliche Lage der Stadtwerke-Konzerne¹⁸ als auch die Haushaltslage der Kommunen¹⁹ einbezogen. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2011 bis 2015 für die Kommunen und die Jahre 2011 bis 2014 (bzw. die letzten öffentlich verfügbaren

Daten) für die Unternehmen. Da einzelne Städte nicht über ein eigenes Stadtwerk verfügen bzw. für einzelne Unternehmen keine aussagekräftigen, öffentlich verfügbaren Daten vorhanden sind, umfasst die Untersuchungsgruppe 93 Stadtkonzerne (Kommune und Stadtwerke-Konzern). 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 Lage bzw. Haushaltslage eingestuft. Die Kategorisierung erfolgte anhand vorab definierter Kennzahlen bzw. Kriterien (siehe Abbildungen 2 und 3). 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. Dies bedeutet nicht, dass in allen Kreditverträgen die gleichen Schwellenwerte vereinbart werden, die hier verwendeten Werte entsprechen aber dem branchenüblichen Durchschnitt (siehe detaillierte Anmerkungen dazu in Abbildung 3).

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. Diese Fälle sind als besonders risikoreich einzustufen, da hier ähnliche Konstellationen wie beim „Fall Gera“ bestehen. Die betreffenden Stadtwerke-Konzerne könnten sich nicht darauf verlassen, im akuten Krisenfall von ihrer Eigentümerin gestützt zu werden. Nur sechs der untersuchten Fälle konnten in die Kategorie „grün-grün“ eingestuft werden: Hier weisen sowohl die Kommune als auch deren Stadtwerke-Konzern eine gute wirtschaftliche Lage bzw. Haushaltslage auf. 27 Fälle und damit mehr als ein weiteres Viertel rangieren in der ebenfalls kritischen Kategorie „rot-gelb“.²⁰

Abbildung 1 Lage im Konzern Kommune

Kommunale Konzerne n = 93		Stadtwerke-Konzerne		
		Grün	Gelb	Rot
Kommunen	Grün	19	6	4
	Gelb	26	8	10
	Rot	48	8	23
n		22	34	37

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

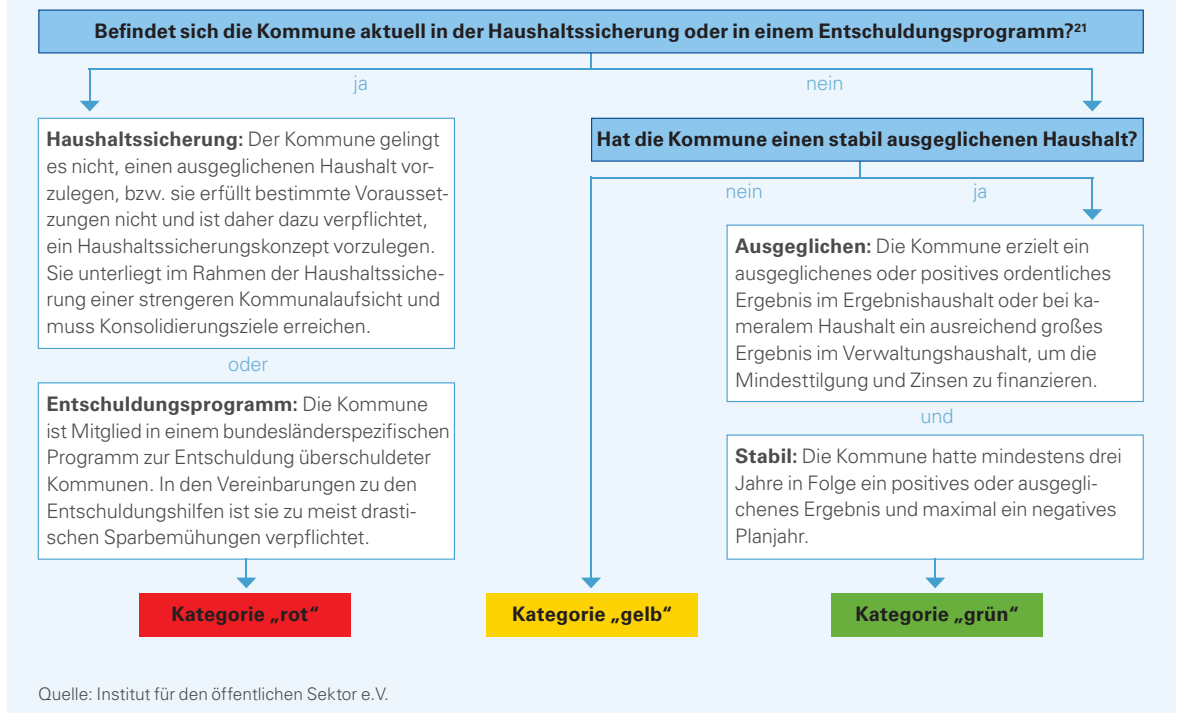
Kommunale Konzerne: Ein Viertel potenziell gefährdet

