

DIE THÜRINGENGESTALTER

Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V.

Rekommunalisierungen in Thüringen — Chancen und Risiken

Eine Studie im Auftrag
des Thüringengestalter e.V.

Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V.

Die Thüringengestalter

Trommsdorffstraße 4

99084 Erfurt

Stand: Dezember 2020

1.	Einleitung — Die Rückkehr zum Öffentlichen ...	4
2.	Folgen der Privatisierung kommunaler Einrichtungen und Leistungen ab 1992	7
3.	Gesamtpolitische und -wirtschaftliche Bedeutung kommunaler Leistungserbringung ..	16
4.	Chancen und Risiken der kommunalen Leistungserbringung	19
5.	Rekommunalisierung als eine Schlussfolgerung aus der Wirtschaft- und Finanzkrise 2008/09	21
6.	Politische, kommunale und finanzpolitische Motive für die Rekommunalisierung	22
7.	Aktuelle und notwendige rechtliche Rahmen- bedingungen für Rekommunalisierungen	27
8.	Aktuelle und notwendige haushaltsrechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen für die Rekommunalisierung	36
9.	BürgerInnenbeteiligung bei Rekommunalisierungsprojekten	41
10.	Mögliche Verfahrensschritte bei Rekommunalisierungsprojekten	50
11.	Fallbeispiele für Rekommunalisierungs- projekte	52
12.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die Landes- und Kommunalpolitik in Thüringen	61
13.	Begriffserklärungen	70

1. Die Rückkehr zum Öffentlichen

Die Thüringer Städte und Gemeinden übernehmen Eon Thüringen vollständig in kommunales Eigentum. Die Bürgerinnen und Bürger aus dem Ilm-Kreis entschieden im Ergebnis eines BürgerInnenentscheids mit 73 Prozent (bei 43 Prozent Wahlbeteiligung), dass die Abfallwirtschaft künftig durch den Landkreis selbst wieder durchgeführt wird.

Die Stadt Gera kauft mit Unterstützung des Landes die vor einigen Jahren privatisierten Wohnungsbestände wieder zurück. Bad Salzungen und Bad Tabarz übernehmen Kindergärten von freien Trägern wieder in kommunale Hoheit. Der Ilm-Kreis kommunalisiert den Öffentlichen Personennahverkehr. Jena kauft von E.on die Stadtwerkeanteile zurück.

Die Jusos Thüringen fordern im Oktober 2020 die Kommunalisierung der Krankenhäuser und der neu gewählte SPD-Landesvorsitzende Georg Meier (Thüringer Innen- und Kommunalminister) unterstützt diese Forderung. Die Berliner LINKE hat im September 2020 vorgeschlagen, dass dort wo private Kaufhäuser schließen, die öffentliche Hand oder Genossenschaften Verkaufseinrichtungen eröffnen.

Was geschieht da in der Bundesrepublik und in Thüringen? Weshalb übernehmen die Kommunen Einrichtungen und Unternehmen von Privaten zurück und dies unter den Bedingungen der Marktwirtschaft?

Sind die Thüringer Kommunen auf dem Weg zurück zu Planwirtschaft mit öffentlichen (volkseigenen) Betrieben? Bei der letzten Frage könnten die kommunalen Akteure wohl zurecht protestieren. Stattdessen würden die Akteure auf die Folgen der seit 1990 in den Kommunen vollzogenen Privatisierungen und Übertragungen auf private Träger verweisen.

Nicht nur, dass sich durch diese Privatisierungen und Übertragung auf Private die Kosten erhöht haben, auch die Qualität der erbrachten Leistungen, die demokratische Kontrolle und Steuerung sowie Transparenz haben sich erheblich verschlechtert.

Ausschlaggebend für die Rekommunalisierungen war letztlich auch die Wirtschafts- und Finanzkrise 2007–2009. Hier hat sich deutlich gezeigt, dass Private nur bedingt Leistungen kostengünstiger und qualitativ besser anbieten können als die Kommunen selbst. Wenn in Krisenzeiten Gewinne zurückgehen, reagieren die Privaten wie so oft mit Personal- und damit Leistungsabbau und erhöhen die Preise. Die Rekommunalisierung als eine Antwort war nur folgerichtig.

Aber auch eine andere Erkenntnis befördert Rekommunalisierungsprojekte: In den Bereichen, in denen durch kommunale Unternehmen Leistungen angeboten werden und damit auch eine Vielzahl von Eigentumsformen bestehen, wirkt dies immer »beruhigend« auf den Markt, die Angebote und Preise. Dies zeigt sich im Finanzbereich durch die Sparkassen, im Wohnungsbereich durch die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften oder bei der Energieversorgung durch die Stadtwerke.

Hätte es im Finanzbereich während der Krise 2007–2009 nicht die Sparkassen gegeben, wäre das bundesdeutsche Finanz- und Kreditwesen wesentlich mehr mit Krisenfolgen belastet gewesen. Es waren gerade die Sparkassen, die für Stabilität gesorgt haben.

Auch wenn Rekommunalisierungsprojekte immer eine Herausforderung sind, gehört ihnen unbestritten die Zukunft, und sie stärken die Kommunen und damit die Gesellschaft als Ganzes.

Die nachfolgende Studie beschäftigt sich mit den Chancen und Risiken der Kommunalisierung. Hierzu sollen zunächst noch einmal die Folgen der Privatisierung der kommunalen Einrichtungen und Leistungen ab 1992 dargestellt werden. Daran schließt sich eine Analyse der gesamtpolitischen und -wirtschaftlichen Bedeutung der kommunalen Leistungserbringung an. Die Studie stellt bewusst auch die Chancen und Risiken der kommunalen Leistungserbringung dar.

Weshalb es als Reaktion auf die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 verstärkt zu Rekommunalisierungsprojekten kam, wird auch Gegenstand der Untersuchungen sein. In dem Zusammenhang sollen die politischen, kommunalen und finanzpolitischen Motive für die Rekommunalisierung beleuchtet werden.

Die Studie beschäftigt sich zwangsläufig mit aktuellen und notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen für Rekommunalisierungen. Dies schließt die aktuellen und notwendigen haushaltsrechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Rekommunalisierung ein. Ein Schwerpunkt bildet die Untersuchung der BürgerInnenbeteiligung bei Rekommunalisierungsprojekten.

Die Studie erläutert auch mögliche Verfahrensschritte bei Rekommunalisierungsprojekten und bildet damit eine Art Wegweiser für geplante Projekte. Durch die

Dokumentation von Fallbeispielen für Rekommunalisierungsprojekte soll verdeutlicht werden, dass es sich hier nicht nur um einzelne Projekte, sondern einen Trend handelt. Die Studie endet mit Schlussfolgerungen für die Landes- und Kommunalpolitik in Thüringen, damit Rekommunalisierungsprojekte noch zielgerichteter auf den Weg gebracht und umgesetzt werden können.

Die nachfolgende Studie entstand selbstverständlich unter dem Eindruck der Coronapandemie. Sie stellte eine weitere große Herausforderung für die BürgerInnen, die Wirtschaft, den Handel, die Gastronomie, den Kultur- und Freizeitbereich und auch die Kommunen dar.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Studie war noch keine gesicherte Prognose darüber möglich, wie lange die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie noch wirken werden müssen. Auch andere Auswirkungen, insbesondere auf die Wirtschaft, die öffentlichen Finanzen und das öffentliche Leben, konnten zum Zeitpunkt der Studiererstellung nicht gesichert eingeschätzt werden.

Was sich aber bereits deutlich herausgestellt hat, ist eine Debatte über die Trägerschaft des Gesundheitswesens. Zunehmend wird berechtigt die Frage gestellt, ob ein Gesundheitswesen, das liberalisiert ist (also wo Marktmechanismen wirken), in der Lage ist, in einer derartigen Krisensituation zu funktionieren und wie diese Funktionsweise zu finanzieren ist.

Berechtigt wird gefordert, dass das Gesundheitswesen wieder vollständig in staatliche (öffentliche) Verantwortung zu nehmen. Hier wird demnach auch die Rekommunalisierungsdebatte befördert.

Zunehmend wird auch bewusst, dass ohne Änderungen im Steuersystem die finanziellen Folgen der Pandemie nicht gemeistert werden können. Seit 1992 kam es zu erheblichen finanziellen Verwerfungen im Steuerrecht. Zunehmend wird das Gemeinwesen durch VerbraucherInnen und lohnabhängig Beschäftigte finanziert. Der Finanzierungsanteil aus Vermögen und wirtschaftlicher Betätigung sinkt seit 1992 permanent. In Krisenzeiten werden diese Verwerfungen noch deutlicher erkenn- und spürbar. Ohne stärkere Besteuerung von Vermögen und wirtschaftlicher Betätigung werden die finanziellen Folgen der Pandemie ohne soziale Verwerfungen nicht gerecht lösbar sein.

Unser jetziges Wirtschafts- und Finanzsystem stößt in dieser Krisensituation deutlich an seine Grenzen. Notwendig ist deshalb eine Grundsatzdebatte über unsere gesellschaftliche Zukunft. Gerade jener letzte Punkt kann durch diese Studie nicht genauer untersucht und bewertet werden.

2. Folgen der Privatisierung kommunaler Einrichtungen und Leistungen ab 1992

1. Vor nahezu 30 Jahren setzte eine von den Grundzügen des Neoliberalismus geprägte Entwicklung der Privatisierung von kommunalen Einrichtungen und Leistungen ein. Dahinter stand eine Neuausrichtung der Funktion und Rolle des Staates. Demnach sollte sich der Staat auf seine sogenannten Kernaufgaben reduzieren. Alle öffentlichen Leistungen, die marktfähig waren oder gemacht werden konnten, sollten privatisiert werden.
2. Offiziell wurde diese Neuausrichtung der Politik mit der Krise der öffentlichen Haushalte begründet. Die VerfechterInnen dieser Politik waren überzeugt, dass durch die privaten Anbieter Leistungen kostengünstiger und effizienter erbracht werden können, als durch die öffentliche Hand, die Kommunen einbezog. In der Folge sollten die öffentlichen Haushalte finanziell entlastet werden.
3. Zeitgleich wurden Konzepte in Angriff genommen und umgesetzt, wonach Kommunen wie Unternehmen bzw. Konzerne organisiert werden sollen (u. a. Projekt »Konzern Stadt« am Beispiel der Stadt Offenbach durch die Bertelsmann-Stiftung).
4. Bestandteil dieser Konzepte waren auch Privatisierungen und die Fassung öffentlicher Leistungen als Produkte (*Neues Kommunales Finanzkonzept NKF – Doppik*).
5. In Thüringen wurde durch Neuregelungen in der Thüringer Kommunalordnung im Jahr 2002 der gesetzliche Rahmen für diese neoliberale Ausrichtung des staatlichen (kommunalen Handels) durch die CDU neu ausgerichtet. So wurde in §71 Abs.2 Nr.4 ThürKO die sogenannte verschärfte Subsidiaritätsklausel normiert. Demnach darf die Kommune selbst wirtschaftlich nicht tätig werden, wenn der damit verfolgte Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch

einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Bis zu diesem Zeitpunkt galt in Thüringen nur die einfache Subsidiaritätsklausel, wonach die Gemeinde schon selbst wirtschaftlich tätig sein konnte, wenn sie die Erledigung zumindest wirtschaftlich gleichwertig im Vergleich zum privaten Dritten erbringen konnte. Die verschärfte Subsidiaritätsklausel wurde jedoch durch den Gesetzgeber begrenzt, was in der Praxis aber nur bedingt durch die Kommunen erkannt und angewendet wurde.

Die verschärfte Subsidiaritätsklausel gilt nämlich nicht bei einem Tätigwerden im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung einschließlich einer Betätigung auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von hieraus gewonnener thermischer Energie; hiermit verbundene Dienstleistungen sind zulässig, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Gegebenenfalls ist ein Markterkundungsverfahren unter Einbindung der betroffenen örtlichen Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie durchzuführen (vgl. § 71 Abs. 2 Nr. 4 ThürKO).

6. Andere Folgen der Privatisierungen waren:

- Schlechtere Leistungserbringung zu höheren Preisen,
- Abbau von Serviceleistungen,
- Vernachlässigung der erforderlichen Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen,
- Massiver Arbeitsplatzabbau,
- Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten,
- Verlust an Möglichkeiten der demokratischen Steuerung und Kontrolle,
- Qualitätsverlust der Leistungserbringungen,
- Unzufriedenheit der Bürgerschaft.

7. In Thüringen gibt es derzeit 41 kommunale Energieversorger, 34 kommunale Gasversorger und 31 kommunale Wärmeversorger (vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/486319/umfrage/anzahl-kommunaler-unternehmen-nach-bundeslaendern/>).

Bereits unmittelbar nach der Deutschen Einheit kam es bei den meisten Stadtwerken jedoch zu einer privaten Beteiligung, die heute noch Bestand hat. In den meisten Fällen ist die TEAG Mitgesellschafter bei den kommunalen Stadtwerken. Die heutige TEAG ist aus E.on Thüringen entstanden und ebenfalls

ein Beispiel einer Rekommunalisierung, wobei neben dem rund 85-prozentigen kommunalen Anteil, den Thüringer Kommunen halten, 15 Prozent auf die Thüga entfallen. Die Thüga wiederum ist im Besitz von über 30 Stadtwerken bundesweit.

Die strategische Zusammenarbeit zwischen den Stadtwerken in Thüringen und der TEAG hat zumindest dazu geführt, dass sich die Thüringer Stadtwerke im liberalisierten Energiemarkt behauptet haben.

-
8. Die Privatisierungen im Energiesektor haben den fortlaufenden Preisanstieg nicht verhindert. Die Hoffnung, dass durch mehr Wettbewerb Energiepreise sinken oder zumindest der Anstieg »abgebremst« wird, hat sich als Irrtum/Irrweg herausgestellt. Es muss jedoch in dem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die Steuer- und Abgabenlast auf Energie durch staatliche Entscheidungen auch gestiegen ist. Dies schlägt sich direkt in den Energiepreisen nieder.

-
9. Seit dem Jahr 2010 ist durch UN-Beschluss der Zugang zu sauberem Trinkwasser ein Menschenrecht. Dieses Recht lässt sich unter Marktbedingungen und durch private Leistungserbringung kaum gesichert umsetzen.

In Thüringen gibt es kaum Fälle der Privatisierung der Trinkwasserversorgung und Abwasserbehandlung. Jedoch wurden durchaus Teilbereiche an Private zur Leistungserbringung übertragen. Dabei ging es in erster Linie um die private Finanzierung von Investitionen und private Betreibermodelle.

Die private Finanzierung von Investitionen hat sich als sehr teuer für die beteiligten Kommunen und VerbraucherInnen herausgestellt. Einige der privaten Investitionen sind auch in Insolvenz gegangen. In der Folge mussten die Kommunen die Anlagen und die darauf befindlichen Verbindlichkeiten (Schulden) übernehmen.

-
10. Ein besonders drastischer Fall war das sogenannte »GKE-Modell«, das auch durch die CDU-Landesregierung sehr stark den Kommunen empfohlen wurde. Dieses Modell ist bei mehreren kommunalen Aufgabenträgern fehlgeschlagen, so auch u. a. bei der Stadt Blankenhain (Landkreis Weimarer Land).

Die Stadt Blankenhain ist ein Bau- und Betriebsmodell der Abwasserbeseitigung durch die GKE und deren Unternehmung TBAG eingegangen. Mitte der 1990er-Jahre beschloss die Stadt Blankenhain, die GKE mit der Errichtung und dem Ausbau der öffentlichen Einrichtung der Abwasserbeseitigung der Stadt

Blankenhain zu beauftragen. Nach Herstellung der Anlagen sah das Modell vor, dass die Stadt die geschaffenen Anlagen von der GKE zurückpachtet und die Einrichtung so über Gebühren finanziert. Zur Absicherung verpflichtete sich die Stadt zur Bürgschaft in Höhe von 45 Millionen DM, die durch die GKE vollständig eingelöst wurden.

Als die Darlehen durch die GKE nicht mehr bedient wurden, verlangte das betroffene Kreditinstitut von der Stadt, für die Verbindlichkeiten einzustehen. Dies hatte entsprechende Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt. Über das Vermögen der GKE wurde dann auch noch das Insolvenzverfahren eröffnet. (Quelle: Amtsblatt JenaWasser 03/2004, S. 18)

-
11. Im Abfallbereich haben sich die kommunalen Aufgabenträger in Thüringen (Landkreise/kreisfreie Städte) für ganz unterschiedliche Modelle entschieden. Einige Aufgabenträger erfüllen die Aufgaben in eigener kommunaler Verantwortung. Es gibt aber auch Modelle der vollständigen Privatisierung und der Teilprivatisierung. Vorzufinden sind auch Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (meist Zweckverbandsmodell).

Einige dieser Modelle sind nach der deutschen Einheit ohne öffentliches Vergabeverfahren entstanden, was die Wettbewerbshüter auf den Plan gerufen hat. Diese verlangen die Auftragsvergabe im Ergebnis eines öffentlichen Wettbewerbs, der wegen des Umfangs auch noch europaweit erfolgen muss. Die dabei bestehenden Risiken sind nahezu unkalkulierbar. Eine europaweite Vergabe kann nur verhindert werden, wenn die Auftragsvergabe an ein in vollständig kommunalem Eigentum befindliches Unternehmen vergeben wird.

-
12. **Öffentlicher Personennahverkehr** — Auch hier findet man in Thüringen alle Modelle und Eigentumsformen vor. Oftmals gibt es dabei eine Trennung zwischen der Konzessionshaltung und der tatsächlich zu erbringenden Beförderungsleistungen. Für die Aufgabenwahrnehmung im ÖPNV werden Konzessionen für einen Zeitraum von meist zwölf Jahren vergeben. Die KonzessionsinhaberIn kann aber dann bei der Leistungserbringung weitere Unternehmen (Subunternehmen) einbeziehen. Die Konzessionserteilung und auch die Vergabe der konkreten Beförderungsleistung unterliegen den Wettbewerbsregeln.

Der Wettbewerb findet nicht statt, wenn die Auftragsvergabe an ein in vollständig kommunalem Eigentum befindliches Unternehmen vergeben wird. Im ÖPNV-Bereich kommt kein privates Kapital zum Einsatz, selbst wenn die Leistung durch private erbracht wird. Dies begründet sich aus der Systematik der

Finanzierung von ÖPNV-Leistungen. Diese werden finanziert aus den Ticketerlösen und den Zuschüssen/Erstattungen für die Beförderung von Fahrgästen, die den ÖPNV entgeltfrei nutzen können (SchülerInnen, InhaberInnen Schwerbeschädigtenausweis ...).

Der dann noch ungedeckte betriebswirtschaftliche Fehlbetrag wird durch den kommunalen Aufgabenträger und das Land ausgeglichen. Anstelle der Ausgleichszahlungen durch den kommunalen Aufgabenträger können auch Zahlungen im Rahmen des steuerlichen Querverbundes innerhalb kommunaler Unternehmen treten (z. B. in Erfurt im Stadtwerkeverbund).

Bestandteil der betriebswirtschaftlichen Kosten sind auch alle Investitionen, die über Abschreibungen in den betrieblichen Aufwand einfließen. Zudem fördert das Land auch Investitionen im ÖPNV-Bereich, unabhängig von der Eigentümerstruktur. In der Folge muss also der private Leistungserbringer kein eigenes Kapital einsetzen, und da die Leistungserbringung auf Konzessionsbasis erfolgt, besteht auch keine Konkurrenz. Andererseits kann der private Leistungserbringer Gewinne erwirtschaften, die durch Ticketerlöse und öffentliche Zuweisungen und Ausgleichszahlungen finanziert werden.

In Thüringen ist nicht bekannt, dass die private Leistungserbringung Vorteile für die Fahrgäste und/oder die kommunalen Aufgabenträger erbracht haben. Im Gegenteil, gerade in Krisenzeiten ist die private Leistungserbringung schwieriger und unflexibler, weil für den kommunalen Aufgabenträger kein direktes Diskretionsrecht besteht und in den Leistungsverträgen derartige Krisensituationen, wie aktuell die Corona-Pandemie, nicht geregelt sind. In solchen Situationen sind komplizierte Nachverhandlungen notwendig, wobei der private Leistungserbringer da immer in einer bevorteilten Verhandlungsposition ist.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob im ÖPNV-Bereich – der über die Konzessionen reguliert und dem Markt damit entzogen ist und dessen Finanzierung ohne privates Kapital auskommt – eine private Leistungserbringung überhaupt begründbar und geboten ist.

-
13. **Kindergärten in freier Trägerschaft** — Eine besondere Form der privaten Leistungserbringung sind Kindergärten in freier Trägerschaft (Anmerkung: auf Schulen in freier Trägerschaft wird an dieser Stelle bewusst nicht eingegangen, weil diese in erster Linie in die Zuständigkeit des Landes fallen, auch wenn die Kommunen unmittelbar über die Schulnetzplanungen betroffen sind).

Verfassungsrechtlich und auch einfach gesetzlich (u. a. Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG und Sozialgesetzbuch VIII – SGB VIII) wird eine Trägervielfalt

bei den Kindergärten angestrebt. Diese wurde in Thüringen auch nach der politischen Einheit finanziell gefördert, indem freie Träger im Vergleich zu den kommunalen Trägern höhere Sachkostenzuschüsse vom Land erhielten.

Zum 1. Januar 2020 gab es in Thüringen insgesamt 1.330 Kindergärten, von den sich 828 (62,3 %) in freier Trägerschaft befanden. In einigen Kommunen wurden alle Kindergärten in freie Trägerschaft gegeben, so in Suhl oder Bad Salzungen. Ohne kommunale Trägerschaft ist aber die gesetzliche Vorgabe nach Trägervielfalt auch nicht optimal umgesetzt.

Bad Salzungen hat später wieder zwei Kindergärten in kommunale Trägerschaft zurückgeführt. Der private Träger wollte hier den hohen Investitionsaufwand in die Gebäude nicht mehr tragen. In Suhl gibt es zwischenzeitlich auch wieder einen kommunalen Kindergarten durch die Eingemeindung von Schmiedefeld nach Suhl. In Schmiedefeld war der Kindergarten in kommunaler Trägerschaft.

Die freien Träger setzen nur in ganz geringer Größenordnung eigene Finanzmittel zur Betreibung der Kindergärten ein. Meist werden Sachleistungen des Trägers als finanzielle Eigenmittel fiktiv angerechnet. Letztlich bezahlen die Eltern (über die Beiträge – die sind rund 17 % der Kosten), das Land (fast 60 %) und die Kommunen die Kindergärten. Die Platzkosten beim freien Träger sind dabei im Vergleich zur kommunalen Trägerschaft im Regelfall höher.

Dies ist die Folge des sogenannten Verwaltungskostenanteils, den die freien Träger gegenüber der Kommune geltend machen. Dieser liegt zwischen fünf und zehn Prozent der Gesamtkosten. Über dieser Verwaltungskostenanteil finanziert der freie Träger eine Trägerstruktur. Begründet wird dies damit, dass durch die freie Trägerschaft bei der Kommune Verwaltungskosten gespart werden. Dies ist ein theoretischer Ansatz, der einem Praxistest nicht standhält. Es mag sein, dass es durch die freie Trägerschaft zu Verwaltungseinsparungen kommt. Diese sind aber im Vergleich zu den entstehenden Vertragsüberwachungskosten eher vernachlässigungswürdig.

Als Fazit bleibt: Die Trägervielfalt verursacht zusätzliche Kosten, weil die Platzkosten bei den freien Trägern in der Gesamtbetrachtung und -bewertung höher sind als die bei der eigenen kommunalen Leistungserbringung. Für die freien Träger sind Kindergärten lohnend, weil sie dadurch ihre allgemeine Trägerkosten teilweise mitfinanziert bekommen.

-
14. **Krankenhäuser** — In Thüringen sind die Landkreise und kreisfreien Städte für die stationären Gesundheitseinrichtungen zuständig. Das Land ist darüber

hinaus selbst Träger von Krankenhäusern. Nach 1990 wurden auch in Thüringen Krankenhäuser aus der kommunalen Trägerschaft privatisiert. Derzeit gibt es in Thüringen 42 Krankenhäuser mit rund 16.000 Krankenhausbetten. 42 Prozent der Betten befinden sich dabei in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft der Kommunen und des Landes. 22 Prozent der Betten sind in frei-gemeinnütziger und 36 Prozent in privatrechtlicher Trägerschaft.

Es werden in Thüringen rund 600.000 PatientInnen pro Jahr behandelt. In den 42 Thüringer Krankenhäusern sind rund 28.000 Beschäftigte tätig.

Nach dem aktuell vom 1. Januar 2017 bis 2022 gültigen 7. Thüringer Krankenhausplan sind die Krankenhäuser in Thüringen je nach ihrem Versorgungsauftrag in drei Ebenen aufgeteilt:

1 — Regionale Versorgung (Grundversorgung): wohnortnahe Versorgung bei Innerer Medizin, Geburtshilfe/Gynäkologie, Chirurgie, Intensivmedizin und gegebenenfalls Pädiatrie.

2 — Regional intermediäre Versorgung: neben der Grundversorgung mindestens ein Fachgebiet als Hauptabteilung (Klinik) bei der regionalen Versorgung der Fachgebiete HNO, Urologie, Neurologie, Unfallchirurgie, Geriatrie und Orthopädie.

3 — Überregionale Versorgung: neben der Grundversorgung und regional intermediärer Versorgung mindestens ein Fachgebiet als Hauptabteilung (Klinik) bei der überregionalen Versorgung der Fachgebiete Dermatologie, Augenheilkunde, Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie, Strahlentherapie, Nuklearmedizin, Neurochirurgie, Herzchirurgie und Kinderchirurgie.

In Thüringen gibt es acht Krankenhäuser mit überregionalem Versorgungsauftrag: das Klinikum Erfurt und das Universitätsklinikum Jena (beide gleichzusetzen als Krankenhäuser der Maximalversorgung) sowie die Kliniken Südharz Klinikum Nordhausen, SRH Wald-Klinikum Gera, Zentralklinik Bad Berka, Thüringen-Kliniken Georgius Agricola, SRH Zentralklinikum Suhl und Helios Klinikum Meiningen (alle Krankenhäuser der Schwerpunktversorgung). Hinzu kommen 13 Krankenhäuser mit regional intermediären Versorgungsauftrag und sechs Krankenhäuser mit regionalem Versorgungsauftrag.

Die Krankenhausfinanzierung erfolgt in Deutschland nach dem Prinzip der »dualen Finanzierung«: Die Betriebskosten der Krankenhäuser, also alle Kosten, die für die Behandlung von PatientInnen entstehen, werden von den Krankenkassen finanziert. Wenn Krankenhäuser im Rahmen der Krankenhausplanung der Bundesländer in den Landeskrankenhausplan aufgenommen werden, dann

sind die Krankenkassen zur Erstattung der Behandlungskosten in diesen Krankenhäusern verpflichtet. Die Vergütung wird jedes Jahr im Rahmen des DRG-Systems auf Basis der Landesbasisfallwerte oder in Teilbereichen durch das neue PEPP-System ausgehandelt.

Kern des DRG-Systems (Diagnosis Related Groups) ist der Fallpauschalenkatalog. Er enthält rund 1.300 abrechenbare Fallpauschalen, die das komplexe Behandlungsgeschehen abbilden. Der Basispreis für die einzelnen DRG-Leistungen wird seit 2005 durch die Landesbasisfallwerte festgelegt. Sie werden jährlich von den Krankenhausgesellschaften und Krankenkassen auf Landesebene ausgehandelt. Für die Bereiche der Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik gilt seit Inkrafttreten des Psych-Entgeltgesetzes (PsychEntgG) ein eigenes Abrechnungssystem (PEPP-System). Das Psych-Entgeltgesetz orientiert sich am Krankenhausentgeltgesetz, das die Finanzierung für den somatischen Bereich über die diagnosebezogenen Fallgruppen (DRG) regelt.

Die Investitionskosten werden unabhängig von der Eigentümerstruktur hingegen durch die Bundesländer finanziert. Die Kommunen sind dabei mit zehn Prozent an diesen Investitionskosten beteiligt und dies auch unabhängig von der Eigentümerstruktur. Dieser kommunale Anteil wird in Thüringen aus der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs entnommen. Damit sind über diesen Mechanismus alle Thüringer Kommunen an der Finanzierung dieses kommunalen Anteils beteiligt, unabhängig in welcher Kommune das Krankenhaus steht.

Alle betriebswirtschaftlichen Risiken tragen die Träger der Krankenhäuser, bei kommunaler Trägerschaft demnach der Landkreis oder die kreisfreien Städte. Es sind bisher nur im Einzelfall Kommunen als Krankenhausträger in die finanzielle Haftung für Verluste genommen worden.

Die Investitionskosten von Krankenhäusern werden grundsätzlich von den Bundesländern finanziert. Doch die Länder sind ihrer Verpflichtung zur Investitionsfinanzierung in den letzten Jahren immer weniger nachgekommen. So lagen die Investitionsmittel, die alle Bundesländer den Krankenhäusern im Jahr 2016 zur Verfügung gestellt haben, bei 2,8 Milliarden Euro. In Thüringen werden jährlich ca. 60 Millionen Euro an Haushaltsmitteln für Krankenhausinvestitionen zur Verfügung gestellt. Thüringen hat bei den Krankenhausfördermitteln der Bundesländer in 2018 je Bett in Euro den zweitniedrigsten Wert im Bundesgebiet.

Über die Investitionsförderung wird letztlich auch entschieden, wo ein Krankenhaus gebaut, erweitert oder geschlossen wird. Gerade diese Debatte wird

sehr emotionalisiert geführt. Die rot-rot-grüne Landesregierung hat erklärt, alle Krankenhausstandorte in Thüringen erhalten zu wollen. Jedoch kann die Landesregierung den Krankenhausträgern Standortentscheidungen nicht untersagen. Derzeit gibt es Standortdiskussionen im Eichsfeldkreis und Landkreis Greiz.

Aktuelle Rekommunalisierungsprojekte gibt es in Thüringen nicht. Auf Grund der derzeitigen Corona-Pandemie gibt es jedoch eine neue gesellschaftspolitische Debatte zur Stärkung des öffentlichen Gesundheitswesens.

-
15. **Sonstige Bereiche** — In nahezu allen kommunalen Bereichen gab es nach der politischen Einheit Privatisierungen. Der Rahmen der Studie würde gesprengt, wenn neben den bereits aufgeführten Bereichen auch die weiteren Bereiche noch näher erläutert und beschrieben werden würden. Auch soll im Rahmen dieser Studie nicht auf die Formen der sogenannten alternativen Finanzierungen eingegangen werden, die auch eine Form der Privatisierung darstellt. Selbst Verwaltungsgebäude wurden über derartige Modelle privat finanziert, so die Landratsämter in Bad Salzungen (Wartburgkreis) und Schleiz (Saale-Orla-Kreis).

Privatisiert wurden auch Schwimmbäder, Freizeit-, Kultur- und Erholungseinrichtungen. Auch die private Bewirtschaftung von öffentlichen Parkplätzen sind eine beliebte Privatisierungsform.

Um die Schließung von Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen zu verhindern, haben Bürgerinitiativen und Vereine diese Einrichtungen in eigene Trägerschaft übernommen. Auch dies ist eine besondere Form der Privatisierung, die aber anderen Bewertungskriterien unterworfen sind als die klassischen Privatisierungen, bei denen bekanntlich im Gegensatz zu den Erstgenannten die Gewinnerzielung im Mittelpunkt der Leistungserbringung steht.

3. Gesamtpolitische und -wirtschaftliche Bedeutung kommunaler Leistungserbringung

Wirtschaftspolitisch gibt es für viele Bereiche so auch für die Kommunen hohe Herausforderungen. Abschließende Antworten und Konzepte gibt es dabei nicht für alle Fragestellungen. Solche aktuellen Herausforderungen sind u. a.:

1. **Tendenz der Anonymisierung des Kapitals:** in der Folge anderes Verhältnis zum Eigentum, zur Verfügungsgewalt, zur Verwendung erzielter Gewinne usw.
2. **Streitfall: Vergesellschaftung/Verstaatlichung als Alternative:** Alternativ könnte über die Stärkung und den Ausbau der kommunalen Wirtschaftstätigkeit und die Rekommunalisierung die Dominanz der Privatwirtschaft reduziert werden (Eigentumsvielfalt als »marktbeeinflussendes« Instrument).
3. **Lokale Dimension des Wirtschaftens:** Einbeziehung der Bürgerschaft in die wirtschaftliche Tätigkeit Bürgerschaft will Bestandteil des kommunalen Wirtschaftens sein, nicht nur Adressat.
4. **Veränderte Erwartungshaltung der BürgerInnen,** dass kommunale Unternehmen anders mit Bedürfnissen der BürgerInnen umgehen als private Unternehmen.
5. **Rückkehr des öffentlichen Wirtschaftens** in der Folge der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise (Kunden sind sogar bereit, hierfür ein höheres Entgelt zu zahlen, wenn als »Gegenleistung« eine demokratische Kontrolle und Steuerung erfolgt und die Transparenz des wirtschaftlichen Handelns gesichert ist. Bedeutsam ist dabei auch, dass die erwirtschafteten Gewinne im öffentlichen Bereich verbleiben.

Die **volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Dimension der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen** lässt sich nicht genau beschreiben. Dies hat u. a. seine Ursache darin, dass innerhalb der kommunalen Unternehmen oftmals eigenwirtschaftliche und gemeinschaftliche Bereiche vorzufinden sind. Zwischen diesen Bereichen findet ein steuerlicher Querverbund statt. Dieser steuerliche Querverbund wird jedoch nicht statistisch erfasst. Die unmittelbaren Einnahmen der Kommunen aus der wirtschaftlichen Betätigung (direkte Ausschüttungen auf den Haushalt) belaufen sich auf über zehn Milliarden Euro im Jahr. Fünf bis acht Prozent der Gesamteinnahmen der Kommunen sind direkte Einnahmen aus der wirtschaftlichen Betätigung. Hinzu kommen indirekte Einnahmen (Reduzierung von Zuschüssen aus dem Kommunalhaushalt an gemeinschaftliche Bereiche) aus dem steuerlichen Querverbund.

Umsatz kommunaler Unternehmen im Jahr 2018 nach Branchen:

Strom	53,300 Mrd. €
Gas	27,000 Mrd. €
Abfall	9,318 Mrd. €
Abwasser	6,447 Mrd. €
Wasser	6,217 Mrd. €
Wärme	4,400 Mrd. €
Verkehr	1,575 Mrd. €
Breitband	1.159 Mrd. €
Sonstiges	7,580 Mrd. €
Summe:	rund 118 Mrd. €

(Quelle: de.statista.com)

2018 investierten kommunale Unternehmen über eine Billion Euro. Volkswirtschaftlich ist damit die Kommunalwirtschaft systemrelevant. Politisch sichert die Kommunalwirtschaft die Eigentumsvielfalt in mehreren Wirtschaftsbereichen. Diese Eigentumsvielfalt hat sich immer aus Sicht der Nachfrager als marktberuhigend dargestellt. Besonders deutlich wird dies in den Bereichen der Banken und der Wohnungswirtschaft.

Im Bereich Banken führt das Nebeneinander von öffentlichen (kommunalen) Banken, Genossenschaftsbanken und Privatbanken erkennbar zur Marktberuhigung. Dies hat sich besonders in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 gezeigt. Diese Krise hat die Privatbanken besonders betroffen, weil diese frei am Markt mit hoch spekulativen und damit risikobehafteten Finanzprodukten agiert haben. Dem

gegenüber haben die öffentlichen (kommunalen) Banken (insbesondere die Sparkassen) und die Genossenschaftsbanken auf derartige Produkte verzichtet, verzichten müssen (bei den Sparkassen durch die gesetzlichen Grenzen, die die Sparkassengesetze beinhalten). Dadurch haben die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken in der Finanz- und Wirtschaftskrise das deutsche Bankensystem stabilisiert. Auch die Probleme einiger Landesbanken (z. B. WestLB, Sächsische Landesbank, Bayerische Landesbank) haben eindrucksvoll belegt, dass Banken, die ihr Handeln am öffentlichen Auftrag (Zweck) ausrichten, auch in Krisenzeiten handlungsfähig sind. Die Landesbanken, die sich von dieser am öffentlichen Auftrag ausgerichteten Geschäftspolitik entfernt und wie Privatbanken auf hoch riskante Finanzprodukte gesetzt haben, kamen in eine vergleichbare Krisensituation wie der private Bankensektor. Dabei entstanden Milliardenverluste, die der Steuerzahlenden zu tragen hatte. Im Bereich der Wohnungswirtschaft hat sich gezeigt, dass kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften als Regulatoren auch gegenüber dem privaten Vermietungssektor agieren. Kommunale Leistungserbringer stabilisieren den regionalen Wirtschaftsmarkt. Anders als Privatunternehmen, die global notwendige Vorleistungen akquirieren, greifen kommunale Unternehmen im Regelfall auf regionale Wertschöpfungsketten zurück. Kommunale Leistungserbringer haben auch arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Die Kommunen zahlen Tariflöhne, die höher liegen als in der vergleichbaren Privatwirtschaft. Es gibt kaum einen Niedriglohnsektor, und prekäre Arbeitsverhältnisse sind kaum vorzufinden. In kommunalen Unternehmen können auch Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen besser integriert werden als im privaten Wirtschaftsbereich. Das kommunale Wirtschaftsrecht kann grob in drei Säulen gegliedert werden:

1. **Kommunale Rahmenbedingungen** für wirtschaftliche Tätigkeit, wozu das Bauplanungsrecht, die Sicherung der technischen Infrastruktur (harte Standortfaktoren) und die Sozialstruktur (weiche Standortfaktoren) gehören.
2. **Kommunale Auftragsvergabe**, die hohe Bedeutung für private Wirtschaft hat, weil sie Nachfrage schafft. Im Tiefbaubereich haben öffentliche Aufträge einen Anteil von 70 Prozent, im Hochbau von 30 Prozent.
3. **Eigene wirtschaftliche Betätigung**, die im Regelfall auch Rekommunalisierungsprojekte umfasst.

Kommunales Wirtschaften ist unbestritten wirtschaftspolitisch systemrelevant.

4. Chancen und Risiken der kommunalen Leistungserbringung

1. Jede wirtschaftliche Betätigung bürgt Chancen aber auch Risiken, zumindest in marktdominierten Wirtschaftsbereichen. Dies trifft auch auf kommunale Unternehmen zu, jedoch mit einer Vielzahl von Besonderheiten.
.....
2. Die Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) enthält klare gesetzliche Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Diese gesetzlichen Rahmenbedingungen müssen auch bei Rekommunalisierungsprojekten beachtet werden.
.....
3. Die ThürKO hat die Rekommunalisierung nicht als Zielstellung des Gesetzgebers normiert. Vielmehr baut die Kommunalordnung auf die Grundsätze der Marktwirtschaft und der Liberalisierung auf. Anders formuliert: das Thüringer Kommunalrecht befördert keinesfalls Rekommunalisierungsvorhaben. Diese sollen nach den Vorstellungen des Gesetzgebers immer nur die Ausnahme bleiben.
.....
4. Nach der Regierungsübernahme von LINKE, SPD und Grünen gab es auch mit Blick auf den Koalitionsvertrag durchaus die berechtigte Erwartung, dass das sehr konservative kommunale Wirtschaftsrecht in Thüringen modernisiert und in der Folge auch Rekommunalisierungsprojekte stärker befördert werden. Die diesbezügliche Vereinbarung im Koalitionsvertrag fand jedoch in der sechsten Wahlperiode des Thüringer Landestages keine gesetzgeberische Umsetzung.
.....
5. In der laufenden Wahlperiode (7. Wahlperiode) ist auf Grund der aktuellen Mehrheitsverhältnisse (Regierungskoalition ohne eigene Landtagsmehrheit) im Thüringer Landtag nicht mit gesetzlichen Änderungen im kommunalen Wirtschaftsrecht zu rechnen.
.....

6. Rekommunalisierungsprojekte müssen also unter ungünstigen gesetzlichen Voraussetzungen in Angriff genommen und umgesetzt werden. Dies ist nicht einfach, aber durchaus möglich.
7. Auch die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen für das Agieren der Kommunen und die Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts schaffen den Rahmen für Rekommunalisierungsprojekte. Auch diese befördern Rekommunalisierungsprojekte nicht ausdrücklich, schließen sie aber auch nicht grundsätzlich aus. Mit den rechtlichen und finanziellen/haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen beschäftigen sich die *Kapital 7* und *8* ausführlicher.

5. Rekommunalisierung als eine Schlussfolgerung aus der Wirtschaft- und Finanzkrise 2008/09

Die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09 hat deutlich die Grenzen der Marktwirtschaft aufgezeigt. Es kam erkennbar zu Erscheinungen des Marktversagens. Ohne staatliche Eingriffe wären erhebliche wirtschaftliche Verwerfungen eingetreten. Teile der Finanzwirtschaft wären ohne staatliche Hilfen in die Insolvenz gegangen. Die volkswirtschaftlichen Folgen wären nicht kalkulierbar gewesen. Die staatlichen Hilfen für den Bankensektor beliefen sich auf über 500 Milliarden Euro. Der Staat musste durch direkte Beteiligungen Banken retten (z. B. Commerzbank). Durch gesetzliche Neuregelungen wurden die Bilanzierungsvorschriften für die Banken der Krisensituation angepasst und damit Überschuldungen durch Wertberichtigungen verhindert oder abgemildert.

Das öffentliche (kommunale) Wirtschaften erlebte eine Renaissance. Die BürgerInnen (KundInnen) zeigten bei einer öffentlichen Leistungserbringung ein höheres Vertrauen und waren (sind) sogar bereit, hierfür in einem angemessenen Rahmen einen höheren Preis zu zahlen.

Die Folgen der Corona-Pandemie haben diese Erkenntnisse noch verstärkt. Weitere Ausführungen hierzu sind im *Kapitel 12* enthalten.

6. Politische, kommunale und finanzpolitische Motive für die Rekommunalisierung

Rekommunalisierungsprojekte haben unterschiedliche Zielstellungen und Motivlagen der Akteure. Grob lassen sich drei Motivkomplexe bilden:

1. Versagen der privaten Leistungserbringer

2. Politisch-strategische Konzepte

3. Finanzielle Auswirkungen

Zu 1. — Beim Versagen der privaten Leistungserbringer stehen steigende Tarife für die Leistungserbringung im Fokus von Rekommunialisierungsdebatten. Derartige Preissteigerungen sind meist gekoppelt mit Einschränkungen und/oder Qualitätsverlust der Leistungserbringung.

Steigende Preise verschärfen dabei die sozialen Differenzierungsprozesse innerhalb der Kommunen. Dadurch werden insbesondere BürgerInnen in prekären Sozialverhältnissen von der Inanspruchnahmefähigkeit ausgeschlossen (oder zumindest wird der Zugang erschwert) oder die Kommune muss durch zusätzliche Sozialleistungen (die zusätzliche Kosten verursachen) hier den Zugang für die betroffenen Sozialgruppen zu den privat erbrachten Leistungen gewähren.

Der Qualitätsverlust der privat erbrachten Leistungen ist ebenfalls ein starkes Rekommunisierungsmotiv. Dabei zeigt sich in der kommunalen Praxis, dass die kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die private Leistungserbringung sehr stark begrenzt sind. Diese fehlende bzw. stark begrenzte Steuerungs- und Kontrollfunktion ist ein weiteres Rekommunisierungsmotiv.

Die Gewinnmaximierung der privaten Leistungserbringer erzeugt ein wesentliches Problem im Zusammenhang mit Rekommunalisierungsplänen. Der private Leistungserbringer hat oftmals notwendige Investitionsmaßnahmen zum Erhalt der

genutzten Infrastruktur nicht getätigt und einen Sanierungsstau »auflaufen« lassen. Bei einer Rekommunalisierung entstehen dadurch zusätzliche Investitions- und Sanierungskosten. In der politischen Debatte um Rekommunalisierungsprojekte muss auf diese Umstände unbedingt hingewiesen werden.

Die GegnerInnen der Rekommunalisierung verweisen sehr oft auf diese zusätzlichen Investitions- und Sanierungskosten und behaupten, diese wären nur Folge der Rekommunalisierung. Tatsächlich hätte aber auch ein privater Leistungserbringer irgendwann diese Investitions- und Sanierungskosten aufbringen müssen, um weiterhin die Leistung erbringen zu können.

Alternativ hätte der private Leistungserbringer auch einfach aus dem Vertrag aussteigen können und dann eine verschlissene Infrastruktur zurückgelassen. Auch in dem Fall müsste die Kommune zunächst zusätzliche Investitionen tätigen.

Zu 2. — Die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben durch private Dritte ist immer mit einem Abbau kommunaler Selbstverwaltung verbunden. Selbst bei »kommunalfreundlicher« Vertragsgestaltung sind die kommunalen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten bei der privaten Leistungserbringung begrenzt. Letztlich wird bei der privaten Leistungserbringung das politische durch wirtschaftliches Handeln ersetzt.

Der Verlust an unmittelbarer Einflussnahme auf den Umfang und die Qualität der privaten Leistungserbringung beeinflusst die Kommunalpolitik vor Ort erheblich. Die Bürgerschaft nimmt auch dann die politischen Akteure in die Verantwortung, wenn die eigentliche Leistungserbringung durch Private erfolgt und von diesen auch zu vertreten wäre. Die besondere Form der politische »Haftung« für das Versagen Dritter ist im politisch-strategischen Bereich das Hauptmotiv für Rekommunalisierungsdebatten.

Die kommunalen Entscheidungsträger (sowohl die Beschlussgremien wie auch die kommunalen WahlbeamtInnen) wollen bei der Leistungserbringung entscheidend mitbestimmen. Und dies geht bei einer privaten Leistungserbringung eben nur sehr eingeschränkt. Doch selbst in solchen Situationen sind die Privaten kaum bereit, die kommunalen Akteure stärker in die Leistungserbringung einzubeziehen. Diese Verweigerungshaltung ist nur damit begründbar, dass die Privaten keinen Einblick in die betriebswirtschaftlichen Unterlagen wollen – wohl auch, weil die erzielten Renditen nicht unerheblich hoch sind. Bei Bekanntwerden dieser Gewinne befürchten die privaten Leistungserbringer eine Zunahme des Rechtfertigungsdrucks.

Zu den politisch-strategischen Motiven zählt aber auch, dass bei eigener kommunalen Leistungserbringung soziale, ökologische und arbeitsmarktpolitische Zielstellungen unmittelbarer angestrebt und umgesetzt werden können.

In nahezu allen kommunalen Bereichen sind Ökologie- und Ressourcenaspekte von besonderer Bedeutung und damit auch eine strategische Motivation für Rekommunalisierungsprojekte. Dabei gibt es auch eine hohe Erwartungshaltung der Bürgerschaft, dass die Kommunen hier eine Vorreiterrolle einnehmen. Umweltpolitische Ziele können von den Kommunen und ihren Unternehmen unmittelbarer umgesetzt werden, da sie auf die wirtschaftlichen Interessen der privaten Leistungserbringer nicht zwingend angewiesen sind. Synergieeffekte können dabei durch die Kommunen genutzt werden, weil Umweltaspekte im kommunalen Bereich nicht auf einzelne Aufgaben und Bereiche begrenzt sind.

Der Energiesektor steht dabei unbestritten im zentralen Fokus. Die Ablösung von Kohle- und Atomstrom durch erneuerbare Energiequellen kann in kommunaler Verantwortung zielgerichteter und kostengünstiger als durch private Anbieter erfolgen, weil bei dieser Umstellung die Kommunen eben nicht die Gewinnmaximierung als Ziel verfolgen (müssen). Zudem können kommunale Energieerzeuger immer die regional erzeugte Energie auch regional absetzen. Dies spart Kapazitäten bei der Energieübertragung über große Entfernungen.

Zudem können Kommunen, wenn sie selbst Energieerzeuger sind, damit auch aktiv Stadtpolitik betreiben, weil sie unmittelbar ihre Energieerzeugung in kommunale Klimaschutzkonzepte integrieren oder Fernwärmevorranggebiete ausweisen können. Zudem ist eine Kopplung mit dem öffentlichen Nahverkehr möglich. Konzepte zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes sind damit zielorientierter umsetzbar.

Bei den politisch-strategischen Motiven nimmt auch die BürgerInnenbeteiligung einen breiten Raum ein. Die Skepsis der Bürgerschaft gegenüber der privaten Leistungserbringung nimmt zu. Dazu haben unbestritten die Erfahrungen aus der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise aber auch die aus der aktuellen Coronapandemie beigetragen. Berechtigt kann man von einer Wiederbelebung des Öffentlichen ausgehen.

Die kommunale Leistungserbringung gewinnt zugleich an Vertrauen, gerade hinsichtlich solcher Kriterien wie:

- Zuverlässigkeit,
- Sicherheit,
- Nachhaltigkeit,
- Gemeinwohlorientierung,
- Kundenorientierung,
- Preisstabilität,
- Regionalisierung,
- Gewinnverwendung für öffentliche Aufgaben und Zwecke.

In dem Zusammenhang ist auch auf die Zunahme von Initiativen der Bürgerschaft gegen den Verkauf kommunalen Eigentums zu verweisen. Diese »Abwehrinitiativen« sind zwar keine Rekommunalisierungsprojekte im engeren, aber durchaus im erweiterten Sinne. Was erst gar nicht privatisiert wird, braucht später nicht wieder rekommunalisiert werden. Und die Aufgabe bleibt wegen des Verzichts auf Privatisierung in kommunaler Hoheit.

Zu 3. — Gemeinwohlorientierung schließt zwar als Ziel die Gewinnmaximierung aus, aber keinesfalls ein vernünftiges betriebswirtschaftliches Denken und Handeln – eine angemessene Gewinnerzielung eingeschlossen.

Unbestritten haben viele Kommunen zwischenzeitlich erkennbare ökonomische und finanzielle Kompetenz entwickelt. Die meisten kommunalen Unternehmen haben sich im Wettbewerb behauptet und sogar ihre Marktanteile ausgebaut.

Es gibt nur ganz wenige Beispiele dafür, dass kommunale Unternehmen gescheitert und in der Folge in die Insolvenz oder Liquidierung gehen mussten. In Thüringen betrifft dies die Insolvenz der Stadtwerke Gera. Bei dieser Insolvenz hat aber die Blockadehaltung von Landesbehörden (als Aufsichtsbehörden) eine entscheidende Rolle gespielt, indem eine notwendige zusätzliche Kreditaufnahme nicht genehmigt wurde.

Nicht nur wegen der angespannten Finanzlage (aber auch wegen dieser) haben Kommunen seit über 25 Jahren das eigene Kostenbewusstsein gestärkt und auch ihre fiskalische Kompetenz ausgeweitet. Dies ist im Übrigen auch eine Folge der stärkeren Einflussnahme der Bürgerschaft auf kommunale Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen. Dort wo Kommunen Leistungen im Zusammenhang mit der Erhebung von Abgaben (Steuer, Beiträge, Gebühren, Entgelte) erbringen oder durch private Dritte erbringen lassen, wächst der Rechtfertigungs- und Begründungsdruck seitens der Abgabepflichtigen.