18 Datengrundlage: Konzernabschlüsse (eBundesanzeiger) und Kennzahlen aus der Amadeus Datenbank. Aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung der Stadtwerke (z. B. unterschiedliche Gliederung nach Sparten, Einrichtung einer Holdinggesellschaft etc.) wurde einheitlich die oberste Konzernebene betrachtet.

19 Datengrundlage: Haushaltspläne der Kommunen. Für Kommunen in Nordrhein-Westfalen zudem: Datentabellen zum Haushaltsstatus der Kommunen (Ministerium für Inneres und Kommunales).

20 Die Kategorie „rot-gelb“ umfasst sowohl Stadtkonzerne mit einer „rot“ eingestuften Kommune und einem „gelb“ kategorisierten Stadtwerk (17 Fälle) als auch die umgekehrten Konstellationen (zehn Fälle).

Abbildung 2 Analyse: Finanzielle Lage der kommunalen Kernhaushalte



Dabei sind die Bundesländer nicht in gleichem Maße betroffen. Am besten schneiden bayerische Stadtkonzerne ab: 25 Prozent liegen im Bereich „grün-grün“, keine 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 den kritischen Kategorien „rot-rot“ oder „rot-gelb“ eingestuft. In den alten Ländern betrifft dies gut die Hälfte. Trotzdem sieht die Lage in Hessen, Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen nicht gut aus: Mindestens ein Drittel der dortigen Stadtkonzerne liegen im Bereich „rot-rot“. Im Ruhrgebiet fallen sogar 100 Prozent der untersuchten kommunalen Konzerne in die kritischen Kategorien „rot-rot“ oder „rot-gelb“. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die nordrhein-westfälischen Städte aufgrund ihrer Größe bereits ein gutes Drittel der gesamten Untersuchungsgruppe ausmachen.

Die Ursachen liegen nicht nur in der Energiewende

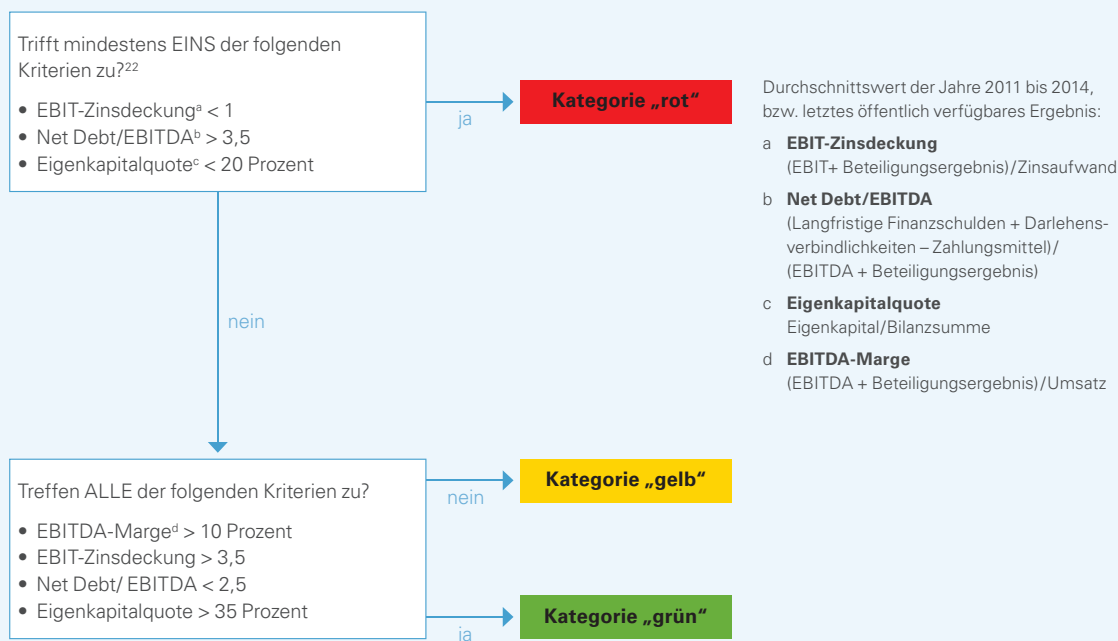
Die Ursachen für das schlechte Abschneiden von fast 40 Prozent der untersuchten Stadtwerke-Konzerne sind vielfältig. Dies allein auf Folgen aus der Energiewende zurückzuführen, wäre zu kurz gegriffen.