Im Zusammenhang mit der steigenden Fiskalkompetenz sind Kommunen nunmehr in der Lage, auch fiskalisch zu vergleichen, welche Form der Leistungserbringung kostengünstiger und damit effizienter ist. Zudem haben die Kommunen auch erkannt, dass bei der privaten Leistungserbringung Kosten bei den Kommunen verbleiben, die aber meist nicht im kommunalen Haushalt transparent abgebildet werden. Diese »versteckten« Kosten werden als Transaktionskosten bezeichnet. Dazu gehören in erster Linie die so genannten Vertragsüberwachungskosten.

Überträgt eine Kommunen an einen privaten Dritten eine Aufgabenwahrnehmung, erfolgt dies auf vertraglicher Grundlage. Die Kommune ist dabei verpflichtet, die Vertragsumsetzung durch den privaten Dritten ständig zu überprüfen. Dazu müssen

sogar vertraglich Prüfungsrechte kommunaler Prüfungsbehörden (z. B. Rechnungsprüfungsamt) gesichert werden. Diese Vertragsüberprüfung verursacht Kosten, die jedoch meist in den kommunalen Haushalten nicht transparent abgebildet werden. Bei Kostenvergleichen zwischen privater und eigener kommunalen Leistungserbringung, werden diese Kosten durch die BefürworterInnen der privaten Leistungserbringung meist verschwiegen.

Durch die gestiegene Fiskalkompetenz sind die Kommunen besser als früher in der Lage, die finanziellen Folgen einer Rekommunalisierung abzuschätzen und zu bewerten.

In der Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Vertragsüberwachungskosten und dem Verzicht auf Gewinnmaximierung hat sich die eigene kommunale Leistungserbringung als nicht kostenintensiver herausgestellt, als die private Leistungserbringung. Die Umsetzung sozialer und ökologischer Ziele bei der eigenen kommunalen Leistungserbringung müssen dabei jedoch gesondert betrachtet werden.

Bei den fiskalischen Auswirkungen von Rekommunalisierungsprojekten ist auch zu bewerten, inwieweit Synergieeffekte und Effizienzvorteile für die gesamte Kommune entstehen oder zumindest entstehen können. Die Kommune ist in ihrer Struktur komplex, kompliziert und vielfältig. Durch die Verkopplung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmungen entstehen positive Fiskaleffekte. Und diese Effekte werden durch Rekommunalisierungsprojekte meist verstärkt.

Aus Sicht der KundInnen und NutzerInnen gibt es bei Rekommunalisierungsprojekten ebenfalls fiskalische Anreize und zwar hinsichtlich der Kosten- und in der Folge Preistransparenz (betrifft auch Abgaben wie Gebühren und Entgelte) und auch stärkere Preisstabilität. Zudem können bei einer kommunalen Leistungserbringung im Vergleich zur privaten Leistungserbringung soziale und ökologische Kriterien bei der Gebühren-, Entgelt- und Preisgestaltung besser einfließen und zur Wirkung kommen.

7. Aktuelle und notwendige rechtliche Rahmenbedingungen für Rekommunalisierungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Rekommunalisierungsprojekte bewegen sich im Spannungsfeld zwischen Bundes- und Landesrecht. Auch europarechtliche Bestimmungen müssen Berücksichtigung finden. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung ergibt sich aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, wozu auch das Organisationsrecht und die Allzuständigkeit gehören. Für die einfachgesetzliche Ermächtigung sind u.a. die Thüringer Kommunalordnung und die Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung einschlägig.

Ein Element der kommunalen Selbstverwaltung ist das Organisationsrecht. Dies schließt auch die Auswahl der Formen der wirtschaftlichen Betätigung ein. Für die privatrechtlichen Organisationsformen bestimmen die jeweiligen Kommunalverfassungen jedoch Voraussetzungen. Es gibt gesetzlich keine Rangfolge der Organisationsformen bei der wirtschaftlichen Betätigung. Die Kommunen sind hier völlig frei. Ursprünglich gab es in den Kommunalverfassungen einen sogenannten »Eigenbetriebsvorbehalt«. Dabei mussten die Kommunen zunächst prüfen, inwieweit die wirtschaftliche Betätigung in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erfolgen kann. Erst wenn dies nicht möglich war, durfte die Kommune eine privatrechtliche Organisationsform für die wirtschaftliche Betätigung wählen. Dieses Vorrangprinzip für die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wurde jedoch gestrichen.

Insofern sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen in den Kommunalverfassungen für die wirtschaftliche Betätigung in privatrechtlicher gleichrangig den Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen.

In der kommunalen Praxis bestätigt sich bedauerlicher Weise die Tendenz, dass die Kommunen zunehmend die wirtschaftliche Betätigung in privatrechtlichen Organisationsformen organisieren. Dies geht einher mit einer Tendenz der Entpolitisierung. Diese Entwicklung kann man zutreffend als Flucht ins Privatrecht zur Umgehung von öffentlich-rechtlichen Vorgaben bei der wirtschaftlichen Betätigung bezeichnen. Diese Entwicklung ist nur möglich, weil die kommunalen Aufsichtsbehörden hier zumindest duldend tätig oder untätig sind.

Die Kommunen können bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung zwischen nachfolgenden Organisationsformen wählen:

7.1 Öffentlich-rechtliche Organisationsform

a) Regiebetrieb — Regiebetrieb ist Bestandteil des Kommunalhaushaltes, Steuerung und Kontrolle komplett in öffentlicher Hand

b) Eigenbetrieb — Eigenbetrieb ist Sondervermögen der Kommune, steuer- und kontrollierbar durch Gemeinde, aber eingeschränkt (Betriebsausschuss als öffentlicher Ausschuss); Jährlichkeit als Grundsatz des kommunalen Haushaltsrechtes kann »durchbrochen werden, weil Verluste erst nach fünf Jahren durch Kommune auszugleichen sind«, Eigenbetrieb ist eine Rechtsperson und kann Kredite im eigenen Namen aufnehmen.

c) Anstalt öffentlichen Rechts — Zwischenform zw. Öffentlich- und Privatrecht

7.2 Privatrechtliche Organisationsform

a) GmbH — Rückkopplung an Kommune abhängig vom Gesellschaftervertrag (»Beherrschender Gesellschaftervertrag« ermöglicht Vetorecht des Stadtrats, Aufsichtsrat ist meist Spiegelbild der herrschenden Politikverhältnisse, nichtöffentliche Tagung des Aufsichtsrats, ständiges Spannungsverhältnis zwischen Kommunal- und Privatrecht)

b) Aktiengesellschaft (AG) — Vergleichbare Situation wie bei der GmbH, Stellung des Vorstandes stärker als die der Geschäftsführung bei GmbH

c) Holding — Mehrere Gesellschaften des Privatrechts unter einem Dach, Möglichkeit für den »steuerlichen Querverbund«; Problem: mittelbare Beteiligungen der Kommunen an Unternehmen erschweren weiter die politische Steuerung und Kontrolle sowie Transparenz.

7.3 Stiftungen/genossenschaftliche Organisationsform

a) Stiftungen — Stiftungsrecht, Transparenzprobleme (nicht so bei der Bürgerstiftung), Entkopplung vom kommunalen Haushalt, Stiftungsrat unabhängig von den kommunalen Beschlussorganen

b) Genossenschaften — bei Genossenschaften höchster demokratischer Anteil wegen Stimmberechtigung nach Zahl der Mitglieder, nicht nach Höhe der Beteiligung (Anteile), Bürgergenossenschaft

Die Thüringer Kommunalordnung setzt folgende Rahmenbedingungen für Rekommunalisierungsprojekte. Rekommunalisierungsprojekte sind im Regelfall mit der Gründung, Übernahme oder Erweiterung bestehender kommunaler Unternehmen verbunden. In dem Zusammenhang müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Nach § 71 ThürKO kann die Gemeinde außerhalb ihrer allgemeinen Verwaltung Unternehmen

- als Eigenbetrieb,
- als kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts oder
- in den Rechtsformen des Privatrechts gründen oder übernehmen oder sich an solchen Unternehmen beteiligen.

Jedoch darf die Kommunen ungeachtet des mit ihnen verfolgten öffentlichen Zwecks Unternehmen nur unter bestimmten Voraussetzungen gründen, übernehmen oder erweitern. Diese Voraussetzungen sind:

1. Der öffentliche Zweck des Unternehmens muss vorhanden sein. Beim öffentlichen Zweck handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, wonach die Kommunen verpflichtet sind, das Wohl ihrer EinwohnerInnen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge zu fördern und zu sichern. Da es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, muss er immer im Einzelfall ausgelegt werden. Als öffentlicher Zweck sind
 - die Sicherung des Eigenbedarfs der Kommune und der Bürgerschaft, des ortsansässigen Gewerbes und der Industrie mit öffentlichen Versorgungs- und Dienstleistungen (Daseinsvorsorge),
 - die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur,
 - die kommunale Siedlungspolitik mit dem Ziel einer Wohnungsversorgung,
 - städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen,
 - die Unterstützung der Wirtschaftsförderung,
 - die sozialer Ausgleichsfunktion anerkannt.
2. Das Unternehmen muss nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen.

3. Die dem Unternehmen zu übertragenden Aufgaben müssen für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet ein.

4. Der Zweck des kommunalen Unternehmens darf/kann nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt sein oder erfüllt werden.

Dies gilt aber nicht bei einem Tätigwerden im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung einschließlich einer Betätigung auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von hieraus gewonnener thermischer Energie. Hiermit verbundene Dienstleistungen sind auch zulässig, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Gegebenenfalls muss die Kommune ein Markterkundungsverfahren unter Einbindung der betroffenen örtlichen Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie durchführen.

Kommunale Unternehmen dürfen zudem keine wesentliche Schädigung und keine Aufsaugung selbstständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken. Auch dies muss im Zusammenhang mit Rekommunalisierungsprojekten geprüft werden.

Bankunternehmen darf die Gemeinde aber nicht gründen. Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften. Für Thüringen gelten hier das Thüringer Sparkassengesetz und die Thüringer Sparkassenverordnung.

Die Kommunen dürfen mit ihren Unternehmen nur dann außerhalb des Zuständigkeitsbereiches tätig werden, wenn dafür die vorgenannten Voraussetzungen vorliegen und zudem die berechtigten Interessen der anderen betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Bei gesetzlich liberalisierten Tätigkeiten gelten nur die Interessen als berechtigt, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen. Auch dies muss bei Rekommunalisierungsprojekten Berücksichtigung finden. Tätigkeiten außerhalb des Zuständigkeitsgebietes sind von der Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen. Soweit es die Versorgung mit Strom und Gas betrifft, sind sie der Rechtsaufsichtsbehörde nur anzuzeigen.

Entscheidungen der Kommunen über

- die Gründung, Übernahme oder Erweiterung sowie die Änderung der Rechtsform gemeindlicher Unternehmen sowie

- die Auflösung von kommunalen Anstalten
- sind der Rechtsaufsichtsbehörde rechtzeitig, mindestens sechs Wochen vor Beginn oder Vergabe von Arbeiten oder vor Abschluss des Übernahmevertrages anzuzeigen (vgl. § 72 ThürKO). In der Anzeige ist darzulegen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind und dass die Deckung der Kosten tatsächlich und rechtlich gesichert ist. Damit gilt diese Anzeigepflicht auch für Rekommunalisierungsprojekte.

Rekommunalisierungsprojekte werden meist kommunalen Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform (meist GmbH) übertragen oder es werden solche Unternehmen gegründet. Hier müssen die betroffenen Kommunen die Vorgaben des § 73 ThürKO beachten. Demnach darf die Kommune Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur gründen, deren Zweckbestimmung ändern oder sich an solchen Unternehmen nur beteiligen, wenn

- die Voraussetzungen des § 71 Abs. 2 und 3 ThürKO (z. B. öffentlicher Zweck, Leistungsfähigkeit der Kommunen) vorliegen,
- die Gemeinde angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Gremium erhält,
- die übernommenen Verpflichtungen der Gemeinde in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen,
- die Gemeinde sich insbesondere nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichtet und
- die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist.

Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde kann von der Haftungsbegrenzung nur in begründeten Fällen auf Antrag befreien.

Zur Sicherstellung des öffentlichen Zwecks von Gesellschaften mit beschränkter Haftung soll im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung bestimmt werden, dass die Gesellschaftsversammlung auch über den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen und über den Abschluss und die Änderung von Unternehmensverträgen beschließt.

In der Satzung von Aktiengesellschaften soll bestimmt werden, dass zum Erwerb und zur Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen die Zustimmung des Aufsichtsrats notwendig ist. Die Gründung, Änderung der Zweckbestimmung oder Beteiligung bedarf der Genehmigung.

Die Kommunen dürfen sich an Banken nicht beteiligen. Für die Beteiligung an öffentlichen Sparkassen und Zweckverbänden gelten die besonderen Vorschriften (vgl. *Thüringer Sparkassengesetz und Thüringer Sparkassenordnung*).

Bei Rekommunalisierungsprojekten ist auch immer bedeutsam, wie die demokratische Kontrolle und Steuerung auch bei privatrechtlichen Organisationsformen gesichert werden kann. § 74 ThürKO regelt, dass VertreterInnen der Kommune in den Organen eines Unternehmens, an dem die Kommune beteiligt ist, der Aufnahme von Krediten nur nach vorherigem Beschluss des Gemeinde-/Stadtrates oder des Kreistages zustimmen dürfen, es sei denn, die Kredite sind im Wirtschaftsplan dieses Unternehmens enthalten und der Wirtschaftsplan war als Anlage dem Haushaltsplan beigelegt. Gleiches gilt, wenn ein solches Unternehmen sich an einem anderen Unternehmen beteiligen oder ein anderes Unternehmen übernehmen will. Der Beschluss des kommunalen Gremiums bedarf in diesen Fällen außerdem der Genehmigung.

Die Kommune darf dem Erwerb von Unternehmen und Beteiligungen durch Unternehmen in Privatrechtsform, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, nur unter entsprechender Anwendung der für sie selbst geltenden Vorschriften zustimmen. Gerade diese Regelung soll verhindern, dass Kommunen durch die »Flucht« in das Privatrecht öffentlich-rechtliche Vorgaben umgehen.

Werden kommunale VertreterInnen aus ihrer Tätigkeit in unternehmerischen Gremien haftbar gemacht, so hat ihnen die Kommune den Schaden zu ersetzen, es sei denn, dass sie ihn vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben. Auch in diesem Fall ist die Kommune schadenersatzpflichtig, wenn die VertreterInnen nach Anweisung der Kommune gehandelt haben.

Die Mitgliedschaft kommunaler VertreterInnen in Organen kommunaler Unternehmen erlischt mit ihrem Ausscheiden aus dem hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Dienst der Kommune.

Ein wesentliches Dokument zur demokratischen Kontrolle und Steuerung im Bereich des kommunalen Wirtschaftsrechts sind die jährlichen Beteiligungsberichte nach § 75 a ThürKO. Dies würde also dann auch umgesetzte Rekommunalisierungsprojekte einschließen. Die Kommune hat jährlich zum 30. September einen Beteiligungsbericht über jedes Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem sie unmittelbar beteiligt ist, zu erstellen. Im Fall der mittelbaren Beteiligung der Kommune an solchen Unternehmen gilt das Gleiche, wenn die Beteiligung mehr als 25 vom Hundert beträgt oder die Bilanzsumme des Unternehmens 3.438.000 Euro überschreitet. Im Beteiligungsbericht sind insbesondere darzustellen:

- der Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse am Unternehmen, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
- der Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens,

- für das jeweilige letzte Geschäftsjahr die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Lage des Unternehmens, die Zuschüsse und Kapitalentnahmen durch die Gemeinde und im Vergleich mit den Werten des vorangegangenen Geschäftsjahrs die durchschnittliche Zahl der beschäftigten ArbeitnehmerInnen, die wichtigsten Kennzahlen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens sowie die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuchs gilt entsprechend.

Der Beteiligungsbericht ist dem Gemeinde-/Stadtrat/Kreistag und der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen.

In welchem Umfang eine Debatte zu den Beteiligungsberichten stattfindet und ob es auch Beschlüsse zu Schlussfolgerungen gibt, muss jedes Beschlussgremium selbst entscheiden. Die Verwaltungsspitzen haben eher ein geringes Interesse an diesbezüglichen Debatten und Beschlüssen. Die Wahrnehmung der demokratischen Kontrolle und Steuerung spricht aber für derartige öffentliche Debatten und auch für Beschlüsse.

Wenn es um Rekommunalisierungen geht, stellt sich auch die Frage nach der Organisationsform. Es ist immer zunächst zu prüfen, ob – bevor eine privatrechtliche Organisationsform gewählt wird – auch die öffentlich-rechtliche Organisationsform zur Aufgabenwahrnehmung und -erfüllung geeignet ist. Hier bieten sich die Eigenbetriebsform und die Anstalt des öffentlichen Rechts an.

§ 76 — Eigenbetriebe sind nach § 76 ThürKO Unternehmen der Kommune ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die außerhalb des kommunalen Haushaltsplans nach kaufmännischen Grundsätzen als Sondervermögen verwaltet werden. Für diese Eigenbetriebe bestellt der Gemeinde-/Stadtrat/Kreistag eine Werkleitung und einen Werkausschuss. Die Werkleitung erledigt vergleichbar mit den BürgermeisterInnen/LandrätInnen in eigener Zuständigkeit die laufenden Angelegenheiten, die den Eigenbetrieb betreffen. Die Werkleitung vertritt die Kommune in den Angelegenheiten des Eigenbetriebs nach außen, wobei die Betriebssatzung hiervon abweichende Regelungen vorsehen kann. Im Übrigen beschließt über die Angelegenheiten des Eigenbetriebs der Werkausschuss, soweit nicht der Gemeinde-/Stadtrat/Kreistag sich die Entscheidung

allgemein vorbehält oder im Einzelfall an sich zieht. Der Werkausschuss ist ein beschließender Ausschuss im Sinne der §§ 26 und 43 ThürKO und tagt somit öffentlich. Dies unterscheidet ihn vom Aufsichtsrat einer GmbH der Aktiengesellschaft, der bekanntlich immer nichtöffentlich berät. Im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften werden die Angelegenheiten des Eigenbetriebs durch eine Betriebsatzung, die der Gemeinde-/Stadtrat/Kreistag beschließt, geregelt. Diese muss nähere Bestimmungen über die Wirtschaftsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung enthalten. Das Nähere wird in der Thüringer Eigenbetriebsverordnung geregelt.

Die Kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. § 76 a bis c ThürKO) wiederum ist ein selbstständiges Unternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt (kommunale Anstalt). Die kommunale Anstalt kann sich nach Maßgabe der Unternehmenssatzung und in entsprechender Anwendung der für die Kommune geltenden Vorschriften an anderen Unternehmen beteiligen, wenn das dem Unternehmenszweck dient.

Die Kommune kann der kommunalen Anstalt einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben ganz oder teilweise übertragen. Sie kann durch eine gesonderte Satzung einen Anschluss- und Benutzungszwang zugunsten der kommunalen Anstalt festlegen und sie zur Durchsetzung entsprechend ermächtigen.

Die Kommune kann der kommunalen Anstalt auch das Recht einräumen, an ihrer Stelle Satzungen (einschließlich der Satzung über den Anschluss- und Benutzungszwang) und – soweit Landesrecht zu deren Erlass ermächtigt – auch Rechtsverordnungen für das übertragene Aufgabengebiet zu erlassen.

Zur Finanzierung der Aufgaben, die von der kommunalen Anstalt wahrzunehmen sind, kann die Kommune ihr das Recht übertragen, von den Leistungsnehmern der kommunalen Anstalt Beiträge, Gebühren sowie sonstige Abgaben nach den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften festzusetzen, zu erheben und zu vollstrecken. Ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem ausschließlich die Gemeinde beteiligt ist, kann durch Formwechsel in eine kommunale Anstalt umgewandelt werden. Dies ist besonders für Rekommunalisierungsprojekte bedeutsam.

Der Formwechsel setzt den Erlass der Unternehmenssatzung durch die Gemeinde und einen sich darauf beziehenden Umwandlungsbeschluss der formwechselnden Gesellschaft voraus. Ist bei der formwechselnden Gesellschaft ein Betriebsrat ein-

gerichtet, bleibt dieser nach dem Wirksamwerden der Umwandlung als Personalrat der kommunalen Anstalt bis zu den nächsten regelmäßigen Personalratswahlen bestehen.

Die Kommune regelt die Rechtsverhältnisse der kommunalen Anstalt durch eine Unternehmenssatzung. Diese muss Bestimmungen über den Namen und die Aufgaben des Unternehmens, die Anzahl der Mitglieder des Vorstands und des Verwaltungsrats und die Höhe des Stammkapitals enthalten. Die Kommune hat die Unternehmenssatzung und ihre Änderungen öffentlich bekannt zu machen. Die Kommune darf die Unternehmenssatzung oder ihre Änderung frühestens nach Ablauf von sechs Wochen, nachdem die Kommune die Eingangsbestätigung für die vorzulegende Unternehmenssatzung von der Rechtsaufsichtsbehörde erhalten hat, bekannt machen. Die kommunale Anstalt entsteht am Tage nach der Bekanntmachung, wenn nicht in der Unternehmenssatzung ein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. Die Kommune haftet für die Verbindlichkeiten der kommunalen Anstalt unbeschränkt, soweit nicht Befriedigung aus deren Vermögen zu erlangen ist (Gewährträgerschaft). Die Anstalt darf keine Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährverträgen oder Rechtsgeschäfte, die diesen wirtschaftlich gleichkommen, übernehmen, sowie keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen.

Bei Unternehmen, für die kein Wettbewerb besteht (sogenannte Monopolbetriebe nach § 77 ThürKO), darf der Anschluss und die Belieferung nicht davon abhängig gemacht werden, dass auch andere Leistungen oder Lieferungen abgenommen werden. Auch dies ist ein Prüfungspunkt bei Rekommunalisierungen, betrifft aber eben nur nichtmarktfähige Leistungen.

8. Aktuelle und notwendige haushaltsrechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen für die Rekommunalisierung

Zunächst ist es notwendig, sich mit den Grenzen der wirtschaftlichen Bestätigung der Kommunen und damit auch von Rekommunalisierungsprojekten zu beschäftigen. Diese Grenzen lassen sich wie folgt bestimmen:

1. **Der wirtschaftliche Zweck muss vorliegen** und zwar gebunden an öffentliche Aufgaben. Dies ist eine (auch in Thüringen) gesetzlich unbestimmte Vorgabe, so dass die Auslegung immer im konkreten Einzelfall erfolgen muss. Das kommunale Wirtschaftsrecht unterliegt in Thüringen der rechtsaufsichtlichen Würdigung/Genehmigung und kann dadurch aber auch rechtlich »erstritten« werden.
2. **Subsidiaritätsprinzip** — Der private Anbieter muss gleichgut (verschärfte Subsidiaritätsklausel) oder besser sein als der öffentliche Betrieb (einfache Subsidiaritätsklausel), damit der private es übertragen bekommt. Was »besser« ist, kann und muss im Vergabeverfahren bestimmt werden (Ermessen). Gelingt dieser Nachweis nicht, wird die Rekommunalisierung erschwert bzw. sogar ausgeschlossen.
3. **Das sogenannte Territorialprinzip** ist zu beachten. Damit darf die Kommune nicht außerhalb ihrer Zuständigkeit wirtschaftlich tätig werden. Dies gilt nicht mehr bei Strom und Gas. Kooperationen über Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit ermöglichen jedoch die Flexibilisierung dieses Territorialprinzips.
4. **Die Gewinnmaximierung ist nicht Ziel** der kommunalen Wirtschaftstätigkeit, aber kommunale Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt erwirtschaften, meist über die Verzinsung des Eigenkapitals. Die Verzinsung des Eigenkapitals ist nach der Thüringer Eigenbetriebsverordnung bis acht Prozent zulässig. Hier ist auch auf die Wirkung des steuerlichen Querverbundes (legale

Steuersparvariante) zu verweisen. Problem beim steuerlichen Querverbund: Die Europäische Union sieht Gefahr der Subventionierung (Verstoß gegen Beihilferecht) durch so einen steuerlichen Querverbund. Das trifft jedoch erst ab mindestens 45 Mio. EUR Umsatz jährlich zu. Ab dieser Summe wird geprüft, ob der Querverbund mit dem Beihilferecht der EU übereinstimmt oder ein Verstoß vorliegt (Transparenzrichtlinie).

Es gibt noch eine Besonderheit in Thüringen (vgl. § 66 Abs. 2 ThürKO). Demnach umfasst der öffentliche Zweck auch die Erwirtschaftung von Mitteln für den kommunalen Haushalt (Bildung von Fiskalvermögen). Dadurch besteht zunächst kein gesetzlicher Zwang der Privatisierung, wenn öffentlicher Auftrag/Zweck entfallen ist.

Die Schranken hinsichtlich der Erweiterung kommunalen Wirtschaftsrechts umfasst insbesondere die Begrenzung der wirtschaftlichen Risiken für die Kommunen (auch infolge von Rekommunalisierungen). Kommunale Unternehmen unterliegen nur begrenzt dem Insolvenzrecht. Eine spezielles kommunales Insolvenzrecht wie in den USA gibt es in Deutschland und somit auch in Thüringen nicht. Damit muss immer davon ausgegangen werden, dass die Kommune als Eigner auch für ihre Unternehmen vollumfänglich haftet. Derzeit gibt es keine erkennbaren Initiativen für die Schaffung eines kommunalen Insolvenzrechtes. Das Insolvenzrecht in den USA ist sehr »kommunalfreundlich« und umfasst ein geordnetes Entschuldungsverfahren für die Kommunen unter Einbeziehung/Beteiligung der Gläubiger.

Eine umfassende Transparenz ist immer eine Forderung an öffentliches Eigentum. Demnach ist jede Rekommunalisierung auch mit dem Anspruch einer höheren Transparenz verbunden. Das öffentliche/kommunale Eigentum ist eine Voraussetzung für Umsetzung demokratischer Mitbestimmung in Unternehmen und durch die Bürgerschaft. Es besteht aber andererseits auch kein Automatismus. Dies schließt dann aber auch Mitbestimmung privater Anteilseigner ein. Anteile privater Eigner sind wiederum für die PrivatisierungsbefürworterInnen ein guter Schutz gegen »demokratische Mitbestimmung und Transparenz«.

Kommunale Unternehmen und rekommunalisierte Bereiche bieten erweiterte Möglichkeit, BürgerInnen stärker in die finanzielle Beteiligung einzubeziehen. Die Kommunen dürfen dies rechtlich nicht. Beispiel: Kommunale Wohnungsgesellschaften mit Schuldverschreibungen der Gesellschafter (wie Genossenschaft) oder das Modell »Bürgerkraftwerke«.

Zu beachten sind die Auswirkungen der europäischen Gesetzgebung auf kommunale wirtschaftliche Betätigung. Die haben auch Auswirkungen auf Rekommunalisierungsprojekte. Beispielhaft ist auf das »Grünbuch der EU-Kommission zur Kommunalen Selbstverwaltung« zu verweisen. Die Europäische Union definiert unternehmerische Betätigungsmöglichkeiten der Kommunen aus neoliberaler Sicht. Die Bundesrepublik wendet diese europäischen Vorgaben oftmals noch verschärft an.

In der kommunalen Praxis kann es auch sinnvoll sein, kommunale Unternehmen in einer privaten Rechtsform in eine öffentlich-rechtliche Organisationsform zu überführen, um so das Spannungsverhältnis zwischen dem Gesellschaftsrecht (Bundesrecht) und dem Kommunalrecht (Landesrecht) aufzulösen.

Die Rücküberführung bestehender Eigengesellschaften in Eigenbetrieb kann in Abhängigkeit von der Landesverfassung/Kommunalverfassung möglich sein (wurde u. a. in Weimar vollzogen, auch um die Umsatzsteuerbefreiung bei der Abfallwirtschaft in Anspruch nehmen zu können). Die Form »Eigenbetrieb« sichert eine stärkere demokratische Steuerung, Kontrolle und Transparenz.

Bei Eigengesellschaften muss in den Gesellschafterverträgen das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Gesellschaften möglichst konkret geregelt sein. Noch so kann das Spannungsverhältnis zwischen Gesellschaftsrecht (Bundesrecht) und Kommunalrecht (Landesrecht) ausgewogen »aufgelöst« werden. Klar ist, dass die Vertretung des Gesellschafters in der Gesellschaft durch die BürgermeisterIn/LandrätIn nicht zu den laufenden Verwaltungsangelegenheiten zählt, d. h. die Beschlussgremien sind immer zu beteiligen. Dieser rechtstheoretische Ansatz wird aber leider in der kommunalen Praxis nicht immer umgesetzt, auch weil die Gremien diese Beteiligung nicht zwingend einfordern.

Eine Alternative für Public-Private-Partnership-Modelle (PPP-Modelle) wären ÖÖP-Modelle (Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft), die Kommune mit dem Land oder einer öffentlichen Bank (z. B. Sparkasse, DKB) umsetzen. Auch hier gibt es ein gutes Beispiel aus Weimar. Die dortige städtische Wohnungsbaugesellschaft saniert im Rahmen eines ÖÖP-Modells städtische Schulgebäude und bewirtschaftet dies auch.

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen muss sich in Thüringen an der finanziellen Leistungskraft der jeweiligen Kommunen orientieren (vgl. § 71 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO). Diese Vorgabe des Gesetzgebers ist unbestimmt und bedarf deshalb in jedem Einzelfall der Auslegung. Zunächst muss zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Rekommunalisierungsprojekten unterschieden werden.

Eine eigenwirtschaftliche Leistungserbringung liegt immer dann vor, wenn die Erlöse höher als die Aufwendungen sind. Bei der gemeinwirtschaftlichen Leistungserbringung wird die Kostendeckung nur durch Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalten erreicht.

Bei eigenwirtschaftlicher Leistungserbringung sind die »Einwendungen« der Aufsichtsbehörden durchaus widerlegbar. Bei der gemeinwirtschaftlichen Leistungserbringung müssen die Auswirkungen auf die Finanzlage der Trägerkommune umfassender/komplexer dargelegt werden.

Will die Kommune eine Rekommunalisierung im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung umsetzen, muss sie sichern, dass die damit beauftragten Unternehmen und Beteiligungen einen Ertrag für den kommunalen Haushalt erbringen soll (vgl. § 75 ThürKO).

Zugleich sollen die Einnahmen jedes dieser kommunalen Unternehmen mindestens alle Aufwendungen decken und neben einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals angemessene Rücklagen ermöglichen.

Zu den Einnahmen gehören auch angemessene Vergütungen für die Leistungen des kommunalen Unternehmens an die Kommune oder an andere kommunale Unternehmen mit eigener oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Erfolgt diese angemessene Vergütung innerhalb der Kommunen nicht, kann dies als verdeckte Gewinnausschüttung bewertet werden, worauf eine doppelte Körperschaftssteuer zu zahlen wäre.

Zu den Aufwendungen der kommunalen Unternehmen gehören auch die Steuern, die Zinsen für die zu Zwecken des Unternehmens aufgenommenen Kredite, angemessene Beträge für den Unterhaltungs- und Versorgungsaufwand, angemessene Abschreibungen, angemessene Vergütungen für die Leistungen und Lieferungen der Kommune sowie anderer kommunalen Unternehmen mit eigener oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit, ferner angemessene Aufwands- und Gefahrenrückstellungen.

Ist die Kommune unmittelbar oder mittelbar an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligt, so hat sie dafür Sorge zu tragen, dass

1. der Jahresabschluss und der Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen des Handelsgesetzbuchs aufgestellt und geprüft werden, sofern nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen,

2. die Möglichkeit der Einsichtnahme in den Jahresabschluss, in das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie in die beschlossene Verwendung des Jahresüberschusses oder die Behandlung des Jahresfehlbetrags besteht und ortsüblich auf die Möglichkeit der Einsichtnahme hingewiesen wird,
.....
3. der Gemeinde die Rechte nach § 53 Abs.1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273) in der jeweils geltenden Fassung eingeräumt und diese Rechte ausgeübt werden,
.....
4. der Kommune und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann für mittelbare Beteiligungen der Kommune oder für Beteiligungen, die keine Mehrheitsbeteiligungen im Sinne des § 53 HGrG sind, Ausnahmen auf Antrag zulassen.

9. BürgerInnenbeteiligung bei Rekommunalisierungsprojekten

Kommunale Entscheidungsprozesse von grundsätzlicher Bedeutung, wozu Rekommunalisierungsprojekte unstrittig zählen, sind ohne frühzeitige Information und BürgerInnenbeteiligung in der kommunalen Praxis nicht mehr umsetzbar. Kommunalrechtlich sind nur wenige Instrumente der BürgerInnenbeteiligung verbindlich vorgeschrieben. Die Mehrzahl der möglichen Instrumente der BürgerInnenbeteiligung sind freiwilliger Natur. Die BürgerInnenbeteiligung bei Rekommunalisierungsprojekten kann grob in drei Dimensionen erfasst werden:

1. Die **Initiative für ein Rekommunalisierungsprojekt** geht unmittelbar von der Initiative von BürgerInnen aus.
2. **In laufenden Rekommunalisierungsprojekten** muss es eine breite BürgerInnenbeteiligung geben, auch um so die Akzeptanz für das Projekt zu schaffen oder auszubauen.
3. Auch **nach der Rekommunalisierung** muss im Rahmen der Wirtschaftsdemokratie die BürgerInnenbeteiligung gesichert werden.

Zu 1. — Wenn BürgerInnen selbst aktiv werden, gibt es auch wiederum verschiedene Optionen:

a) BürgerInnen können politische Debatten, die Rekommunalisierungsprojekte zum Inhalt haben, initiieren oder befördern. Alle demokratischen Formen, die Öffentlichkeitsarbeit eingeschlossen, stehen da zur Verfügung. Lobbyverbände und -strukturen stehen dabei unterstützend zur Verfügung. Eine zentrale Rolle kommt dabei auch den Medien und den sozialen Netzwerken zu. Über politische Parteien, Wählergruppen und Fraktionen in kommunalen Gremien können diese Debatten in konkrete kommunale Entscheidungs- und Beschlussverfahren überführt werden.

b) Die BürgerInnen können die gesetzlich normierten (institutionalisierten) Formen der direkten Demokratie nutzen. In Thüringen sind diese in einem gesonderten Gesetz, dem Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, als Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG) normiert.

Demnach haben die BürgerInnen das Recht, in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommune Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie Einwohner das Recht, Einwohneranträge zu stellen. Die schließt somit auch die Rekommunalisierungsprojekte ein. Rekommunalisierungsprojekte fallen bei nicht unter den so genannten Negativkatalog (Negativkatalog: über die hier enthaltenen Themen sind Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheidung gesetzlich verboten).

Bei Einwohneranträgen sind alle EinwohnerInnen ab dem vollendenden 14. Lebensjahr beteiligungsfähig. Bei Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden ist die Beteiligung am aktiven Kommunalwahlrecht gekoppelt. In Thüringen ist das Kommunalwahlalter ab 16 Jahre gegeben.

Bedeutsam und hilfreich für geplante Rekommunalisierungsprojekte auf Initiative der BürgerInnen ist die im Gesetz verankerte Beratungspflicht (vgl. § 4 ThürEBBG). Demnach berät die Rechtsaufsichtsbehörde der Landkreise und kreisfreien Städte (das ist das Thüringer Landesverwaltungsamt) als zentrale Stelle die stimmberechtigten Einwohner der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte kostenfrei über die formalen Voraussetzungen eines geplanten Einwohnerantrags und die stimmberechtigten BürgerInnen der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte kostenfrei über die formalen Voraussetzungen eines geplanten Bürgerbegehrens, wenn dies schriftlich beantragt wird.

Um ein Rekommunalisierungsprojekt auf den Weg zu bringen, kann die Form des **Einwohnerantrags** genutzt werden (vgl. § 7 ThürEBBG).

Beim Einwohnerantrag können die EinwohnerInnen beantragen, dass der Gemeinderat über eine gemeindliche Angelegenheit, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag). Dies kann auch ein Rekommunalisierungsprojekt sein.

Jedoch kann über den Einwohnerantrag eben nur erreicht werden, dass sich der Gemeinderat mit einer Angelegenheit beschäftigt. Eine bestimmte Entscheidung des Gemeinderates kann dadurch nicht erreicht werden.

Der Einwohnerantrag ist schriftlich an die Gemeinde zu richten. Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags setzt voraus, dass er von mindestens einem vom Hundert der stimmberechtigten EinwohnerInnen, höchstens aber von 300 der stimmberechtig-

ten EinwohnerInnen der Gemeinde unterzeichnet sein muss. Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Gemeinderat.

Gegen die Entscheidung des Gemeinderats kann die Vertrauensperson binnen eines Monats Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), das sogenannte Widerspruchsverfahren, findet dabei nicht statt. Ist der Einwohnerantrag zulässig, so hat der Gemeinderat innerhalb von zwei Monaten nach Eingang über die beantragte Angelegenheit zu beraten und zu entscheiden.

Nach § 9 ThüEBBG ist ein Einwohnerantrag auch in Ortsteilen und Ortschaften möglich. In Gemeinden, in denen Ortsteilräte, und in Landgemeinden, in denen Ortschaftsräte gewählt worden sind, kann ein Einwohnerantrag auch an den Ortsteilrat oder den Ortschaftsrat gerichtet werden, wenn es sich um eine Angelegenheit des Ortsteils oder eine Angelegenheit der Ortschaft handelt (Einwohnerantrag in Ortsteilen und Ortschaften). Rekommunalisierungsprojekte fallen aber nicht in die Zuständigkeit der Ortsteile und Ortschaften. Deshalb ist hier eine Initiative über BürgerInnenbeteiligung nicht möglich.

Einwohneranträge sind auch auf Landkreisebene möglich (vgl. § 10 ThürEBBG). Einwohner eines Landkreises können demnach beantragen, dass der Kreistag über Kreisangelegenheiten, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag in Landkreisen). Dies schließt Rekommunalisierungsprojekte ein.

Der Einwohnerantrag in Landkreisen ist schriftlich an den Landkreis zu richten. Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags in Landkreisen setzt voraus, dass er von mindestens einem vom Hundert der nach § 2 Abs. 2 stimmberechtigten EinwohnerInnen, höchstens aber von 1.000 der stimmberechtigten EinwohnerInnen des Landkreises unterzeichnet sein muss.

Die weitaus wirksamere BürgerInnenbeteiligungsform ist **das Bürgerbegehren/der Bürgerentscheid** (vgl. § 11 ThürEBBG). Die BürgerInnen können über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Die Zulassung eines Bürgerbegehrens ist schriftlich bei der Gemeindeverwaltung zu beantragen (vgl. § 12 ThürEBBG). Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder eines Ausschusses des Gemeinderats, muss der Antrag innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses nach § 40 Abs. 2 ThürKO eingereicht werden. Die Gemeindeverwaltung entscheidet innerhalb von vier Wochen über die Zulässigkeit des Antrags. In Gemeinden ohne eigene Verwaltung entscheidet die Verwaltungs-

gemeinschaft über die Zulässigkeit des Antrags. Die Zulässigkeit des Antrags ist u. a. festzustellen, wenn der Gemeinderat nicht innerhalb des letzten Jahres vor Eingang des Bürgerbegehrens mit einem zulässigen Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid des sachlich gleichen Inhalts befasst war.

Die Entscheidung der Gemeindeverwaltung ist der Vertrauensperson des Bürgerbegehrens zuzustellen. Gegen die Entscheidung der Gemeindeverwaltung kann die Vertrauensperson Klage bei dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 VwGO (sogenanntes Widerspruchsverfahren) findet nicht statt.

Die Gemeindeverwaltung macht den zulässigen Antrag des Bürgerbegehrens mit dem vollständigen Wortlaut rechtzeitig vor Beginn der Sammlungsfrist ortsüblich bekannt und setzt den Beginn der Sammlungsfrist im Einvernehmen mit der Vertrauensperson fest. Die Sammlungsfrist beträgt vier Monate. Sie beginnt spätestens acht Wochen nach der Bekanntmachung.

Die Unterschriftsleistung zugunsten des Bürgerbegehrens erfolgt innerhalb von vier Monaten durch Eintragung in Unterschriftsliste (vgl. § 14 ThürEBBG).

Ein Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens sieben vom Hundert der stimmberechtigten BürgerInnen, höchstens aber 7.000 der stimmberechtigten BürgerInnen, unterschrieben haben.

Nach Bestätigung der Stimmberechtigung legt die BürgermeisterIn dem Gemeinderat das Bürgerbegehren unverzüglich zur Entscheidung über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens vor. Der Gemeinderat entscheidet hierüber innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Unterschriftslisten mit dem von der BürgermeisterIn ermittelten Ergebnis. Der Gemeinderat ist dabei an die Beurteilung der Gültigkeit der Eintragungen nicht gebunden. Die Entscheidung des Gemeinderats ist der Vertrauensperson unverzüglich zuzustellen.

Gegen die Entscheidung des Gemeinderats, dass das Bürgerbegehren nicht zu Stande gekommen ist, kann die Vertrauensperson binnen eines Monats vor dem zuständigen Verwaltungsgericht Klage erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 VwGO (Widerspruchsverfahren) findet nicht statt.

Ist das Zustandekommen des Bürgerbegehrens festgestellt, so darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung durch die Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (§ 15 ThürGEBBG). Der Gemeinderat hat das Bürgerbegehren innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens abschließend zu behandeln.

Auch ein Bürgerbegehren kann in einem Ortsteil oder einer Ortschaft stattfinden (vgl. § 16 ThürEBBG). Dies ist aber im Zusammenhang mit einem Rekommunalisierungsvorhaben nicht möglich, weil derartige Projekte nicht in die Zuständigkeit des Ortsteil-/Ortschaftsrates fallen.

In Gemeinden, in denen Ortsteilräte, und in Landgemeinden, in denen Ortschaftsräte gewählt worden sind, können die BürgerInnen über eine Angelegenheit des Ortsteils oder eine Angelegenheit der Ortschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren in Ortsteilen und Ortschaften).

In einem Landkreis kann ein Bürgerbegehren stattfinden und ein Rekommunalisierungsprojekt zum Gegenstand haben. Die BürgerInnen eines Landkreises können nach § 17 ThürEBBG über eine Angelegenheit, für die der Landkreis zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren in Landkreisen).

Ein Bürgerbegehren in Landkreisen ist zustande gekommen, wenn mindestens sieben vom Hundert der stimmberechtigten BürgerInnen, höchstens aber 10.000 der stimmberechtigten BürgerInnen, innerhalb von vier Monaten unterschrieben haben.

Beim **Bürgerentscheid** wird das zustande gekommene Bürgerbegehren den Bürgern zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorgelegt (vgl. § 18 ThürEBBG). Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der abschließenden Behandlung des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat durchzuführen. Der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit der Vertrauensperson verlängern.

Der Gemeinderat kann den BürgerInnen im Rahmen des Bürgerentscheids zusätzlich zum Vorschlag aus der Bürgerschaft zum gleichen thematischen Gegenstand einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen.

Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen beschließt. Der Entscheid entfällt auch, wenn der Gemeinderat das Begehren in einer veränderten Form annimmt, die jedoch dem Grundanliegen des Bürgerbegehrens entspricht, und der Gemeinderat auf Antrag der Vertrauensperson die Erledigung des Bürgerbegehrens feststellt.

Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen – **Ratsbegehren** –, dass eine für Bürgerbegehren zulässige und in der Zuständigkeit des Gemeinderates liegende Angelegenheit des eigenen gemeindlichen Wirkungskreises den BürgerInnen zum Bürgerentscheid – **Ratsreferendum** – vorgelegt wird. Auch beim Ratsbegehren kann ein Rekommunalisierungsprojekt Gegenstand sein.

Die BürgerInnen können im Weg eines Bürgerbegehrens, bei dem das Antragsverfahren entfällt, einen eigenen Vorschlag zum gleichen thematischen Gegenstand (Alternativvorschlag) mit zur Abstimmung stellen. Ein Alternativvorschlag ist zustande gekommen, wenn ihn mindestens dreieinhalb vom Hundert der stimmberechtigten BürgerInnen, höchstens aber 3.500 der stimmberechtigten BürgerInnen unterschrieben haben. Die Sammlungsfrist beträgt zwei Monate. Die Sammlung muss innerhalb von vier Wochen nach Bekanntmachung des Beschlusses des Gemeinderats für ein Ratsreferendum beginnen. Der Beginn der Sammlungsfrist ist der Gemeindeverwaltung anzuzeigen. Der Tag der Abstimmung für das Ratsreferendum kann erst nach der Entscheidung über das Zustandekommen des angezeigten Bürgerbegehrens festgelegt werden.

Das Ratsreferendum ist frühestens einen Monat, spätestens sechs Monate nach dem jeweiligen Gemeinderatsbeschluss durchzuführen.

Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide zum gleichen Thema statt oder steht auch ein Alternativvorschlag zur Abstimmung, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im **Stichentscheid** die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

Ein Antrag ist nach § 23 ThürEBBG angenommen, wenn er die Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinigt, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit bis zu

- 10.000 BürgerInnen 20 vom Hundert,
- 50.000 BürgerInnen 15 vom Hundert und
- über 50.000 BürgerInnen zehn vom Hundert

der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmengleichheit von Ja- und Nein-Stimmen gilt der Antrag als abgelehnt. Bei einem Bürgerentscheid, bei dem auch ein Alternativvorschlag zur Abstimmung steht, ist der jeweilige Antrag angenommen, wenn er die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt und wenn diese Mehrheit mindestens dem anzuwendenden Quorum entspricht. Stehen an einem Abstimmungstermin mehrere Bürgerentscheide zur Abstimmung, bei denen die Stichfrage zur Anwendung kommt, sind für die Erreichung des notwendigen Quorums die jeweiligen Ja-Stimmen für die gemeinsam zur Abstimmung stehenden und mit der Stichfrage verbundenen Bürgerentscheide zusammenzuzählen.

Der Bürgerentscheid hat immer die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses.

Zum gleichen Sachverhalt darf bis zum Ablauf von zwei Jahren nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid kein inhaltlich abweichender Gemeinderatsbeschluss gefasst sowie kein neues Bürgerbegehren und kein neuer Bürgerentscheid durchgeführt werden (Bindungswirkung).

Trifft der Gemeinderat nach Ablauf der Zweijahresfrist eine abweichende Entscheidung zum Ergebnis des Bürgerentscheids, ist gegen die Entscheidung des Gemeinderats jederzeit ein Bürgerbegehren zulässig. Ein solches Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn dreieinhalb vom Hundert der stimmberechtigten BürgerInnen, höchstens aber 3.500 der stimmberechtigten BürgerInnen, unterschrieben haben. Alle Rechtsbehelfe und Rechtsmittel gegen Gemeinderatsbeschlüsse innerhalb der Zweijahresfrist bleiben unberührt.

Ein Bürgerbegehren ist auch zulässig, wenn der Gemeinderat mit seiner Entscheidung gegen die Bindungswirkung verstößt. Die Zweijahresfrist gilt nicht, wenn seit dem Bürgerentscheid eine wesentliche Änderung der Sach- oder Rechtslage eingetreten ist.

Bürgerentscheid in Landkreisen richten sich nach § 26 ThürEBBG. Ein Antrag ist auf Landkreisebene angenommen, wenn er unabhängig von der Einwohnerzahl des Landkreises die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt, wenn diese Mehrheit mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Der erfolgreiche Bürgerentscheid im Landkreis hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages.

Bedeutsam für ein Bürgerbegehren-/Bürgerentscheidsverfahren sind die **Kosten** und wer diese trägt. Die diesbezüglichen Regelungen sind in § 27 ThürEBBG enthalten. Demnach sind die Kosten für die Beschaffung und Bereitstellung der Unterschriftenlisten für einen Einwohnerantrag und ein Bürgerbegehren und deren Übermittlung an die Gemeinde oder den Landkreis durch die AntragstellerInnen zu tragen. Im übrigen tragen die Gemeinden und Landkreise die notwendigen Kosten für die Durchführung eines Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids.

Den AntragstellerInnen werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten für die Organisation eines zu Stande gekommenen Bürgerbegehrens in Gemeinden oder deren Ortsteilen mit jeweils mehr als 10.000 Einwohnern und in Landkreisen erstattet. Für jede/n Stimmberechtigte/n, der/die ein zustande gekommenes Bürgerbegehren durch seine/ihre Unterschrift rechtswirksam unterstützt hat, erhält der/die AntragstellerIn 0,10 Euro. Dabei werden nur so viele Unterschriften berücksichtigt, wie für das Zustandekommen des Bürgerbegehrens erforderlich waren. Die Kosten-erstattung ist innerhalb von sechs Monaten nach der Entscheidung des Gemeinderats oder des Kreistags über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens durch die

Vertrauensperson bei der betreffenden Gemeinde oder dem Landkreis schriftlich zu beantragen.

Dem Antragsteller werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes bei Bürgerentscheiden in Gemeinden oder deren Ortsteilen mit jeweils mehr als 10.000 Einwohnern und in Landkreisen erstattet. Für jede/n Stimmberechtigte/n, der/die bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid für das Anliegen der AntragstellerIn in gültiger Weise mit »Ja« gestimmt hat, erhält der/die AntragstellerIn 0,05 Euro. Dabei werden nur so viele Ja-Stimmen berücksichtigt, wie für den Erfolg des Bürgerentscheids erforderlich waren. Die Kostenerstattung ist innerhalb von sechs Monaten nach der Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses des Bürgerentscheids durch die Vertrauensperson bei der Gemeinde oder dem Landkreis schriftlich zu beantragen.

Für Verfahren des Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids sowie für die Inanspruchnahme von Rechtsbehelfen hierzu werden keine Gebühren erhoben (vgl. § 28 ThürEBBG).

Zu 2. — BürgerInnenbeteiligung ist gegenwärtig bei allen wesentlichen Kommunalentscheidungen geboten und auch in Teilbereichen gesetzlich vorgeschrieben. So muss in der Bauleitplanung nach § 3 Baugesetzbuch (BauGB) zwingend eine frühzeitige BürgerInnenbeteiligung erfolgen. Dabei können die Bürger*innen Anregungen vortragen, die dann abgewogen werden müssen.

Nach § 13 Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG) müssen die Kommunen vor Investitionsbeginn bei Maßnahmen, für die Abgaben (Beiträge, Gebühren) erhoben werden sollen, die betroffenen BürgerInnen informieren und Einblick in die Planungsunterlagen gewähren, die der Ausschreibung zugrunde gelegt werden sollen.

Leider regelt die ThürKO eine zwingende BürgerInnenbeteiligung, bevor Entscheidungen getroffen werden, nicht. Erst nachdem die Entscheidungen beschlossen wurden, gibt es Informationspflichten im Bezug auf die Öffentlichkeit.