Von den 37 „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, der vermehrt unrentable Betrieb konventioneller Anlagen, hohe Investitionsbedarfe in erneuerbare Energien und Netze, der Preisanstieg 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.

Weiterhin geben aber auch 22 Stadtwerke finanzielle Belastungen und Aufwendungen aus der Verlustübernahme für defizitäre Sparten als Ursache an. So zeigt eine

²¹ Anmerkung zur Vergleichbarkeit der kommunalen Haushalte: 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 an der Einstufung kommunaler Haushalte des nordrhein-westfälischen Innenministeriums.

Abbildung 3 Analyse: Wirtschaftliche Lage der Stadtwerke-Konzerne



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Analyse der Sparten: „Rote“ Stadtwerke verfügen in höherer Zahl (89 Prozent) über die klassisch defizitäre Sparte Verkehr als „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).

Verkehrssparte als Ursache für schlechte Kennzahlen

Darüber hinaus erwähnen je sieben Stadtwerke im Geschäftsbericht, dass sie durch strukturelle Faktoren wie einen Bevölkerungsrückgang oder durch Kundenverluste in ihre schwierige wirtschaftliche Lage gerieten. Weitere mögliche Gründe finden sich auch in der Zusammensetzung der Gesellschafterstruktur. An weniger als fünf Prozent der „rot“ kategorisierten Stadtwerke sind neben Kommunen auch externe Gesellschafter beteiligt. Bei den „grün“ kategorisierten trifft dies auf mehr als 45 Prozent zu. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass sich eine Eigentümergeviertel, zum Teil auch mit Beteiligung privater Investoren, in der Regel ebenfalls auf die Zusammensetzung der Aufsichtsräte auswirkt. Werden die kommunalen Aufsichtsräte um Vertreter unternehmerischer Interessen ergänzt, so könnte sich dies positiv in der Entwicklung des Unternehmens niederschlagen.

Hauptproblem Verschuldung

86 Prozent der „rot“ bewerteten Stadtwerke-Konzerne weisen ein zu hohes Verhältnis der Nettoschulden zum bereinigten Ergebnis auf (Net Debt/EBITDA liegt höher als 3,5). Dies bestätigt die aufgezeigte Problemlage: Das Zusammenspiel von sinkenden Erlösen aus den Energiesparten, großem Investitionsbedarf zum Beispiel in Verteilnetze und weiterhin hohen Ausschüttungsquoten erhöht den Bedarf an Fremdkapital und lässt die Verschuldung steigen. In den untersuchten Kommunen machen Schul-

22 Vgl. dazu z. B. Roland Berger (2009): Financial Covenants in der Unternehmensfinanzierung, 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.

Vgl. auch PricewaterhouseCoopers AG (2014): Energie- und Versorgungsunternehmen im Spannungsfeld zwischen Ertrag, Investitionen und Verschuldung: Für den Nettoverschuldungsgrad werden als „unbedenklich“ Werte kleiner 3,0–4,0 angegeben (siehe S. 15), für die Eigenkapitalquote werden als „unbedenklich“ Werte größer 20–25 Prozent angegeben (siehe S. 19).