Zu 3. — Wirtschaftsdemokratie in kommunalen Unternehmen ist ohne BürgerInnenbeteiligung undenkbar. Deshalb ist insbesondere bei Rekommunalisierungsprojekten zu sichern, dass auch nach der Umsetzung die Elemente der Wirtschaftsdemokratie zu Wirkung kommen. Dazu zählen:

- VerbraucherInnen- und KundInnenbeiräte,
- VertreterInnen der Beschäftigten und der VerbraucherInnen/KundInnen in den Gremien des Unternehmens (insbesondere Aufsichtsräten),

- direkte Beteiligung der BürgerInnen am Unternehmen durch z. B. Anteilsscheine,
- Offenlegung betrieblichen Unterlagen wie die Wirtschaftspläne, die Jahresrechnungen, die Prüfungsberichte und die Kalkulationsunterlagen für Gebühren/ Entgelte und Preise,
- Mitbestimmung der Beschäftigten und KundInnen/VerbraucherInnen bei wesentlichen Unternehmensentscheidungen wie den Kauf/Verkauf von Anlagevermögen oder Anteilen/Beteiligungen, Änderungen bei den Geschäftsfeldern, Gebühren-/ Entgelt- und Preisgestaltungen

10. Mögliche Verfahrensschritte bei Rekommunalisierungsprojekten

Rekommunalisierungsprozesse sind mehrstufig ausgestaltet und unterliegen auch zeitlicher Dimensionen:

1. Die erste Stufe ist eine **Analyse der aktuellen Leistungserbringung durch private Dritte**. Dabei ist eine Abwägung verschiedener Kriterien und Indikatoren unumgänglich.

2. Es sind die **Defizite der privaten Leistungserbringung aufzuzeigen** und deren mögliche **Behebung durch die kommunale Leistungserbringung aufzuzeigen**. Spätestens hier muss ein innovatives Konzept der Öffentlichkeitsarbeit stehen und umgesetzt werden (dieses Konzept muss in allen Projektphasen zur Wirkung kommen).

Bisherige Rekommunalisierungsprojekte haben gezeigt, dass die KritikerInnen im erheblichen Umfang alle Elemente der Öffentlichkeitsarbeit nutzen, um die geplante Rekommunalisierung in Frage zu stellen. Klar muss auch sein, dass die Projektentwicklung und -umsetzung auch zunächst Kosten verursacht, die realistisch abzuschätzen und dann auch einzuplanen sind. Auch diese Projektkosten werden von der Kommunalisierungskritikern immer wieder thematisiert werden. Deshalb braucht es hier überzeugende Argumente, dass diese Zusatzkosten eine gute Zukunftsinvestition sind.

3. **Aufzeigen von Möglichkeiten, Chancen und Risiken der kommunalen Leistungserbringung**, wobei die Umsetzung sozialer, ökologischer, arbeitsmarktpolitischer und regionalwirtschaftlicher Aspekte eingeschlossen sein müssen. Ebenso geht es um die Qualität der Leistungserbringung, die Kosten der Leistungserbringung und deren Auswirkung auf die Preise und Gebühren/Entgelte. Schließlich sind die Auswirkungen auf die betroffenen Beschäftigten zu prüfen und darzustellen.

4. Dabei ist zu **prüfen, ob die zu erbringende Leistung der kommunalen Daseinsvorsorge zuzurechnen ist** oder um es sich um eine liberalisierte Wirtschaftsleistung handelt.

Handelt es sich um eine Wirtschaftsleistung im liberalisierten Bereich, muss ein Prüfungsverfahren hinsichtlich der Subsidiarität durchgeführt werden (eventuell eingeschlossen ein Markterkundungsverfahren). Zudem muss die Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde geprüft werden. Hier sind auch die direkten und indirekten Kosten der Rekommunalisierung (die Folgekosten eingeschlossen) abzuwägen, zu ermitteln und öffentlich zu machen

5. Die notwendigen **PartnerInnen und MitstreiterInnen sind zu ermitteln** und für das Rekommunalisierungsprojekt zu gewinnen. Es ist zu empfehlen, sich auch **rechtzeitig externe Rechtsberatung und Rechtsbeistand zu sichern**. Dies ist deshalb bedeutsam, weil immer davon auszugehen ist, dass der bisherige private Leistungserbringer alle rechtlichen Optionen gegen die Rekommunalisierung ausschöpft. Andererseits gibt es nur eine begrenzte Anzahl externer Rechtsbeistände, die auf Erfahrungen im Bereich der Rekommunalisierung verweisen können.

6. Es ist zu **entscheiden, in welche Organisationsform das Rekommunalisierungsprojekt** künftig die Leistungserbringung vollzogen werden soll (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich). Die öffentlich-rechtliche Organisationsform ist immer zu bevorzugen (insbesondere die Form des kommunalen Eigenbetriebs). Sollte es bereits kommunale Unternehmen geben, wäre eine Aufgabenübertragung auf diese ebenfalls zu prüfen. Selbstverständlich kann auch eine Unternehmensneugründung in privatrechtlicher Organisationsform erwogen werden.

7. **Absicherung der BürgerInnenbeteiligung** in allen Umsetzungsphasen, auch die Betriebsphase nach erfolgter Rekommunalisierung eingeschlossen.

8. Periodische **Evaluierung der Wirkungen und Ergebnisse der Rekommunalisierung**. Auch hier wird es erheblichen »Gegenwind« der RekommunalisierungskritikerInnen geben. Darauf muss man argumentativ vorbereitet sein.

11. Fallbeispiele für Rekommunalisierungsprojekte

Bereits in den vorherigen Kapiteln wurde auf einzelne Rekommunalisierungsprojekte verwiesen. An dieser Stelle soll auf einige dieser benannten Beispiele nochmals ausführlicher eingegangen werden.

Rekommunalisierung bei Energieleitungsnetzen

Bei den zwischen 2011 und 2016 durchgeführten rund 2.200 Ausschreibungsverfahren (bundesweit) zur Vergabe von Konzessionen für Energieleitungen haben knapp ein Drittel der Kommunen den Betreiber der Strom- und Gasnetze gewechselt. 343 Kommunen haben dabei die Netze wieder selbst übernommen (rund 15 %), also die Netze rekommunalisiert (vgl. *Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Ausgabe Oktober 2018*).

Wohnungsrückkauf in Gera

Das Land Thüringen hat rund 70 Millionen Euro für den Rückkauf von knapp 75 Prozent der 2016 privatisierten Geraer Wohnungsbaugesellschaft (GWB) Elstertal zur Verfügung gestellt. Weitere Anteile will das Land der Stadt Gera abkaufen. Die Stadt Gera hält derzeit 25,1 Prozent an der GWB Elstertal. 74,9 Prozent gehörten der britischen Investmentfirma Benson Elliot mit Sitz in London. Mit dem Ankauf der Anteile von Benson Elliot verhinderte Thüringen, dass rund 5.000 Wohnungen zum Spekulationsobjekt wurden. Neue Eigentümerin der GWB ist die landeseigene Thüringer Industriebeteiligungs-GmbH und Co. KG (TIB).

Das Geld zum Rückkauf kam aus dem Sondervermögen für Wohnungsbau, in dem 400 Millionen Euro vorhanden waren. Von diesem Betrag sind aber nur etwa 200 Millionen Euro frei verfügbar, rund die Hälfte sind in vergebenen Krediten gebunden.

Der Rechnungshof Thüringen äußerte sich kritisch zur Rekommunalisierung und sah nach Prüfung der Sachlage keinen Zweck für den Rückkauf der Wohnungen in Gera durch das Land. Auch die Opposition aus CDU und AfD hatte den Rückkauf der Wohnungen mit Landeshilfe abgelehnt.

Es gebe in Gera Wohnungsleerstand und ausreichend preiswerten Wohnraum, so die Überzeugung des Landesrechnungshofes. Selbst in Erfurt, Jena oder Weimar müsse es aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht um den Rückkauf privater Wohnungen gehen, sondern vielmehr um den sozialen Wohnungsbau.

Nach den aktuellen Zahlen des Thüringer Landesamts für Statistik (*Stand 3. 7. 2019*) gab es Ende des Ende 2018 insgesamt 530.283 Wohngebäude in Thüringen, davon 17,6 Prozent Zweifamilienhäuser (plus 123 Gebäude im Vergleich zum Vorjahr) und 16,3 Prozent Geschosswohnungsbau einschließlich Wohnheime (plus 197 Gebäude). Rechnerisch stünden somit jedem Thüringer zwei Räume beziehungsweise 45,4 Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung.

Die kommunale Wohnungsgesellschaft GWB Elstertal war im Zuge der Insolvenz der Stadtwerke Gera im August 2016 verkauft worden. Benson Elliot hatte damals die genannten 74,9 Prozent der Anteile der Stadtwerke an der GWB erworben.

2014 hatte die Stadt Gera einen Versuch unternommen, die Anteile für rund 30 Millionen Euro zu übernehmen. Dem dafür nötigen Kredit hatte das Landesverwaltungsamt 2015 aber die Zustimmung verweigert.

Rekommunalisierung E.on Thüringen

Mit einem Volumen von knapp einer Milliarde Euro ist diese Rekommunalisierungsprojekt in der Bundesrepublik sehr bedeutsam.

Bis zur Rekommunalisierung befanden sich bereits 47 Prozent der Aktien von E.on Thüringen in kommunalem Besitz. Über den Kommunalen Energiezweckverband Thüringen (KET) haben dann 2012/13 mehr als 450 Kommunen die verbleibenden 53 Prozent der Anteile übernommen. Der kommunale Verband ist Aktionär der Kommunalen Energie Beteiligungsgesellschaft Thüringen (KEBT), über die die Finanzierung der Übernahme zu Kommunalkreditkonditionen abgewickelt worden ist.

Aus E.on wurde die TEAG, an der damals mehr als 800 Thüringer Kommunen mittel- oder unmittelbar beteiligt waren (durch die Gebietsreform sind es jetzt mehr als 600 Kommunen).

Der Kaufvertrag wurde am 28. Dezember 2012 unterschrieben und der Vertrag trat bereits am 1. Januar 2013 in Kraft.

Folgende Argumente waren für die Rekommunalisierung entscheidend:

- E.on Thüringen (ETE) war ein im Kern gesundes Unternehmen und für Thüringen wichtig.
- Der Anteilsverkauf von E.on ermöglicht die langfristige Verankerung der ETE in Thüringen.
- Ein tragfähiges Gesellschafter- und Finanzierungsmodell war vorhanden.
- Der Erwerb der Aktien war nur in einem engen Zeitfenster möglich.
- Eine Kommunalisierung der ETE war ein Gebot der Vernunft für Thüringen, es lag an den Thüringer Kommunen, diese historische Chance zu nutzen.

Rekommunalisierung der Abwasserentsorgung infolge der Insolvenz der GKE Beratungsgesellschaft für kommunale Entsorgung mbH

In den 1990er-Jahren hatte die GKE Geschäftsversorgungsverträge mit mehreren Aufgabenträgern der Abfallentsorgung abgeschlossen. Dabei mussten die Kommunen Bürgschaften für Kredite, die die GKE aufgenommen hat, eingehen. Die GKE musste Insolvenz anmelden und in der Folge wurden die kommunalen Aufgabenträger im Rahmen ihrer Bürgschaften in Haftung genommen. Dieses Geschäftsbesorgungsmodell wurde rechtsaufsichtlich nicht beanstandet und seitens des zuständigen Innenministers sogar auch weiteren Aufgabenträgern empfohlen.

Die GKE hatte Geschäftsbesorgungsverträge mit folgenden kommunalen Aufgabenträgern:

- Gemeinde Hörselberg,
- Abwasserzweckverband Lautertal-Lämpertsbach,
- Trinkwasserzweckverband Lautertal-Werratal-Lämpertsbach,
- Stadt Blankenhain,
- Abwasserzweckverband Krebsbach und
- Abwasserzweckverband Hainleite/Wipper.

Nach Angaben der Thüringer Landesregierung wurde die Gemeinde Hörselberg in den Jahren 2002/03 aus den übernommenen Bürgschaften für die im Rahmen des Kooperationsverhältnisses von der Betriebsgesellschaft aufgenommenen Darlehen in Höhe von circa 6,8 Millionen Euro nebst Zinsen sowie angefallener Prozesskosten in Anspruch genommen. Hierzu wurden außergerichtliche Vergleiche geschlossen.

Der Abwasserzweckverband Lautertal-Lämpertsbach wurde aus den ausgereichten Bürgschaften für die im Rahmen des Kooperationsverhältnisses von den T/ABG Wassersysteme GmbH & Co. Abwasser Lautertal-Lämpertsbach KG aufgenommenen Darlehen ausweislich des Strukturkonsolidierungskonzeptes in Höhe von ca. 12,4 Millionen Euro in Anspruch genommen. Nach einem verlorenen Rechtsstreit wurden mit allen beteiligten Banken außergerichtliche Vergleiche geschlossen.

Der Trinkwasserzweckverband Lauter-, Werratal/Lämpertsbach wurde aus den ausgereichten Bürgschaften für die im Rahmen des Kooperationsverhältnisses von der T/ABG Wassersysteme GmbH & Co. Trinkwasser Lauter-, Werratal/Lämpertsbach KG aufgenommenen Darlehen in Höhe von ca. 2,7 Millionen Euro in Anspruch genommen. Mit den beteiligten Banken wurden auch hier außergerichtliche Vergleiche geschlossen.

Der Abwasserzweckverband Krebsbach wurde aus einer Bürgschaftsverpflichtung von der Commerzbank AG Hannover in Höhe von circa 1,5 Millionen Euro in Anspruch genommen. Hierzu erging durch das Landgericht Hannover ein Teilversäumnis- und Schlussurteil vom 11. Juni 2003 in Höhe von 1,533 Millionen Euro nebst Zinsen.

Die Stadt Blankenhain wurde in den Jahren 2003/04 aus den übernommenen Bürgschaften für die im Rahmen des Kooperationsverhältnisses von der Betriebsgesellschaft aufgenommenen Darlehen in Höhe von ca. 25 Millionen nebst Zinsen sowie angefallener Prozesskosten in Anspruch genommen. Auch hier wurden außergerichtliche Vergleiche geschlossen.

Diese Beispiele belegen, welche finanzielle Folgen gescheiterte Privatisierungen für die Kommunen haben können. Nach der Rekommunalisierung haben die betroffenen kommunalen Aufgabenträger die Abwasserentsorgung wieder in eigener kommunaler Verantwortung realisiert.

Abfallwirtschaft im Ilm-Kreis in kommunale Hand

Die Abfallwirtschaft im Ilm-Kreis wurde seit 1994 durch ein gemeinschaftliches Unternehmen (Ilmenauer Umweltdienst GmbH – kurz IUWD), das zu 51 Prozent dem Landkreis und zu 49 Prozent einem privaten Entsorgungsunternehmen (Firma Remondis) gehörte, realisiert. Die private Beteiligung wurde dabei zu keinem Zeitpunkt in einem Wettbewerbsverfahren vergeben. Dies wurde durch die Aufsichtsbehörden beanstandet und der Landkreis wurde verpflichtet, die private Beteiligung in einem europaweiten Verfahren auszuschreiben oder die Entsorgungsleistungen

grundsätzlich in einem offenen Wettbewerbsverfahren zu vergeben. Der zuständige Kreistag beschloss im März 2013 mit den Stimmen von CDU/FDP und Freie Wähler diese europaweite Ausschreibung. LINKE, SPD und Grüne wollten hingegen die Abfallwirtschaft vollständig in kommunale Verantwortung überführen. Dafür setzte sich auch die 2021 gewählte Landrätin Petra Enders (parteilos, aber mit Mandat der LINKEN) ein. Jedoch hatten zum damaligen Zeitpunkt LINKE, SPD und Grüne keine eigene Mehrheit im Kreistag.

Gegen diesen Kreistagsbeschluss zur europaweiten Ausschreibung der Abfallwirtschaft im IIm-Kreis formierte sich der Protest außerhalb des Kreistages, der letztlich in einer Initiative für einen Bürgerentscheid zur Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft im Landkreis IIm-Kreis mündete.

Unterstützung fanden die BürgerInnen bei SPD, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE, DGB, Die Piraten, Bürgerbündnis Ilmenau und der Wählervereinigung »Pro Bockwurst« Ilmenau.

Durch die CDU und auch den Freien Wählern wurde das Bürgerbegehren heftig bekämpft. Sie wurden dabei durch die IHK Südthüringen und Remondis unterstützt. So ließen CDU/FDP und Freie Wähler ein »geheimes Gutachten« anfertigen, wonach das Begehren rechtswidrig sei. Gleichzeitig versuchten sie, Druck auf die Landrätin auszuüben, dass sie schnell mit der Ausschreibung beginnen sollte, um aufgrund geschaffener Fakten das Bürgerbegehren als obsolet darzustellen.

Die Initiatoren des Bürgerbegehrens konnten die nötigen Unterschriften in der vorgegebenen Zeit sammeln, so dass sich der Kreistag mit der Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft beschäftigen musste. Aufgrund der Rechtslage mussten auch CDU, FDP und Freie Wähler die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens anerkennen. Jedoch verweigerten sie den Beitritt des Kreistags zum Bürgerbegehren.

Somit kam es letztlich zum Bürgerentscheid. Als Termin für den Bürgerentscheid wurde der 23. März 2014 festgelegt. Im Grunde lief dieser Bürgerentscheid wie eine Kommunalwahl ab. Die wahlberechtigten BürgerInnen bekommen die Abstimmungsunterlagen zugeschickt. Eine Briefabstimmung ist genauso möglich, wie der Gang zum Abstimmungslokal am Abstimmungstag. Beim Bürgerentscheid bekommen die Abstimmenden die gleiche Frage gestellt, wie beim Bürgerbegehren, die sie dann mit »Ja« oder »Nein« beantworten können.

Auch bei dieser Abstimmung ließen die Kommunalisierungsgegner nichts unversucht, um den Entscheid scheitern zu lassen. Beispielhaft sei auf das Agieren des Arnstädter Bürgermeisters Alexander Dill (Bürger-Aktiv) verwiesen: Während bei Wahlen in Arnstadt und den damaligen fünf Ortsteilen über 20 Wahllokale eingerichtet wurden und werden, hat der Bürgermeister für den Bürgerentscheid nur vier

Abstimmungslokale zugelassen. Alle vier Abstimmungslokale waren zudem nur in einem Gebäude, dem Arnstädter Rathaus, eingerichtet. Somit mussten alle Abstimmenden ihr Abstimmungsrecht im Rathaus wahrnehmen. Dies war gerade für die BürgerInnen aus den Ortsteilen schon eine große Erschwernis. Mit dieser Beschränkung wollte der Arnstädter Bürgermeister offenbar die Abstimmungsbeteiligung reduzieren. Und dies in der Hoffnung, dass dadurch das Mindestzustimmungsquorum nicht erreicht wird. Dieser »Plan« des Bürgermeisters ging aber nicht auf. In Arnstadt war die Abstimmungsbeteiligung nicht wesentlich geringer als im übrigen Kreisgebiet.

Im Vorfeld des Bürgerentscheids wurde von beiden politischen Lagern ein ähnlich harter Abstimmungskampf geführt, wie bei Wahlkämpfen üblich. Es gab bei den BefürworterInnen und KritikerInnen der Rekommunalisierung Infostände, Pressemitteilungen, Flyer, Plakate und Veranstaltungen. Der DGB organisierte eine Podiumsdiskussion, bei der beide Seiten ihre Argumente in einem moderierten Schlagabtausch vorstellen konnten. Letztlich stimmten rund 41,5 Prozent der Abstimmungsberechtigten ab, davon knapp 70,3 Prozent für die Rekommunalisierung. Es war in Thüringen einer der wenigen Bürgerentscheide auf Landkreisebene. Die hohe Zustimmung für die Rekommunalisierung hat auch die Initiatoren überrascht.

Die Umsetzung des Bürgerentscheids durch die Landrätin erfolge durch den Kauf der privaten Gesellschafteranteile durch den Landkreis. Dabei versuchte der private Gesellschafter Remondis mit Abwarten und höheren Forderungen einen höheren Preis zu erreichen, jedoch waren Landratsamt und Landrätin an das Gutachten gebunden. Somit zogen sich die Verhandlungen in die Länge. Im Januar 2015 gab es dann die offizielle Mitteilung, dass Remondis mit Wirkung zum Jahreswechsel 2014/15 seine Anteile an den Ilm-Kreis verkauft. Die Kaufsumme konnte allein aus den Rücklagen der IUWD bezahlt werden. Der Kreishaushalt wurde somit nicht belastet.

Die Kritiker der Rekommunalisierung prognostizierten einen Anstieg der Abfallgebühren und schufen in der Hinsicht auch Ängste. Doch auch hier kam es anders. Die Abfallgebühren konnten sogar geringfügig gesenkt werden.

Beide Seiten nannten zudem das Argument, dass die jeweils bevorzugte Variante für die Gebührenzahler billiger sei, während die andere Variante sehr teuer wird. Ebenso wurde für beide Varianten die Angst um die Arbeitsplätze als Argument eingebracht. Auch die Zuverlässigkeit wurde von beiden Seiten angeführt. Die Befürworter der Privatisierung befürchteten, der Landkreis müsse für sehr viel Geld eine komplett neue kommunale Abfallwirtschaft aufbauen, nur weil Remondis seine Anteile nicht verkaufen wollte. Da sie das für unrealistisch hielten, befürchteten sie

Chaos und unsichere Arbeitsplätze, vor allem für die Tätigkeiten, die vorher von der IUWD für Unternehmen erbracht wurde. Dagegen glaubten sie dem Versprechen von Remondis, dass die IUWD die Ausschreibung sehr wahrscheinlich gewinnen würde. Erfahrungen hätten in anderen Landkreisen gezeigt, dass dabei auch Preissenkungen möglich seien.

Die Befürworter der Kommunalisierung befürchteten ihrerseits, dass die IUWD die Ausschreibung verlieren könnte. Dann wären die Arbeitsplätze nicht mehr sicher und der Ausschreibungsgewinner müsste relativ schnell einen Abfallsammelbetrieb aufbauen.

Außerdem könnte dieser Unternehmer insolvent gehen, wodurch ebenfalls eine chaotische Situation mit steigenden Preisen, verlorenen Arbeitsplätzen und mangelnder Verlässlichkeit entstanden wäre. Im Rahmen der Kommunalisierung sahen sie Einsparpotenzial, weil z.B. keine Gewinne mehr an einen privaten Investor abzuführen wären.

Bei nüchterner Betrachtung fällt auf, dass die Dienstleistung der Abfallsammlung ganzjährig erbracht wird. In einem festen Rhythmus fahren die Fahrzeuge jeden Arbeitstag, die ArbeitnehmerInnen sind die ganze Zeit beschäftigt. Des Weiteren ist keine Akquise erforderlich, die im Ilm-Kreis wohnenden Haushalte stehen als Kundenkreis fest, weil es bekanntlich hier einen Anschluss- und Benutzungszwang gibt. Dies sind alles gute Voraussetzungen für ein kommunales Unternehmen. Die nunmehr seit mehreren Jahren rekommunalisierte IUWD leistet weiter sehr gute Arbeit. Die BürgerInnen sind mit den erbrachten Entsorgungsleistungen zufrieden. Die Gebühren sind stabil. Der Landkreis arbeitet aber auch weiterhin mit Remondis in anderen Bereichen der Abfallwirtschaft zusammen.

Durch die Rekommunalisierung wurde die sogenannte Inhouse-Fähigkeit hergestellt, und in der Folge war die ansonsten notwendige europaweite Ausschreibung der Entsorgungsleistung nicht mehr notwendig.

Bei dieser Rekommunalisierung gab es eine weitere Besonderheit, die im Prozess eine gewichtige Rolle spielte. Mit Beginn des Jahres 2016 (und damit im Zeitpunkt der Rekommunalisierung) wurde im Ilm-Kreis eine mengenbezogene Abrechnung der Abfallentsorgung mit Identsystem eingeführt. Dann erhielt jede Mülltonne einen Chip und jedes Müllauto einen Rechner mit Lesegerät. In der Folge ist die Höhe der Gebühr nur noch von der konkreten Abfallmenge abhängig, die die Anschlusspflichtigen zur Entsorgung geben. Der Investitionsaufwand hierfür lag bei mehreren 100.000 Euro. Die KritikerInnen der Rekommunalisierung rechneten diese Kosten der Kommunalisierung zu. Dies war nicht in Ordnung, weil das Identsystem auch ohne Rekommunalisierung hätte eingeführt werden müssen.

Rekommunalisierung ÖPNV im Ilm-Kreis

Die Erbringung von Leistungen des Öffentlichen Personennahverkehrs im Ilm-Kreis ist eine sehr interessante Geschichte. Gestartet ist der Landkreis bei seiner Bildung im Jahr 1994 mit zwei kreiseigenen Unternehmen, der Ilmenauer Omnibusverkehr GmbH und der Regionalbus Arnstadt GmbH (RBA).

Aus europarechtlichen und steuerrechtlichen Gründen erfolgte einige Jahre später eine Teilprivatisierung. Jeweils zwei Drittel der Gesellschafteranteile wurden an die jeweiligen Geschäftsführer verkauft und dies ohne Ausschreibung. Der Landkreis war nur noch mit jeweils 34 Prozent als Minderheitsgesellschafter an den Unternehmen beteiligt.

Die ÖPNV-Leistungen werden auf Grundlage von Konzessionen erbracht. Um diese im Eigentum und der Verfügungsgewalt des Landkreises zu sichern, gründete der Ilm-Kreis die IKPV (Ilm-Kreis-Personenverkehrsgesellschaft). Die war als 100-prozentige Gesellschaft des Landkreises Halterin der Konzessionen (ohne dass hier die Vergabe im Rahmen eines Wettbewerbes erfolgen musste) und vergab die Fahraufträge an die IOV und RBA.

Dieses Gesellschaftermodell funktionierte infolge der Weiterentwicklung des europäischen und Bundesvergaberechtes nicht mehr. Der Landkreis durfte ohne Wettbewerb keine Aufträge mehr an Unternehmen mit privater Beteiligung vergeben. Die Folge wäre die europaweite Ausschreibung der ÖPNV-Leistungen im Ilm-Kreis. Auf Grund der Erfahrungen im Landkreis Hildburghausen sollte eine solche Form der Privatisierung im Ilm-Kreis möglichst verhindert werden.

Deshalb suchten LINKE, SPD und Grüne im Kreistag gemeinsam mit der Landrätin Petra Enders (parteilos, Mandat der LINKEN) nach einem Modell der Direktvergabe ohne europaweite Ausschreibung. Dieses Modell wurde auch gefunden, nämlich die vollständige Rekommunalisierung, also der Rückkauf der privaten Anteile der IOV und RBA.

Der Rückkauf der privaten Anteile der IOV erfolgte auch problemlos. Der private Gesellschafter der RBA verweigerte aber die Rekommunalisierung und ging dagegen mit allen juristischen Mitteln vor. Politische Unterstützung kam von CDU/FDP und den Freien Wählern. Aber auch die IHK Südthüringen und der Verband der privaten Omnibusunternehmen wollten diese Rekommunalisierung verhindern.

Der Ilm-Kreis durfte aber den Busverkehr im Kreis ohne Ausschreibung an eine eigene Tochtergesellschaft IOV vergeben. Das entschied das Thüringer Oberlandesgericht in Jena (Aktenzeichen 2 Verg 1/18). Die Richter wiesen damit die Beschwerde der RBA gegen einen entsprechenden Beschluss des Kreistags zurück.

Der Ilm-Kreis habe mit der direkten Erteilung des Auftrags an einen internen Betreiber seine europarechtlich gestatteten Gestaltungsmöglichkeiten genutzt, begründeten die Richter ihre Entscheidung. Damit konnte die kommunalisierte Ilmenauer Omnibusverkehr GmbH (IOV) den Busverkehr im Kreis wie geplant am 1. Juli 2019 übernehmen.

Die RBA, die zwischenzeitlich vollständig privatisiert war, und der Omnibusbetrieb Zentgraf aus Gräfinau-Angstedt wurden als Subunternehmer für Verkehrsdienstleistungen der IOV in einem Umfang von etwa 30 Prozent vertraglich gebunden.

Der öffentliche Nahverkehr ist eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsfürsorge, wird vollständig durch öffentliche Mittel finanziert (neben den Ticketeinnahmen) und gehört deshalb auch in die öffentliche Hand – dies war das Hauptargument der KommunalisierungsverfechterInnen.

Auch der Europäische Gerichtshof hat diese Form der Kommunalisierung bestätigt. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 13. März 2019 (AZ: C-266/17, C-267/17) die Zulässigkeit der im Ilm-Kreis gewählten Art der Direktvergabe einer Dienstleistungskonzession an ein kommunales Unternehmen (nach Art. 5 Abs. 2 VO (EG) 1370/2007) ausdrücklich für zulässig erklärt. Eine Direktvergabe an ein kommunales Unternehmen ist demnach nach den Inhouse-Grundsätzen (vgl. § 108 GWB) immer zulässig. Die Voraussetzungen für eine solche Vergabe hat der Ilm-Kreis bereits im Jahr 2018 durch den Erwerb sämtlicher Gesellschaftsanteile an der IOV geschaffen.

Kindergarten in Bad Tabarz wieder kommunal

Der Kindergarten und die Krippe Bad Tabarz sind seit Beginn 2020 wieder kommunal. Den Wechsel des Kindergartens und der Kinderkrippe von freier in kommunale Trägerschaft bezeichnet der Bad Tabarzer Bürgermeister David Ortmann (SPD) als gelungen. Zu Jahresbeginn hatte die Gemeinde die »Villa Kunterbunt« und das »Tabarzer Käthchen« wieder übernommen. Der Vertrag mit dem freien Träger, der Kinderzentren Kunterbunt gGmbH, lief nach fristgerechter Kündigung Ende 2019 aus. Als Gründe für der Rekommunalisierung wurden benannt:

- steigende finanzielle Forderungen des freien Trägers,
- Kritik von Eltern am Betreuungskonzept des freien Trägers,
- direktes Direktionsrecht der Gemeinde,
- Investitionsstau an den Gebäuden.

12. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die Landes- und Kommunalpolitik in Thüringen

1. — Das Konzept der Privatisierung und Liberalisierung von staatlichen (kommunalen) Aufgaben und Leistungen hat sich als Irrweg herausgestellt. Es muss sogar eingeschätzt werden, es ist gescheitert. In der jetzigen Krise infolge der Coronapandemie wird dieses Scheitern noch deutlicher.

2. — Alle mit dem Konzept der Privatisierung und Liberalisierung verfolgten Ziele, wie mehr Wettbewerb und mehr Angebote und damit Preisvorteile für die Nutzer wurden verfehlt. Dies ist um so erstaunlicher, haben doch die Europäische Union, der Bund, die Länder und auch die Mehrzahl der Kommunen günstige Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Privatisierungen und die Liberalisierung von Teilen der Gesellschaft geschaffen und sogar hier den Privatsektor intensiv direkt oder indirekt unterstützt.

3. — Aus Sicht der Gesellschaft und der BürgerInnen war diese intensive öffentliche Unterstützung privater Unternehmungen nicht erfolgreich. Für die Eigner und Investoren der privaten Leistungserbringer öffentlicher Aufgaben war und ist die Privatisierung hingegen ein lohnendes Geschäft und mit hohen Renditen.

4. — Auch die Hoffnung der beteiligten Kommunen, durch den Verkauf oder die Übertragung bisher kommunal erbrachte Leistungen an private Dritte, die eigenen kommunale Finanzlage zu verbessern, hat sich als Trugschluss. Wenn überhaupt, traten nur kurzzeitig wirkende positive Fiskalwirkungen ein.

2006 hat beispielsweise Dresden seine 47.000 städtischen Wohnungen für 981 Millionen Euro verkauft und damit kurzzeitig seine städtischen Schulden auf Null absenken können und hatte sogar fast 200 Millionen Euro freie Rücklage. Den »Preis« zahlen jedoch die MieterInnen mit stark steigenden Preisen, und es fehlt in Dresden das städtische Regulativ am Wohnungsmarkt. Dies wird sich ab 2036 weiter verschärfen, wenn die Belegungsrechte für 10.000 Wohnungen auslaufen und

auch dort sich die Mieten nur noch am Markt ausrichten. Heute hat Dresden fast genauso hohe Schulden wie vor dem Wohnungsverkauf, jetzt allerdings in Form von Bürgschaften.

2018 haben SPD, Grüne und LINKE die Gründung einer neuen städtischen Wohnungsbaugesellschaft beschlossen, die bis zu 8.000 Sozialwohnungen in Dresden errichten sollen. Die WiD – Wohnen in Dresden GmbH & Co. KG – ist diese neue kommunale Wohnungsbaugesellschaft der Landeshauptstadt Dresden. Ziel der neuen Wohnungsbaugesellschaft ist die sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung vorrangig für benachteiligte Wohnungssuchende. Nach einem sozialen Bedarfs- und Mietenkonzept errichtet, erwirbt, betreut, bewirtschaftet und verwaltet sie Wohngebäude in Dresden. Dafür hat die WiD Grundstücke, die für den sozialen Wohnungsbau geeignet sind, von der Landeshauptstadt Dresden erhalten. Auf die Privatisierung erfolgte also eine Teil-Rekommunalisierung.

5. — Andere Folgen der Privatisierungen und Liberalisierung waren:

- schlechtere Leistungserbringung zu höheren Preisen,
- Abbau von Serviceleistungen,
- Vernachlässigung der erforderlichen Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen,
- massiver Arbeitsplatzabbau,
- Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten,
- Verlust an Möglichkeiten der demokratischen Steuerung und Kontrolle,
- Qualitätsverlust der Leistungserbringen,
- Unzufriedenheit der Bürgerschaft.

6. — Ein Teil der Privatisierungen (insbesondere im Bereich der Energienetze und des Öffentlichen Personennahverkehrs) erfolgte über Konzessionen oder ähnliche Vertragsgestaltungen. Diese beinhalteten lange Vertragslaufzeiten (bis zu 25 Jahren) ohne eine tatsächliche Option der vorzeitigen Kündigung. In diesen Fällen eröffnete sich die Chance der Rekommunalisierung erst nach Ablauf der Vertragslaufzeit. Bei vorzeitiger Vertragsbeendigung mussten die Kommunen zum Teil sehr hohe Entschädigungen zahlen und dies sogar unabhängig von der Qualität der Vertragserfüllung durch den privaten Dritten.

Derartige Vertragsgestaltungen zulasten der Kommunen sind umso unverständlicher, unterlagen doch diese Verträge im Regelfall der rechtsaufsichtlichen Würdigung oder Genehmigung. Hier hätten die Rechtsaufsichten ganz klar die kommunalen Rechte stärker im Blick haben müssen. Aber offenbar war die Option der Rekommunalisierung durch die Aufsichtsbehörden nie in Erwägung gezogen wurden. Dies

ist eine Erklärung, weshalb hier die Verträge nicht auf diese Option ausgerichtet waren.

7. — Auf Grund dieser vorgenannten Erfahrungen entwickelten die Kommunen (auch in Thüringen) Konzepte, diese privatisierten Bereiche wieder in die kommunale Eigenverantwortung zurückzuholen.

8. — Seit 2000 sind rund 1.000 Rekommunalisierungsprojekte in 20 europäischen Ländern registriert worden, davon rund die Hälfte in der Bundesrepublik (vgl. u. a. »Rekommunalisierung in Europa«, Februar 2019, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung). Betroffene Schwerpunktbereiche waren der Energiesektor (BRD), die Wasserversorgung (Frankreich, Spanien) und die Abfallentsorgung (BRD).

9. — Das Versagen der privaten Anbieter von kommunalrelevanten Leistungen war das Hauptmotiv bisheriger Rekommunalisierungen. Gerade hinsichtlich der Tarif- und Preisgestaltung haben die privaten Anbieter die Zusagen nicht eingehalten. Steigende Tarife und Preise haben dabei die sozialen Verwerfungen und Differenzierungen in den Kommunen verstärkt. Den privaten Anbietern war es aber nicht möglich (bzw. sie haben es als Marktbeteiligte auch gar nicht in Erwägung gezogen), dass auch soziale Kriterien bei der Tarif- und Preisgestaltung Berücksichtigung finden. Wenn solche Kriterien zur Wirkung gekommen sind, mussten die Kommunen hier an die privaten Anbieter erhebliche Ausgleichszahlungen leisten. Bei einer kommunalen Leistungserbringung können soziale Kriterien vergleichsweise unkomplizierter in die Tarif- und Preissysteme Aufnahme finden. In Bereichen, die ohnehin nur durch öffentliche Zuschüsse wirtschaften können (gemeinwirtschaftlicher Bereich) sank der Zuschussbedarf durch die Privatisierungen auch meist nur temporär. Mit zeitlicher Verzögerung stieg der öffentliche Zuschussbedarf meist wieder an.

10. — Auch die Qualität der Leistungserbringung durch die privaten Anbieter blieb hinter den Erwartungen zurück. Die zur Leistungserbringung genutzte technische Infrastruktur wurde hinsichtlich ihres Erhalts im Interesse der Profitmaximierung oft auf Verschleiß gefahren. In der Folge traten zunehmend technische Störungen auf.

11. — Die Rekommunalisierung privatisierter Bereiche eröffnet den Kommunen durchaus Chancen. Es bleiben dabei auch Risiken, die aber durchaus beherrschbar sind.

.....

12. — Die Eigenerbringung von kommunalen Leistungen durch die Kommunen (oder ihren Unternehmen) selbst, ist eine feste Säule kommunaler Selbstverwaltung. Sowohl die Verfassung als auch das gesetzliche Regelwerk lässt diese Eigenerbringung von Leistungen unter definierten Rahmenbedingungen zu. Dies schließt die Rekommunalisierung von Leistungen und Einrichtungen, die bisher durch private Anbieter erbracht wurden, ein.

.....

13. — Bei der Umsetzung von Rekommunalisierungsprojekten geht es nicht nur um Kostenoptimierung, auch wenn diese ein bedeutsames Entscheidungskriterium ist. Vielmehr sind auch andere Kriterien in die Abwägungsprozesse einzubeziehen. Hierzu zählen: Zuverlässigkeit, Sicherheit, Nachhaltigkeit, Gemeinwohlorientierung, Kundenorientierung, Preisstabilität, Regionalisierung, Arbeits- und Tarifbedingungen für die Beschäftigten, Gewinnverwendung für öffentliche Aufgaben und Zwecke.

.....

14. — Die Grundsätze einer nachhaltigen (ressourcenschonenden) Leistungserbringung können voll zur Wirkung gebracht werden. Die Ver- und Entsorgungssicherheit gewinnt wieder an Gewicht. Umweltpolitische Ziele können bei einer eigenen kommunalen Leistungserbringung effizienter verfolgt werden. Dies betrifft insbesondere Investitionen in regenerative Energien. Damit können Kommunen entscheidend zur Energiewende beitragen und dabei auch soziale Aspekte berücksichtigen.

.....

15. — Im Energiesektor wird durch eine erfolgreiche Rekommunalisierung auch noch ein wichtiger anderer Regelungskreis einer kommunalfreundlichen Lösung zugeführt. Dies betrifft den sogenannte Anreizregulierung bei den Energienetzen. Bei Netzbetreibern unter 100.000 Anschlüssen kommt dabei das sogenannte einfache Verfahren zur Anwendung. Die meisten kommunalen Stadtwerke würden unter diese vereinfachte Regelung fallen. Da jedoch in Thüringen nahezu alle Stadtwerke noch einen Mitgesellschafter haben (meist die TEAG), wird der Versorgungsbereich des Mitgesellschafters den Stadtwerken »angerechnet«. Dadurch vergrößert sich der Versorgungsbereich auf über 100.000 Anschlüsse. Damit werden diese Stadtwerke bei der Anreizregulierung wie ein großes Energieunternehmen bewertet, und es gelten die harten Vorgaben der Anreizregulierung. Im Rahmen der Anreizregulierung müssen die Netzbetreiber innerhalb der Anreizperiode ihre Durchleitungsentgelte auf das Niveau der Vorgaben der Bundesnetzagentur herunter regulieren. Dies geht nur durch drastische Kosteneinsparungen. Würden die Stadtwerke also wieder zu 100 Prozent in städtisches Eigentum überführt, könnten die meisten

von ihnen die Vorteile des vereinfachten Anreizregulierungsverfahrens nutzen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es in Thüringen auf Grund der geschlossenen Gesellschafterverträge nur sehr schwer möglich ist, die TEAG als Mitgesellschafter durch städtischen Rückkauf zu ersetzen. Unmöglich ist es nicht, was am Beispiel der Stadtwerke Jena-Pößneck deutlich wird.

16. — Sozialstandards können in rekommunalisierten Bereichen stärker im Fokus der Leistungserbringung stehen.

17. — Die Gemeinwohlorientierung gewinnt gegenüber der Gewinnmaximierung wieder an Priorität. Dies schließt jedoch nicht aus, dass kommunale Leistungserbringung auch Überschüsse erwirtschaftet. Diese werden aber dann nicht privatisiert, sondern verbleiben im öffentlichen Bereich und können dort auch wieder Verwendung finden.

18. — Es eröffnen sich Möglichkeiten des Ausbaus der Wirtschaftsdemokratie, sowohl hinsichtlich der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Beschäftigten wie auch der Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle und Steuerung durch die demokratisch legitimierten kommunalen Gremien bis hin zur Bürgerschaft. Zu nennen wäre auch hier eine höhere Transparenz der Leistungserbringung, was zu einer Stärkung der Akzeptanz und des Vertrauens führt.

19. — Eine kommunale Leistungserbringung hat aber auch positive Auswirkungen auf die Regionalwirtschaft. Während private Anbieter ihre Geschäftspartner und Subunternehmer global auswählen, orientieren sich kommunale Leistungserbringer im Rahmen der Möglichkeiten immer an den vorhandenen Potenzialen in der eigenen Wirtschaftsregion. Es werden regionale Wertschöpfungsketten auf- und ausgebaut sowie stabilisiert. Davon profitieren alle Wirtschaftsakteure der Region.

20. — Zu verweisen ist auch auf den wirtschaftspolitischen Aspekt der Auftragsvergabe. Bei 100-prozentigen kommunalen Unternehmen besteht seitens des kommunalen Gesellschafters bei der Auftragsvergabe an das eigene Unternehmen keine Ausschreibungspflicht. In dem Fällen kann das sogenannte »Inhours-Verfahren« (Auftragsvergabe an ein eigenes Unternehmen ohne Wettbewerb) zur Anwendung kommen. Das europäische Beihilferecht kommt bei dieser Form der Auftragsvergabe nicht zur Anwendung.

21. — Kommunale Leistungserbringer können aber auch arbeitsmarktpolitisch von Bedeutung sein. Zunächst gibt es im Gegensatz zur Privatwirtschaft in der kommunalen Wirtschaft kaum einen ausgeprägten Niedriglohnbereich und schon gar nicht ausgeprägt prekäre Beschäftigungsformen, in deren Folge ergänzende Sozialleistungen in Anspruch genommen werden müssen (z. B. Reinigungs- und Gebäudeleistungen, Landschaftspflege, Pflegeeinrichtungen ...).

22. — Bei Rekommunalisierungsprojekten gewinnt die direkte BürgerInnenbeteiligung immer mehr an Bedeutung. Zum einen werden derartige Projekte von BürgerInnen selbst initiiert (z. B. wurde die Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft im IIm-Kreis durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid auf Landkreisebene auf den Weg gebracht). Zum anderen muss bei jeder Rekommunalisierung im Verfahren eine umfassende BürgerInnenbeteiligung gesichert werden, um so die notwendige Akzeptanz des Projektes zu erhöhen und zu sichern.

23. — Nach einer erfolgreichen Rekommunalisierung ist es immer geboten, die Zivilgesellschaft (die Bürgerschaft) in die Regularien der Wirtschaftsdemokratie zur demokratischen Kontrolle und Steuerung wirtschaftlicher Abläufe einzubeziehen. Dies kann sehr wirksam über Verbraucher- und/oder Kundenbeiräte erfolgen. Selbst die direkte Entsendung von VertreterInnen in die Aufsichtsgremien der rekommunalisierten Unternehmen ist möglich und zu empfehlen.

24. — An dieser Stelle soll auch nochmals darauf hingewiesen werden, dass auch finanzielle Aspekte bei Rekommunalisierungsprojekten von Bedeutung sind. Auch wenn die kommunale Leistungserbringung nicht unter dem Aspekt der Profitmaximierung erfolgt, so unterliegen aber auch kommunale Unternehmen den Grundsätzen des wirtschaftlichen Handelns. Und dieser Grundsätze schließen die Erwirtschaftung von Gewinnen nicht aus. Zudem sind auch kommunale Unternehmen meist in einem Markt tätig und müssen sich somit auch dem Wettbewerb mit privaten Anbietern stellen. Hier können sie nur bestehen, wenn sie wirtschaftlich arbeiten, ohne dabei ihre soziale Verantwortung zu vernachlässigen. Dies ist eine große Herausforderung.

25. — Bisherige Rekommunalisierungsprojekte haben gezeigt, dass die kommunalen Leistungserbringer in diesem Wettbewerb mit privaten Anbietern bestehen. Auch im sogenannten regulierten Wirtschaftsbereich, in dem tätige Unternehmen auf Grund der bestehenden Besonderheiten eine Monopolstellung haben (Wasser-

versorgung, Abwasserbehandlung, Abfallwirtschaft, ÖPNV, SPNV ...) gelten die Kriterien der Wirtschaftlichkeit. In den Bereichen werden meist Gebühren und Entgelte erhoben und diese unterliegen kalkulatorischen Grundsätzen. Ein Grundsatz ist, dass nur betriebswirtschaftlich notwendige Kosten in die Kalkulation einfließen dürfen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, nicht notwendige Kosten müsste die Kommune selbst tragen (vgl. § 12 Abs. 2 *Thüringer Kommunalabgabengesetz*).

26. — Jedes Rekomunalisierungsprojekt unterliegt auch gewissen Risiken. Diese müssen von Beginn an thematisiert und offengelegt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Grundsätze unserer Wirtschaftsordnung auch weiterhin durch Privatisierung und Liberalisierung geprägt sind.

27. — Die bisherigen privaten Leistungserbringer stehen geplanten Rekommunalisierungen nicht offen gegenüber. Vielmehr werden diese Rekommunalisierungen verhindern oder zumindest erheblich erschweren wollen. Die privaten Anbieter verfügen dabei über erhebliche finanzielle, wirtschaftliche und personelle Potenziale, um Rekomunalisierungsideen entgegen zu treten. Die privaten Anbieter sind dabei in der Gesellschaft und Politik gut vernetzt und haben reichliche Erfahrungen hinsichtlich erforderlichen Lobbyistenarbeit. Da in den Bereichen viel Geld zu verdienen ist, werden die privaten Anbieter ihre Position nicht freiwillig zugunsten einer kommunalen Leistungserbringung aufgeben.

28. — Die kommunale Daseinsvorsorge unterliegt ständigen Entwicklungs- und Veränderungsprozessen. Die hohe Dynamik der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowie die Zunahme von Krisenerscheinungen erzeugt hohe Herausforderungen, der sich die Kommunen stellen müssen. Dies betrifft auch die eigene kommunale Leistungserbringung. Die eigene kommunale Leistungserbringung sichert ein unmittelbares Zugriffsrecht auf Strukturen, Personal und Finanzmittel. Zudem ist eine Entkopplung von den Marktmechanismen gegeben. In derartigen eigenen Strukturen sind Veränderungsprozesse effizienter umsetzbar als unter den komplexen Wirkungsmechanismen eines nicht gesteuerten Marktes.

29. — Die Digitalisierung kommt als aktuelle Herausforderung dazu. Sie ist auch mit hohen Investitionsbedarfen und zusätzlichen Bedarfen an Fachpersonal gekoppelt. Auch hier birgt der Markt und damit die private Leistungserbringung erheblich unkalkulierbare Risiken mit sich. Die Umsetzung in eigener Zuständigkeit kann hier zielgerichteter erfolgen.

30. — Im Interesse einer qualitativ hochwertigen und sozial orientierten kommunalen Daseinsvorsorge sollten Rekommunalisierungsprojekte zumindest geprüft und in einen Abwägungsprozess einbezogen werden.

31. — Es ist darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung von Rekommunalisierungsprojekten auch von der Struktur der kommunalen Gebietskörperschaften abhängt. In Thüringen gibt es immer noch über 300 Gemeinden (fast 50 Prozent aller Gemeinden) mit weniger als 1.000 Einwohnern. Diese verfügen über keine eigene Verwaltung, sondern sind entweder Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft oder werden von einer anderen Gemeinde erfüllt.

Diese Gemeinden haben kaum die erforderlichen strukturellen und personellen Voraussetzungen für Rekommunalisierungsprojekte und für eine eigene wirtschaftliche Betätigung. Als Alternative blieben die Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Doch auch hier herrscht in Thüringen Stagnation und dies trotz Landesförderung. Hier wird die Notwendigkeit der Fortführung der Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen sichtbar.

32. — Gesetzgeberisch müssten nachfolgende Neureglungen erfolgen, um die Umsetzung von Rekommunalisierungsprojekten zu befördern:

33. — Das sogenannte Subsidiaritätsprinzip bei der wirtschaftlichen Betätigung ist zu entschärfen. Eine derartige entschärfte gesetzliche Regelung gab es in Thüringen bis 2002.

34. — Die Arbeit der Gremien der kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen ist zu demokratisieren. Hierzu ist gesetzlich zu regeln, dass die gesetzliche Vertretung der Kommunen in der Gesellschafterversammlung/Hauptversammlung nicht mehr nur ausschließlich durch die BürgermeisterIn/OberbürgermeisterIn/LandrätIn wahrgenommen werden, sondern durch das Beschlussorgan (Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag). Die Besetzung des Aufsichtsrates soll künftig analog der Ausschussbesetzung erfolgen, was auch in den Aufsichtsräten die politische Spiegelbildlichkeit des Beschlussorgans gewährleistet.

Als zusätzliches Gremium sollte bei kommunalen Unternehmen Kunden- bzw. VerbraucherInnenbeiräte (MieterInnenbeiräte) gebildet werden. Diese Beiräte sollen die Entscheidungsgremium der kommunalen Gremien beraten und Empfehlungen geben. Es sollte die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass

VertreterInnen der Beschäftigten und der KundInnen/VerbraucherInnen/MieterInnen im Aufsichtsrat einen ordentlichen Sitz erhalten. Eine vergleichbare Regelung gibt es für die Verwaltungsräte der kommunalen Sparkassen.

35. — Die gesetzlichen Vorgaben für den Inhalt der Beteiligungsberichte sind nachzubessern, u. a. soll pflichtig die Vergütung der Geschäftsführung/Vorstände und der Aufsichtsräte veröffentlicht werden. Eine solche Regelung gibt es u. a. in Nordrhein-Westfalen.

36. — Zudem müssen die Bestimmungen für Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide so nachgebessert werden, dass sie auch auf kommunale Unternehmen und geplante Rekommunalisierungsprojekte anwendbar sind.