Vgl. zudem Kienbaum (2015): Profitabilität und Kapitalausstattung deutscher Energieversorgungsunternehmen: 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 (...)“.

den außerhalb des Haushalts durchschnittlich mehr als 50 Prozent der kommunalen Gesamtverschuldung aus. Hinzu kommt die Verschuldung der Haushalte: Während drei Viertel der „grün“ bewerteten Kommunen eine Verschuldung im Haushalt von weniger als 1.500 Euro pro Einwohner aufweisen, beträgt diese bei der Hälfte der „rot“ bewerteten Kommunen mehr als 3.500 Euro. Einzelne Kommunen überschreiten hier sogar den Wert von 8.000 Euro je Einwohner. Im Krisenfall könnten sich die Verschuldungslagen von Kommunen und Unternehmen 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 aufnehmen müsste.²³

Ganzheitliche Betrachtung ist notwendig

Wenn Kommunen in zunehmendem Maße Aufgaben von ihren Unternehmen erledigen lassen und Personal, Vermögen und Schulden in meist privatrechtliche Einheiten auslagern, dann verliert eine isolierte Betrachtung von Stadtwerken und kommunalen Haushalten, wie sie bislang gemeinhin praktiziert wird, ihren Sinn. Insbesondere, dass die Rechtsaufsicht ihre Aufsichtsfunktion noch häufig auf den Haushalt beschränkt, ist kritisch zu beurteilen.²⁴ Zudem wird dem kommunalen Gesamtabschluss noch zu wenig Bedeutung zugemessen.

Kommunen und Stadtwerke stehen und fallen gemeinsam

Spätestens seit den Insolvenzmeldungen in Gera und Wanzleben werden auch Banken bei der Kreditvergabe berücksichtigen, dass sich Stadtwerke im Krisenfall nicht auf Hilfen der Kommune verlassen können. Was die Untersuchungsergebnisse auch verdeutlichen: Kommunen und ihre Unternehmen stehen und fallen miteinander. Zwar gibt es eine große Zahl an Mischfällen, aber die Ergebnisse zeigen, dass fast die Hälfte der „rot“ eingestuftes Kommunen ein Stadtwerk derselben Kategorie besitzt. Dies deutet darauf hin, dass Rahmenbedingungen – wie zum Beispiel eine wirtschaftlich ungünstige Situation in der Region oder eine schrumpfende Bevölkerung – beide gleichermaßen treffen können.

Risiken für den gesamten Konzern Kommune berücksichtigen

Die geschilderten Ergebnisse sollten insbesondere die Innenministerien der Länder darauf aufmerksam machen, welche Risiken aus der Wechselwirkung von Kommunal финанzen und Unternehmenslagen entstehen. Die Länder bleiben gefordert, die kommunale Finanzsituation zu verbessern. Dies ist in ihrem eigenen Interesse, denn schließlich könnten finanzschwache Kommunen auf Unterstützung der Länder angewiesen sein.²⁵ 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.

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. Um weitere Insolvenzfälle zu verhindern, müssen auch die Kommunen selbst weiterhin alle Möglichkeiten ausschöpfen, um ihre Haushalte zu sanieren.²⁶ ■

Franziska Holler, Dr. Ferdinand Schuster, Jörg Balz

Weitere Analysen zur wirtschaftlichen Lage der Stadtwerke bietet eine Branchenstudie „Stadtwerke und Energieversorger“ der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Bereich Deal Advisory), die im Januar 2016 erscheint.

²³ Vgl. Der Neue Kämmerer (Ausgabe 2, 2015): Drei Fälle, eine Frage. WCCB, Heta, Singen: Was sind kommunale Bürgschaften im Ernstfall wert? S. 1

²⁴ Vgl. Geißler, R. (2012): Der Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Haushaltskonsolidierung. In: PublicGovernance Frühjahr 2012, S. 9

²⁵ Zur Haftung der Länder für zahlungsunfähige Kommunen vgl. Rehm, H. (2014): Nachhaltige kommunale Finanzpolitik, herausgegeben vom Institut für den öffentlichen Sektor, Berlin, S. 34

²⁶ Zur kommunalen Haushaltskonsolidierung vgl. Rehm, H. (2014): Nachhaltige kommunale Finanzpolitik, herausgegeben vom Institut für den öffentlichen Sektor, Berlin