13. Begriffserklärungen

Aktiengesellschaft — Die Aktiengesellschaft (AG) ist eine Handelsgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (= juristische Person). Für die Verbindlichkeiten der AG haftet gegenüber ihren Gläubigern nur das Gesellschaftsvermögen (§ 1 AktG). Die GesellschafterInnen (AktionärInnen) sind in der Regel mit Einlagen an dem Aktienkapital beteiligt. Kapitalgesellschaften sind eine Unternehmensform, bei der das Eigenkapital durch AktionärInnen bereitgestellt wird. Aktiengesellschaften sind besonders zur Beschaffung größerer Beträge bei einer Vielzahl kleiner KapitalgeberInnen geeignet. Diesem Zweck dienen die guten Möglichkeiten zum Handel von Aktien. Die Aktionärschaftung ist auf ihre Einlagen begrenzt. Kennzeichen der AG ist zudem die Trennung von Geschäftsführung (durch den Vorstand) und Mittelbereitstellung (durch die AktionärInnen über die Hauptversammlung).

Auflösung der GmbH — Eine GmbH wird u. a. aufgelöst:

- durch Ablauf der im Gesellschaftsvertrag bestimmten Zeit,
- durch GesellschafterInnen-Beschluss (mehr als 3/4 d. Gesellschafterversammlung),
- durch gerichtliches Urteil,
- durch Eröffnung des Insolvenzverfahrens; es wird der Zusatz »i. In.« bzw. »i. IN.« Für »in Insolvenz« an den Firmennamen der GmbH angefügt,
- mit Rechtskraft des Beschlusses, durch den die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens mangels Masse abgelehnt worden ist.

Eine Auflistung der Auflösungsgründe befindet sich im GmbH-Gesetz/GmbHG (vgl. § 60 GmbHG). Die Auflösung der Gesellschaft muss zur Eintragung im Handelsregister angemeldet werden. Die GeschäftsführerInnen sind die »geborenen« Liquidatoren, wenn nichts anderes bestimmt ist. Im eröffneten Insolvenzverfahren erfolgt die Liquidation der GmbH nicht durch die GeschäftsführerInnen. Wird das Insolvenzverfahren mangels Masse abgewiesen, so sind die GeschäftsführerInnen die LiquidatorInnen, wenn nichts anderes bestimmt ist.

Aufsichtsrat — In der Satzung (im Gesellschaftervertrag) der GmbH kann ein Aufsichtsrat vorgesehen werden. Ein Aufsichtsrat muss grundsätzlich gebildet werden, wenn die GmbH mehr als 500 ArbeitnehmerInnen beschäftigt (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG). In diesem Falle lautet das Verhältnis ArbeitnehmerIn zu ArbeitgeberIn im Aufsichtsrat gemäß Drittelbeteiligungsgesetz eins zu zwei. Wenn eine GmbH mehr als 2.000 ArbeitnehmerInnen beschäftigt, liegt das Verhältnis gemäß Mitbestimmungsgesetz bei eins zu eins, wobei er aus mindestens zwölf natürlichen Personen bestehen muss. Der Vorsitzende des Aufsichtsrates hat bei Pattsituationen eine sogenannte Zweitstimme. Die Aufgabe des Aufsichtsrats besteht vorwiegend in der Überwachung der Geschäftsführung. Rechtsgrundlage für den Aufsichtsrat einer GmbH ist § 52 GmbH-Gesetz (GmbHG).

Aufsichtsrat, fakultativ — Auch wenn die GmbH nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes über die Drittelbeteiligung der ArbeitnehmerInnen im Aufsichtsrat (DrittelbG) oder des Mitbestimmungsgesetz (MitbestG) fällt, kann ein Aufsichtsrat gebildet werden (»fakultativen« Aufsichtsrat). In der Praxis kommunaler Eigengesellschaften ist dies der häufigste Anwendungsfall.

Das GmbHG verweist in § 52 ebenfalls auf ausgewählte Vorschriften für den aktienrechtlichen Aufsichtsrat. Diese Vorschriften gelten für den fakultativen GmbH-Aufsichtsrat nur, »soweit im Gesellschaftsvertrag nicht ein anderes bestimmt ist«. Das heißt durch ausdrückliche Regelung im Gesellschaftsvertrag der GmbH kann das Regelwerk für den fakultativ gebildeten GmbH-Aufsichtsrat abweichend vom Aktiengesetz ausgestaltet werden (z. B. geringere Überwachungspflichten oder weniger umfangreiche Berichts- und Beratungsrechte).

Aufsichtsratsvergütung — Aufsichtsratsmitgliedern kann für ihre Tätigkeit eine Vergütung gewährt werden. Sie kann in der Satzung/dem Gesellschaftervertrag festgesetzt oder von der Hauptversammlung/Gesellschafterversammlung bewilligt werden. Sie soll in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben der Aufsichtsratsmitglieder und zur Lage der Gesellschaft stehen (§ 113 Abs. 1 AktG).

Die Vergütung ist, auch wenn sie als Aufwandsentschädigung bezeichnet wird, als Einkommen aus sonstiger selbständiger Tätigkeit voll einkommensteuerpflichtig. Aufwendungen im Zusammenhang mit der Aufsichtsrats Tätigkeit sind dabei abzugsfähig, soweit nicht zur pauschalierten Abgeltung ein zusätzliches Sitzungsgeld gezahlt wird.

Auftrag, öffentlicher — Nach § 99 Abs. 1 GWB sind öffentliche Aufträge entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben und Auslobungsverfahren, die zu Dienstleistungsaufträgen führen sollen. In der kommunalen Praxis ist eine genaue Abgrenzung oftmals schwierig. Deshalb ist eine bestimmte Prüfungsreihenfolge zu empfehlen. Zunächst wäre zu prüfen, ob es sich um einen Bauauftrag handelt. Liegt ein solcher nicht vor, ist zu prüfen, ob es sich um einen Lieferauftrag handelt. Wird auch diese Frage verneint, liegt definitiv ein Dienstleistungsauftrag vor.

Der Vergabe von Aufträgen muss nach § 31 ThürGemHV eine Öffentliche Ausschreibung oder eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände ein anderes Vergabeverfahren zulassen.

Der Teilnahmewettbewerb ist ein Verfahren, bei dem der öffentliche Auftraggeber nach vorheriger öffentlicher Aufforderung zur Teilnahme eine beschränkte Anzahl von geeigneten Unternehmen nach objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien auswählt und zur Abgabe von Angeboten auffordert. Entsprechendes gilt für die Veräußerung oder die Überlassung der Nutzung von Gemeindevermögen.

Bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen sind die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen und die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung) sowie die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes anzuwenden.

Ausschreibung Grundstücksverkauf ohne Ratsbeschluss — § 26 Abs. 2 Nr. 13 ThürKO regelt, dass ausschließlich der Rat für die Veräußerung von Gemeindevermögen zuständig ist, soweit es nicht zur laufenden Verwaltung (Wertgrenzen-Regelungen in der Hauptsatzung) gehört.

Die Veräußerung des Gemeindevermögens ist in § 67 ThürKO (im Regelfall zum vollen Wert). In der Praxis ist anerkannt, dass das Höchstgebot bei einer öffentlichen Ausschreibung eben den vollen Wert darstellt, unabhängig davon, welche Investitionen die Gemeinde ursprünglich in das Objekt getätigt hat. Zu beachten ist auch § 31 ThürGemHV (Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bei der Veräußerung von Kommunalvermögen).

Die Veräußerung von Vermögen unterliegt nicht der Rechtsaufsicht. Die BürgermeisterIn kann durchaus ein Objekt zum Verkauf öffentlich ausschreiben. Die Entscheidung, ob tatsächlich verkauft wird, trifft jedoch der Rat. Natürlich ist es üblich,

dass vor einer Ausschreibung im Rat ein Grundsatzbeschluss zum Verkauf getroffen wird. Anderenfalls werden potenzielle Interessenten verunsichert, weil diese Angebote abgaben und der Rat dann keinem Verkauf zustimmt. In diesen Fällen kann sogar ein Schadensersatzanspruch gegenüber der Gemeinde entstehen (z. B., wenn nicht aus der Ausschreibung hervorgeht, dass letztlich der Rat noch über den Verkauf entscheidet, also ein tatsächlicher Verkauf noch gar nicht feststeht).

Beherrschender Gesellschaftervertrag — Der beherrschende Gesellschaftervertrag ist nicht gleichzusetzen mit dem Beherrschungsvertrag nach § 291 AktG. Der beherrschende Gesellschaftervertrag folgt dem Grundsatz der Vertragsfreiheit (es darf alles vertraglich geregelt werden, was nicht ausdrücklich gesetzlich verboten oder sittenwidrig ist). Zudem wirken hier das Weisungsrecht der GesellschafterIn an die entsendeten VertreterInnen in der Gesellschafterversammlung bzw. die Aufsichtsratsmitglieder und der Informationsanspruch des Gesellschafters gegenüber der Gesellschaft.

Durch Regelungen im Gesellschaftervertrag (Satzung) behält sich dabei ein Beschlussorgan eines Gesellschafters (z. B. Gemeinderat) ein »Vetorecht« hinsichtlich der Wirksamkeit von Beschlüssen der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrates des Unternehmens vor. Das Beschlussgremium des Gesellschafters kann dabei die Beschlüsse der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrates selbst nicht abändern. Wird vom »Vetorecht« Gebrauch gemacht, müssen Gesellschafterversammlung oder Aufsichtsrat eine geänderte Beschlussfassung herbeiführen oder eben auf einen Beschluss in der Sache verzichten.

Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kriterien im Vergabeverfahren —

Das Thüringer Vergabegesetz regelt ausdrücklich, dass ökologische und soziale Belange auf allen Stufen des Vergabeverfahrens berücksichtigt werden können. Dies gilt insbesondere bei der Definition des Auftragsgegenstands, dessen technischer Spezifikation, der Auswahl der Bieter, der Erteilung des Zuschlags und den Bedingungen für die Ausführung des Auftrags. Die ökologischen und sozialen Belange müssen jedoch im sachlichen Zusammenhang mit der Auftragsleistung stehen und in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen angegeben sein (vgl. § 4 ThürVgG). Bereits bei der Definition des Auftragsgegenstands kann der öffentliche Auftraggeber ökologische und soziale Belange berücksichtigen, soweit nicht haushaltsrechtliche Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Vorgaben des Umweltrechts oder Unionsrecht, insbesondere keine Beeinträchtigung des Marktzugangs für ausländische Bieter entgegenstehen (vgl. § 5 ThürVgG).

Im Rahmen der zu überprüfenden technischen Fachkunde können mit Ausnahme bei Lieferaufträgen Umweltbelange Berücksichtigung finden. Der öffentliche Auftraggeber kann mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängende und ihm angemessene Anforderungen an die technische Leistungsfähigkeit der BieterIn aufstellen, die in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen anzugeben sind. Diese können bei umweltrelevanten öffentlichen Bau- und Dienstleistungsaufträgen in der Angabe der Umweltmanagementmaßnahmen bestehen, die bei der Ausführung des Auftrags zur Anwendung kommen sollen. Zum Nachweis dafür, dass der Bieter bestimmte Normen für das Umweltmanagement erfüllt, kann der Auftraggeber die Vorlage von Bescheinigungen unabhängiger Stellen verlangen (vgl. § 7 ThürVgG).

.....

Bestimmung der Aufsichtsratsmitglieder kommunaler Unternehmen — In § 26 Abs. 2 Ziffer 14 ThürKO wird festgelegt, dass die Mitglieder im Aufsichtsrat vom Rat zu wählen (zu bestellen) sind, da diese Aufgabe weder auf einen beratenden Ausschuss noch auf die BürgermeisterIn übertragen werden kann. Vergleichbare Regelungen gibt es in den Kommunalverfassungen der anderen Bundesländer (vgl. § 113 Abs. 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen). Nach welchen Verfahren die Wahl (die Entsendung) zu erfolgen hat, ist gesetzlich nicht normiert. Es ist zulässig, die Regelungen zur Besetzung der Ausschüsse und der sonstigen kommunalen Gremien zur Anwendung zu bringen. § 27 Abs. 1 ThürKO legt fest, dass das Verfahren zur Besetzung von Ausschüssen und sonstiger Gremien in der Hauptsatzung zu regeln ist. Diese Verfahren sind in der Regel nach Hare-Niemeyer oder de Hondt.

Sollen diese Ausschussbesetzungsregelungen nicht zur Anwendung kommen, müssen die Wahl- bzw. Entsendungsbestimmungen im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung festgeschrieben werden. Es sind sowohl die Mehrheitswahl als auch die Verhältniswahl möglich. Im Interesse der kleineren Fraktionen ist die Verhältniswahl der Mehrheitswahl vorzuziehen. Durch die Verhältniswahl können auch VertreterInnen kleiner Fraktionen, Parteien und Wählergruppen in den Aufsichtsrat gewählt (bestellt) werden.

.....

Bilanz — Die Bilanz im Rechnungswesen ist eine stichtagsbezogene Gegenüberstellung der Vermögensgegenstände und der Kapitalgegenstände eines Unternehmens. Die Basis für die Bilanz bildet das Inventar (Anlagevermögen). Die Bilanz enthält im Gegensatz zum Inventar nur Wertangaben in der jeweiligen Währung und keine Mengenangaben. Sie ist aufgeteilt in AKTIVA (= Vermögensgegenstände) und PASSIVA (= Eigenkapital und Fremdkapital, Mittelherkunft). Dabei gilt immer, dass der Wert der AKTIV-Seite dem Wert der PASSIV-Seite entspricht.

Bieterausschluss — Ausgeschlossen werden kann eine BieterIn, der/die gegen eine arbeitnehmerschützende Vorschrift, eine Vorschrift des Umweltrechts oder gegen eine Rechtsvorschrift über unrechtmäßige Absprachen bei öffentlichen Aufträgen verstoßen hat, wenn der Verstoß mit einem rechtskräftigen Urteil oder einem Beschluss mit gleicher Wirkung geahndet wurde, und eine schwere Verfehlung darstellt, die die Zuverlässigkeit des/der Bewerbers/Bewerberin in Frage stellt.

Bieterauswahl — Vor Erteilung des Zuschlags hat der öffentliche Auftraggeber zu prüfen, ob die Bieter die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzen. Den Nachweis seiner Eignung kann der Bieter auch durch eine gültige Bescheinigung eines in den Vergabe- und Vertragsordnungen genannten Präqualifizierungsverfahrens führen. Das für Angelegenheiten im öffentlichen Auftragswesen zuständige Ministerium kann weitere Präqualifizierungsverfahren und besondere Zertifizierungen in den Bereichen Ökologie, Chancengleichheit und Nachwuchsförderung durch Richtlinien regeln (vgl. § 7 ThürVgG).

Cashflow — Der Cashflow ist der Überschuss der regelmäßigen betrieblichen Einnahmen über die regelmäßigen laufenden betrieblichen Ausgaben. Er gibt damit das aus der Betriebstätigkeit nachhaltig zu erwirtschaftende Zahlungsmittelreservoir zur Deckung besonderer betrieblicher Ausgaben an.

Der Cashflow beziffert den Überschuss, der sich ergibt, wenn man von den Einnahmen die Ausgaben abzieht. Er lässt erkennen, in welchem Maße ein Unternehmen Finanzmittel aus eigener Kraft erwirtschaftet hat. Diese Kennzahl zeigt einerseits, wie stark das Unternehmen sich von innen heraus finanzieren kann (Innenfinanzierung), und andererseits, wie groß das finanzielle Potenzial ist, das aus seiner erfolgreichen Tätigkeit in der Wirtschaft wächst. Abgeleitet davon kann der Bedarf am Fremdkapital ermittelt werden.

De-minimis-Beihilfe — Beihilfen beziehungsweise Subventionen eines EU-Mitgliedstaates an ein Unternehmen bedürfen der Genehmigung durch die Europäische Kommission, wenn sie sich wettbewerbsverzerrend auswirken können. Als De-minimis-Beihilfen gelten Beihilfen, die von einem Mitgliedstaat an ein Unternehmen vergeben werden und deren Betrag als geringfügig anzusehen ist, weil damit (widerlegbar) vermutet wird, dass eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht stattfindet. Folglich sind sie von der Anwendung der Wettbewerbsregeln aus-

genommen. Es gelten verbundene Unternehmen innerhalb eines EU-Landes als »ein einziges Unternehmen«.

Eine De-minimis-Beihilfe ist auf Grund ihres Volumens nicht genehmigungspflichtig, kann jedoch von der Kommission kontrolliert werden. Seit 2014 gelten die EU-Verordnungen Nr. 1407/2013 (allgemein) und 1408/2013 (für Agrarbeihilfen) sowie Nr. 717/2014 (Fischerei und Aquakultur).

Der Schwellenwert beträgt allgemein 200.000 Euro; für Straßengüterverkehrsunternehmen 100.000 Euro; für Fischereiunternehmen 30.000 Euro und für landwirtschaftliche Unternehmen 15.000 Euro.

Dienstleistungsaufträge — Nach § 99 Abs. 4 GWB bezeichnen Dienstleistungsaufträge alle Verträge über Leistungen, die nicht unter § 99 Abs. 2 oder Abs. 3 GWB fallen und kein Auslobungsverfahren darstellen. Das Gesetz verzichtet auf eine ausdrückliche Definition und beschränkt sich darauf, Dienstleistungsaufträge lediglich abgrenzend zu beschreiben. Dementsprechend ist bei Prüfung der Frage, ob ein Dienstleistungsauftrag vorliegt, zunächst zu untersuchen, ob § 99 Abs. 2, 3 oder 5 GWB eingreift.

Direktvergabe — Liefer- und Dienstleistungsaufträge mit einem Gesamtauftragswert bis 1.000 Euro dürfen direkt vergeben werden.

Eigenbetrieb — Eigenbetriebe werden als Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit organisatorisch und wirtschaftlich selbstständig und finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde verwaltet. Ein Eigenbetrieb muss seine Rechnung nach den Regeln der Doppelten Buchführung aufstellen, wobei im kommunalen Haushalt nur noch der Gewinn oder Verlust veranschlagt wird (»Netto-Betrieb«).

Die Thüringer Eigenbetriebsverordnung (ThürEBV) sowie die Betriebssatzung regeln die Zuständigkeiten und Befugnisse im Eigenbetrieb. Dem Gemeinderat obliegt es, eine Werkleitung und einen Werksausschuss zu bestellen (§ 76 [1] Satz 1 ThürKO). Die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebes werden durch die Werkleitung geführt. Sie ist weitestgehend unabhängig gegenüber der Kommune. Sie leitet den Betrieb eigenverantwortlich, führt die laufenden Geschäfte und vertritt den Betrieb nach außen. Die Zusammensetzung der Werkleitung wird in der Regel in der Betriebssatzung festgelegt.

Die BürgermeisterIn bleibt auch beim Eigenbetrieb zuständig. Er vertritt somit auch den Eigenbetrieb nach außen. Die BürgermeisterIn kann auch Eilentscheidungen im

Sinne des § 30 ThürKO anstelle des Werkausschusses treffen. Der Gemeinderat kann die Werkleitung mit der Vertretung des Eigenbetriebes nach außen beauftragen. Rechtlich wird die Gemeinde durch die Handlungen des Eigenbetriebes unmittelbar berechtigt, verpflichtet und haftbar gemacht. Für Schulden des Eigenbetriebes haftet die Gemeinde. Bestimmte Entscheidungen verbleiben allerdings gemäß § 26 (3) Satz 2 i. V. m. § 26 (2) der ThürKO und den entsprechenden Vorschriften der ThürEBV in der Zuständigkeit des Gemeinderates.

Die Kreditgenehmigung für den Eigenbetrieb erfolgt gesondert.

Die Kontrollmöglichkeiten seitens der Gemeinde sind durch die Bestellung des Werkleiters sowie des Werksausschusses, die Aufstellung der Betriebssatzung und des Wirtschaftsplanes sowie die Beteiligung an außergewöhnlichen Entscheidungen gegeben.

Ein wesentlicher Vorteil des Eigenbetriebes (wie auch des selbstständigen Kommunalunternehmens – gilt noch nicht in Thüringen) gegenüber Kapitalgesellschaften besteht in der Gewährträgerhaftung der Kommune nach § 76 ThürKO.

Diese Gewährträgerhaftung führt unmittelbar zur Kommunalkreditfähigkeit des Kommunalunternehmens. Weitere Sicherungsmittel der Kommune sind nicht erforderlich. Dies erlaubt dem Eigenbetrieb die Inanspruchnahme von Fremdfinanzierungsmitteln zu Vorzugskonditionen, ohne dass es auf eine bestimmte Eigenkapitalausstattung ankommt.

Eigenbetriebsvorbehalt — Die Kommunen können im Rahmen ihrer Organisationshoheit selbst entscheiden, in welcher Organisationsform sie sich wirtschaftlich betätigen. Es gibt dabei gesetzlich keine Rangfolge der Organisationsformen bei der wirtschaftlichen Betätigung. Die Kommunen sind hier völlig frei. Ursprünglich gab es in der Thüringer Kommunalordnung einen sogenannten »Eigenbetriebsvorbehalt«. Dabei mussten die Kommunen zunächst prüfen, inwieweit die wirtschaftliche Betätigung in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erfolgen kann. Erst wenn dies nicht möglich war, durfte die Kommune eine privatrechtliche Organisationsform für die wirtschaftliche Betätigung wählen. Dieses Vorrangprinzip für die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wurde jedoch gestrichen.

Eigengesellschaft — Eigengesellschaften werden als wirtschaftliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit geführt. Eigengesellschaften sind Formen der wirtschaftlichen Beteiligungen. Sie sind juristische Personen des privaten Rechts als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), als Aktiengesellschaft (AG), als Gesellschaft des Handelsgesetzbuchs (HGB) oder als Genossenschaft. Sie unter-

liegen den Rechnungslegungsvorschriften des Handels- und Steuerrechts. In der kommunalen Praxis dominiert die Unternehmensform der GmbH, weil das GmbH-Recht dem Gesellschafter – der Stadt – über den Gesellschaftsvertrag weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten ermöglicht, die beispielsweise bei der AG durch andere gesetzliche Festlegungen nicht gegeben sind. Beteiligungen sind wirtschaftlich selbstständige Unternehmen, die als Mehrheits- und Minderheitsbeteiligung bzw. bei einer Beteiligung von 100 Prozent als Eigengesellschaft geführt werden. Die Bedeutung dieser Institutionen ist für Kommunen in den letzten Jahren deutlich gewachsen, ein weiterer Bedeutungszuwachs ist aus mehreren Ursachen wahrscheinlich.

Eigenkapitalquote — Die Eigenkapitalquote ist eine Vermögenslagekennziffer. Die Kennziffer bildet ob, wie hoch das Eigenkapital am Gesamtkapital ist (Eigenkapital ./ Gesamtkapital). Je höher das Eigenkapital ist, desto höher sind die eigenen Reserven und umgekehrt. Der Zielwert ist sehr branchenabhängig.

Eigenkapitalrentabilität — Durch diese Ertragslagekennziffer wird dokumentiert wie hoch das eingesetzte Kapital verzinst wird (Jahresergebnis ./ Eigenkapital).

Einheitliches Abstimmungsverhalten im Aufsichtsrat eines kommunalen Unternehmens — Diese Frage ist mit dem Weisungsrecht verbunden. Sind die VertreterInnen der Kommune an Ratsbeschlüsse gebunden, spricht das für ein einheitliches Abstimmungsverhalten entsprechend der Weisungen.

Gibt es keine Weisung der Kommune an die kommunalen VertreterInnen in einem Unternehmensorgan oder kann aus anderen Gründen dieser Weisung nicht erfolgen, ist das Abstimmungsverhalten von den Grundüberzeugungen des Einzelmitgliedes sowie dessen politischer Orientierung bestimmt.

EU-Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionsverträge — Das EU-Parlament hat im Januar 2014 neue EU-Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionsverträge angenommen. Damit sollen die Qualität und das Preis-Leistungsverhältnis von Bauarbeiten, Waren oder Dienstleistungen, erworben von öffentlichen Auftraggebern, verbessert werden. Weiterhin soll es für Klein- und Mittelständige Unternehmen (KMU) einfacher werden, sich an Ausschreibungen zu beteiligen. Die neuen Regeln, die bereits mit dem Rat im Juni 2013 vereinbart wurden, sind eine Neufassung der aktuellen EU-Gesetzgebung für die öffentliche Auftragsvergabe. Sie enthalten erstmalig gemeinsame EU-Standards für

Konzessionsverträge, um den fairen Wettbewerb zu stärken und ein optimales Preis-Leistungsverhältnis zu gewährleisten, indem neue Zuschlagskriterien eingeführt werden, die ökologische und soziale Aspekte sowie die Innovation stärker berücksichtigen. Das öffentliche Auftragswesen beträgt etwa 18 Prozent des europäischen Brutto-Inland-Produkts (BIPs) und ist ein wichtiger Hebel für die Erreichung bestimmter gesellschaftlicher Ziele.

Ein optimales PreisLeistungsverhältnis: Dank des neuen Kriteriums des »wirtschaftlich günstigsten Angebots« im Vergabeverfahren können Behörden den Schwerpunkt stärker auf Qualität, Umwelt- oder Sozialaspekte sowie Innovation legen und dabei weiterhin den Preis und die Lebenszykluskosten der ausgeschriebenen Ware oder Leistung berücksichtigen.

Innovativere Lösungen: Die neue »Innovationspartnerschaft« wird es Behörden ermöglichen, mit einer Ausschreibung ein bestimmtes Problem anzugehen, ohne möglichen Lösungen vorzugreifen, und so der AuftraggeberIn und der BieterIn Spielraum für die Entwicklung gemeinsamer Initiativen lassen.

Weniger Verwaltungsaufwand für Anbieter, einfacherer Zugang für KMU: Das Bieterverfahren für Unternehmen wird einfacher durch die Verwendung eines einheitlichen europäischen Auftragsdokuments in Form einer Eigenerklärung. Nur der/die BieterIn, der/die den Zuschlag erhält, muss die Originaldokumente vorlegen. Dies sollte den Verwaltungsaufwand für Unternehmen um 80 Prozent verringern, schätzt die Kommission. Die neuen Regeln fördern auch die Unterteilung der Aufträge in Lose, damit kleine Unternehmen leichter mitbieten können.

Schärfere Regeln für Unteraufträge: Um Sozialdumping zu bekämpfen und die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten zu gewährleisten, sehen die neuen Gesetze Regeln für Unteraufträge und schärfere Bestimmungen für Angebote, deren Preis ungewöhnlich niedrig ist, vor. AuftragnehmerInnen, die die EU-Arbeitsrechtsvorschriften nicht beachten, können von einer Ausschreibung ausgeschlossen werden.

Keine Forderungen zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Gemeingüter: Nach den neuen EU-Bestimmungen für Konzessionsverträge steht es den Mitgliedstaaten offen, zu entscheiden, wer öffentliche Bau- oder Dienstleistungsaufträge ausführen soll – die Behörden oder der Privatsektor. Die neue Richtlinie enthält »keinerlei Forderung nach Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen«, steht in dem Text. Des Weiteren bestätigten die Abgeordneten die besondere Eigenschaft von Wasser als öffentliches Gut und akzeptieren den Ausschluss dieses Sektors von den neuen Bestimmungen (vgl. Öffentliche Auftragsvergabe: Bessere Qualität und mehr Leistung für den Preis, Plenartagung EU-Parlament, Pressemitteilung - Wettbewerb – 15-01-2014 – 13:36)

EU-Schwellenwerte für Vergabe öffentlicher Aufträge — Die aktuellen EU-Schwellenwerte ab 1. Januar 2020:

- 5,350 Millionen Euro (Bauleistungen),
- 214.000 Euro (allgemeine Liefer- und Dienstleistungen),
- 428.000 Euro (Lieferungen und Dienstleistungen in den Sektoren) und
- 139.000 Euro (Liefer- und Dienstleistungen oberster und oberer Bundesbehörden).

Ab diesen Schwellenwerten muss die Ausschreibung und Vergabe der Aufträge europaweit erfolgen.

Finanzrechnung — Die Finanzrechnung ist, neben der Ergebnisrechnung, eine Nebenrechnung, die sich der Zahlen und Angaben der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controlling bedient. Im Gegensatz zu der reinen Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung stellt die Finanzrechnung die finanziellen Konsequenzen der betrieblichen Tätigkeit transparent dar. In der Finanzrechnung werden alle Einzahlungen und Auszahlungen für die laufende Geschäftstätigkeit und den investiven Bereich dargestellt.

Frauenquote bei der Besetzung der Gremien kommunaler Unternehmen — Bei der Entsendung kommunaler VertreterInnen in Gremien öffentlicher oder privatrechtlicher Gesellschaften (Unternehmen) müssen die Vorgaben der Gleichsetzungsgesetze der Länder (§13 Thüringer Gleichstellungsgesetz) beachtet werden (vgl. *OVG Schleswig- Holstein vom 6.12.2017, AZ: 3 LB 11/17*). Danach muss bei derartigen Besetzungsverfahren die Parität zwischen Frau und Mann Berücksichtigung finden.

Freihändige Vergabe öffentlicher Aufträge — Freihändige Vergaben von Bauaufträgen sind bis zu 50.000 Euro (netto) zulässig. Auch bei der freihändigen Vergabe sind mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen (vgl. *Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge ThürStAnz 2014, 1299*). Freihändige Vergaben von Bauaufträgen soll vorrangig an Handwerksbetriebe und baugewerbliche Kleinbetriebe erteilt werden. Für die freihändige Vergabe bei Lieferungen und Leistungen liegt die Wertgrenze bei 20.000 Euro (netto). Es gelten die Transparenzbestimmungen.

Im Zusammenhang mit der Coronapandemie gelten zeitlich befristet abweichende Wertgrenzen.

Fremdkapitalquote — Durch diese Kennziffer zur Vermögenslage wird dokumentiert, wie hoch das Fremdkapital am Gesamtkapital ist (Fremdkapital ./ Eigenkapital). Je höher die Fremdkapitalquote ist, umso schwieriger (und meist auch kostenintensiver) ist die weitere Aufnahme von Krediten (Fremdkapital).

Gesellschafterversammlung — Oberstes beschließendes Organ der GmbH ist die Gesellschafterversammlung, in der die Gesamtheit der GesellschafterInnen repräsentiert ist. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich – soweit nicht Gesetz oder Satzung/ Gesellschaftervertrag etwas anderes bestimmen – auf alle Angelegenheiten der GmbH (vgl. § 45 GmbHG). Die GesellschafterInnen fassen ihre Beschlüsse in der Gesellschafterversammlung (vgl. § 48 Abs. 1 GmbHG). Bei Einverständnis aller Gesellschafter ist schriftliche Abstimmung ohne Abhalten einer Versammlung zulässig (§ 48 Abs. 2 GmbHG). Wird ein Aufsichtsrat gebildet oder besteht die Pflicht zur Bildung eines Aufsichtsrates, ist die Zuständigkeit zwischen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat im Gesellschaftervertrag/Satzung zu bestimmen.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) — Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gehört zur Gruppe der Kapitalgesellschaften und ist nach deutschem Rechtssystem eine juristische Person des Privatrechts. Die GmbH gilt auch als Handelsgesellschaft im Sinne des Handelsgesetzbuchs.

Die rechtlichen Grundlagen für eine GmbH finden sich im GmbH-Gesetz (GmbHG). Weitere Vorschriften für die GmbH sind die §§ 238–342 a Handelsgesetzbuch (HGB), das Umwandlungsgesetz (UmwG) und die Insolvenzordnung (InsO).

Zur Gründung einer GmbH ist mindestens eine »Person« notwendig. Es können aber auch unbegrenzt viele »Personen« eine GmbH gründen oder später beitreten. Mögliche GesellschafterInnen können natürliche und juristische Personen sowie andere Kapitalgesellschaften sein (z. B. Offene Handelsgesellschaft/OHG, Kommanditgesellschaft/KG, Gesellschaft bürgerlichen Rechts/GbR). Der Gesellschaftsvertrag (die Satzung), muss folgenden Mindestinhalt haben:

- Firma,
- Sitz,
- Gesellschaftsgegenstand,
- Höhe des Stammkapitals und
- Übernahme der Stammeinlagen durch die GesellschafterInnen.

Eine GmbH entsteht erst mit der Eintragung in das Handelsregister, das heißt die Eintragung ist konstitutiv. Dazu ist der Gesellschaftsvertrag notariell zu beurkunden.

Anschließend muss eine notariell beglaubigte Handelsregisteranmeldung erfolgen. Die GmbH muss eine oder mehrere GeschäftsführerInnen haben (§ 6 Abs. 1 GmbHG).

Neben der Vertretung ausschließlich durch GeschäftsführerInnen besteht auch die Möglichkeit der sogenannten gemischten Gesamtvertretung. Bei dieser erfolgt die Vertretung der Gesellschaft entweder durch die GeschäftsführerInnen gemeinschaftlich oder durch eine GeschäftsführerIn in Gemeinschaft mit einer ProkuristIn als rechtsgeschäftlichen VertreterIn (in Anwendung des § 78 Abs. 3 AktG).

Gewinnabführungsvertrag — Mit einem Gewinnabführungsvertrag verpflichtet sich eine Kapitalgesellschaft gegenüber einem Unternehmen in beliebiger Rechtsform, den Gewinn abzuführen. Der Gewinnabführungsvertrag ist ein Unternehmensvertrag, der die Abführung des Gewinns oder den Ausgleich des Verlusts der einen Gesellschaft an oder durch die andere Gesellschaft zum Gegenstand hat.

Der Gewinnabführungsvertrag ist neben dem Beherrschungsvertrag in § 291 AktG geregelt. Da das AktG nur für die Aktiengesellschaft und die Kommanditgesellschaft auf Aktien gilt, sind diese Bestimmungen auf andere Kapitalgesellschaften wie die GmbH zunächst nicht unmittelbar anwendbar; zumal sich im GmbH-Gesetz keine Regelung über Unternehmensverträge findet. Diese »Gesetzeslücke« wurde aber zwischenzeitlich durch die Rechtsprechung geschlossen. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in seinem Urteil vom 24. Oktober 1988 ausführlich dazu Stellung genommen und bei der GmbH als abhängige Gesellschaft bestimmte Formvorschriften für die Wirksamkeit eines Gewinnabführungsvertrages erlassen. Dabei muss die GmbH im Unternehmensvertrag die Geltung der aktienrechtlichen Vorschriften ausdrücklich vorsehen.

Gewinn- und Verlustrechnung — Die Gewinn- und Verlustrechnung bildet die Erträge und Aufwendungen eines Unternehmens ab. Im Ergebnis wird der unternehmerische Erfolg (= Gewinn oder Verlust) sichtbar.

Haftung der Gesellschaft und der Gesellschafter — Die GmbH haftet nur mit ihrem Gesellschaftsvermögen (§ 13 Abs. 2 GmbHG) für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft. Das Vermögen der GesellschafterInnen bleibt unberührt. Für Verluste aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einer GmbH haften die GesellschafterInnen der GmbH nur, sofern sie die Vermögenslosigkeit der Gesellschaft in rechtswidriger Weise verursacht haben. Dazu hat der Bundesgerichtshof in den letzten Jahren den Tatbestand der Existenzvernichtungshaftung entwickelt.

Informationsanspruch der Öffentlichkeit gegenüber kommunalen Unternehmen — BGH bestätigt die Auskunftspflicht kommunaler Unternehmen (Urteil vom 16.03.2017, AZ: 1 ZR 13/16).

Wie weit reicht das Auskunftsrecht von JournalistInnen? Der BGH hat festgestellt, dass auch privatrechtliche Unternehmen Einsicht in Interna geben müssen, wenn sie mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand sind. Die Begründung: Diese sind Behörden im Sinne des Landespresserechts. Auch private Unternehmen, die im Bereich der Daseinsvorsorge tätig sind und deren Anteile sich mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, sind dazu verpflichtet, der Presse Auskunft zu erteilen. Das hat der Bundesgerichtshof (BGH) jetzt entschieden. Im konkreten Fall ging es um den Investigativ-Journalisten David Schraven, der von der Gelsenwasser AG wissen wollte, ob das Versorgungsunternehmen in den Jahren 2010 und 2013 Wahlkampfblogs der SPD mitfinanziert hat. Unter Berufung auf das Pressegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen hatte Schraven um Einsicht in interne Informationen des Unternehmens gebeten. Gelsenwasser verweigerte jedoch die Auskunft und berief sich dabei unter anderem darauf, dass man schließlich keine Behörde, sondern eine Aktiengesellschaft sei. Schraven erhob daraufhin Klage vor dem Landgericht Essen. Dieses wies die Klage jedoch zurück. Gegen diese Entscheidung legte der Journalist Berufung ein und bekam im Dezember 2015 vor dem Oberlandesgericht (OLG) Hamm Recht. Die Begründung: Dem Landespressegesetz liege ein eigenständiger Behördenbegriff zugrunde, dem auch private Unternehmen unterliegen, die von kommunalen Aktionären beherrscht werden und von diesen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden. Diese Auffassung wurde nun vom BGH bestätigt. Die Richter stellten klar: Sobald sich mehr als die Hälfte der Anteile eines privatrechtlich organisierten Unternehmens im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, besteht eine Auskunftspflicht der Presse. In ihrer Entscheidung wiesen die Richter zugleich darauf hin, dass dem von Schraven verfolgten Informationsinteresse ein höheres Gewicht zukomme als dem Interesse der Gelsenwasser AG an der Geheimhaltung interner Geschäftsvorgänge. Der Journalist habe versucht, Licht ins Dunkel der Verwendung öffentlicher Mittel und der möglichen politischen Aktivitäten eines kommunal beherrschten Unternehmens zu bringen. Insofern habe ein »gewichtiges öffentliches Informationsinteresse« vorgelegen. Dieses gelte jedoch im konkreten Fall nur für die Zeit von 2009 bis 2013 und nicht für die Zeit davor, stellten die Richter klar. Die Gelsenwasser AG gehört zu 92,9 Prozent der Wasser und Gas Westfalen GmbH. An dieser wiederum halten die Stadtwerke Bochum und die Stadtwerke Dortmund jeweils 50 Prozent. Die verbleibenden 7,1 Prozent befinden sich im Streubesitz. Die Gelsenwasser AG ist an den Börsen Frank-

furt, Düsseldorf und Berlin notiert. (Quelle: DNK, 16. 3. 2017) Zu verweisen ist auch auf eine Entscheidung des BVerfG vom 7. November 2017 (AZ: 2 BvE 2/11 – Rn. 1-372) zur Auskunftspflicht der Bundesregierung über die Aktivitäten bundeseigener Unternehmen. Die hier formulierten Grundsätze gelten auch für die Kommunen.

.....

Informationsanspruch des Rates gegenüber dem Aufsichtsrat eines kommunalen Unternehmens — Im § 394 AktG ist festgeschrieben, dass die von der Kommune entsandten Aufsichtsratsmitglieder der Kommune gegenüber nicht an eine Verschwiegenheitspflicht gebunden sind, wenn sich dies aus dem Kommunalrecht ergibt. Davon ausgenommen sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Als Geheimnis ist jede Information anzusehen, die nur einem beschränkten Kreis von Personen bekannt ist und deren Verbreitung darüber hinaus dem Interesse der Gesellschaft abträglich sein könnte. Vertrauliche Angaben können alle Informationen sein, an deren Nichterörterung in der Öffentlichkeit die Gesellschaft ein Interesse hat. »Was bewusst jedermann offenbar ist, ist kein Geheimnis mehr« (Bundesgerichtshof). Betrifft das Tatsachen oder Vermutungen, die zu einem Schaden der Gemeinde führen können, wie z. B. drohende Insolvenz, Kreditunwürdigkeit usw., sollte das Aufsichtsratsmitglied die Gemeinde veranlassen, von ihrem Auskunftsrecht als Aktionär oder Gesellschafter Gebrauch zu machen.

In den Kommunalverfassungen gibt es Regelungen zur Informations-/Unterrichtungspflicht der kommunalen VertreterInnen in kommunalen Unternehmen gegenüber der Kommune. So regelt § 113 Abs. 5 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), dass die VertreterInnen der Gemeinde (in den kommunalen Unternehmen) den Rat über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten haben. Eine derartige klarstellende Regelung gibt es in Thüringen nicht. Allerdings dürfte in Thüringen dieser Unterrichtsanspruch des Rates aus den allgemeinen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen ableitbar sein.

Eine gesetzlich normierte Berichtspflicht an Fraktionen oder Ausschüssen gibt es zwar nicht, die Fraktionen und Ausschüsse können aber durchaus von den Aufsichtsratsmitgliedern Auskünfte einfordern. Ob und in welchem Umfang diese Auskünfte gegeben werden, ist im Einzelfall zu entscheiden. Es können zudem Anfragen an die Verwaltung gestellt werden, die die Kommune zum Gebrauch ihres Auskunftsrechtes als Aktionärin oder Gesellschafterin veranlassen.

*Literaturhinweise für die Rechtsauffassung, dass kommunale Vertreter*innen in Organen kommunaler Unternehmen sehr wohl gegenüber der Kommune und ihrer Gremien Informationen aus dem Aufsichtsrat weiterleiten können: Altmeppen, in: Roth/Altmeppen, GmbHG, 7. Auflage 2012, § 52 Rn. 29; Altmeppen, NJW 2003, 2561, 2566; Spindler, in: Münchener Kommentar zum GmbHG, 1. Auflage 2012, § 52 Rn. 592.*

Zu verweisen ist auch auf eine Entscheidung des BVerfG vom 7. November 2017 (AZ: 2 BvE 2/11 – Rn. 1-372) zur Auskunftspflicht der Bundesregierung über die Aktivitäten bundeseigener Unternehmen. Die hier formulierten Grundsätze gelten auch für die Kommunen.

In-House-Vergabe — Ein sogenanntes In-House-Geschäft ist nach den Vorgaben des EU-Rechts ausschreibungsfrei (vgl. Artikel 15 Abs. 1 RL EU über Konzessionsvergabe VL 5/2148 und Artikel 11 Abs. 1 RL EU über öffentliche Auftragsvergabe VL 5/2154). Dabei vergibt die Kommune einen Auftrag an ein eigenes Unternehmen. Für eine derartige Vergabe müssen folgende Voraussetzungen insgesamt vorliegen:

- Der öffentliche Auftraggeber übt über die betreffende juristische Person eine ähnliche Kontrolle aus wie übers eine eigene Dienststellen (liegt vor, wenn der Einfluss auf die strategischen Ziele und wesentliche Entscheidungen vorliegt, der Einfluss kann auch von mehreren öffentlichen Auftraggebern gemeinsam ausgeübt werden),
- mehr als 80 Prozent der Tätigkeit der kontrollierten juristischen Person dienen der Ausführung von Aufgaben, mit denen sie von dem die Kontrolle ausübenden öffentlichen Auftraggeber oder von anderen von diesem kontrollierten juristischen Person betraut wurde und
- es besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung an der kontrollierten juristischen Person, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die in Übereinstimmung mit den Verträgen durch nationale gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und keinen maßgeblichen Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln.

Investitionsquote — Über diese Kennziffer der Vermögenslage wird abgebildet, wie hoch der Investitionsanteil am Anlagevermögen ist (Investitionen ./ Anlagevermögen). Eine hohe Investitionsquote belegt die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens.

Jahresabschluss — Mit dem Jahresabschluss wird eine Geschäftsperiode (i. d. R. ein Geschäftsjahr) abgeschlossen. Das Handelsgesetzbuch (HGB) schreibt gemäß § 242 pflichtig einen Jahresabschluss vor.

Durch den Jahresabschluss wird der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens bemessen und auch offengelegt. Er stellt damit die Grundlage für zukünftige Planungen und Entscheidungen dar. Zudem kann sich die Öffentlichkeit Einsicht in die

finanzielle Lage des Unternehmens verschaffen. Mit dem Jahresabschluss wird zudem die Besteuerung eines Unternehmens bemessen.

Kapitalertragsteuer — Schüttet die GmbH Gewinn an ihre Gesellschafter aus (Dividende), muss sie davon Kapitalertragsteuer einbehalten (derzeitiger Steuersatz: 25 % + Solidaritätszuschlag 5,5 % auf die Kapitalertragssteuer = Gesamtsteuerlast: 26,375 %) und an das Finanzamt abführen. Die weitere steuerliche Behandlung der Dividende und der einbehaltenen Kapitalertragsteuer bei der GesellschafterIn hängt davon ab, ob die GesellschafterIn eine natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz bzw. Sitz im In- oder Ausland ist.

Kleines Unternehmen — Dieses Unternehmen hat weniger als 50 Beschäftigte und einen Jahresumsatz/eine Bilanzsumme unter zehn Millionen Euro.

Kleinstunternehmen — Kleinstunternehmen sind Unternehmen weniger als zehn Beschäftigte und einem Jahresumsatz/einer Bilanzsumme unter zwei Millionen Euro.

Kommunale Maßnahme als Beihilfe — Eine kommunale Maßnahme ist dann nach den EU-Vorschriften eine staatliche Beihilfe, wenn folgende fünf Voraussetzungen in Summe vorliegen:

- Die Maßnahme erfolgt zugunsten eines Unternehmens.
- Die Maßnahme begünstigt ein Unternehmen.
- Die Maßnahme wird aus öffentlichen Mitteln finanziert.
- Die Maßnahme muss selektiv wirken (ein bestimmtes Unternehmen oder Produktionszweig wird begünstigt).
- Die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und zudem eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels hervorrufen.

Liegt eine dieser Voraussetzungen nicht vor, handelt es sich nicht um eine staatliche Beihilfe. Die Maßnahme kann dann ohne beihilferechtliche Einschränkungen vollzogen werden.

Kontrolle der AuftragnehmerInnen — Die AuftraggeberIn kann Kontrollen durchführen, um die Einhaltung der der AuftragnehmerIn aufgrund dieses Gesetzes auferlegten Verpflichtungen zu überprüfen. Die AuftraggeberIn hat zu diesem Zweck mit der AuftragnehmerIn vertraglich zu vereinbaren, dass ihr auf Verlangen die Entgeltabrechnungen der AuftragnehmerIn und der NachunternehmerInnen sowie die Unterlagen über die Abführung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und

die zwischen AuftragnehmerIn und NachunternehmerIn abgeschlossenen Werkverträge vorgelegt werden. Die AuftragnehmerIn hat ihre Beschäftigten auf die Möglichkeit solcher Kontrollen hinzuweisen. Die AuftragnehmerIn und ihre NachunternehmerInnen haben vollständige und prüffähige Unterlagen nach über die eingesetzten Beschäftigten bereitzuhalten (§ 17 ThürVgG).

Körperschaftsteuer — Eine GmbH unterliegt mit ihrem Einkommen der Körperschaftsteuer, unabhängig von der Gewinnverwendung. Der Steuersatz beträgt derzeit 15 Prozent zuzüglich 5,5 Prozent Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer, so dass der Steueranteil insgesamt 15,825 Prozent des zu versteuernden Einkommens beträgt.

Kosten- und Leistungsrechnung — Die Kosten- und Leistungsrechnung wird auch als internes Rechnungswesen bezeichnet, weil es komplett der Hoheit des Unternehmens unterliegt.

Lagebericht — Die im Lagebericht enthaltenen Informationen sollen die Angaben des Jahresabschlusses ergänzen. Im Lagebericht ist ein genaues Bild der aktuellen Lage des Unternehmens darstellen. Der Lagebericht ist bei mittelgroßen und großen Kapitalgesellschaften neben dem Jahresabschluss mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang Bestandteil der Berichtspflichten auf Grundlage des Handelsgesetzbuch (HGB). Der Bericht soll die derzeitige und zukünftige Situation des Unternehmens hinsichtlich der Chancen und Risiken darstellen. Es muss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt werden (vgl. § 289 HGB).

Der Lagebericht sollte wie folgt gegliedert sein:

- Geschäfts- und Rahmenbedingungen (Chancen und Unternehmensrisiken)
- Ertragslage
- Vermögenslage
- Finanzlage
- Kosten- und Liquiditätssituation
- Marktsituation
- nicht finanzielle Leistungsindikatoren, wie z.B. MitarbeiterInnenqualifikation, Qualitäts- und Umweltmanagement, Nachhaltigkeitsanalyse

Liefieraufträge — § 99 Abs. 2 Satz 1 GWB definiert Liefieraufträge als Verträge zur Beschaffung von Waren, die insbesondere Kauf, Ratenkauf, Leasing, Miete oder

Pacht mit oder ohne Kaufoption betreffen. Diese Aufzählung ist jedoch keinesfalls abschließend. Auch andere Vertragsarten können durchaus einen Lieferauftrag darstellen. Dies ist immer dann der Fall, wenn sich die AuftraggeberIn für einen längeren Zeitraum die tatsächliche Verfügungsgewalt über eine Ware gegen Zahlung eines Entgeltes verschafft.

Liquidation der GmbH — Die Liquidation ist das Abwicklungsverfahren nach der Auflösung der GmbH. Die Abwicklung der Gesellschaft erfolgt gemäß § 66 GmbHG durch die LiquidatorInnen, das sind grundsätzlich die bisherigen GeschäftsführerInnen außer im Fall des Insolvenzverfahrens. Sie werden im Register eingetragen und haben die laufenden Geschäfte der GmbH zu beenden und das Vermögen der Gesellschaft in Geld umzusetzen (§ 70 GmbHG). Ist die Liquidation beendet, dann haben die LiquidatorInnen den Schluss der Liquidation zur Eintragung in das Handelsregister anzumelden. Die Gesellschaft ist im Handelsregister dann zu löschen (§ 74 GmbHG).

Liquidität — Liquidität ist die Ausstattung an Zahlungsmitteln, die für Investitions- und Konsumauszahlungen und zur Befriedigung von Zahlungsverpflichtungen zur Verfügung stehen (= Ausdruck von Zahlungsfähigkeit). Als Kennzahl zur Finanzlage eines Unternehmens ist die Liquidität das Verhältnis der flüssigen Mittel zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten. Die Kennzahl wird zur Bewertung der Leistungsfähigkeit eines Unternehmens herangezogen.

Mindestlohnzahlung als Vergabekriterium — Die Mindestlohnzahlung kann sehr wohl ein Vergabekriterium sein. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat entschieden, dass es nicht gegen das Unionsrecht verstößt, wenn ein Bieter vom Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags ausgeschlossen wird, weil er es ablehnt, sich zur Zahlung des Mindestlohns an seine Beschäftigten zu verpflichten (EuGH, Urteil vom 17. November 2015 – C-115/14). Die Verpflichtung zur Zahlung des Mindestlohns ist also eine grundsätzlich zulässige zusätzliche Bedingung für die Vergabe eines öffentlichen Auftrags. Das Erfordernis zur Zahlung des Mindestlohns ist nach Auffassung des EuGH durch das Ziel des ArbeitnehmerInnenschutzes gerechtfertigt. Zudem können die Länder nach der Entscheidung des EU-Gerichtshofes eigene Vorgaben für einen Mindestlohn als Vergabekriterium bestimmen (vgl. http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_p_3_2016.pdf).

Mittelstandsförderung im Vergaberecht — Die öffentlichen Auftraggeber sind nach § 3 des Thüringer Vergabegesetzes (ThürVgG) verpflichtet, kleine und mittlere Unternehmen bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben in angemessenem Umfang zur Angebotsabgabe aufzufordern. Zu beauftragende Leistungen sollen in Fach- und Teillosen vergeben werden.

Zudem ist das Vergabeverfahren so zu wählen, soweit dies nach Art und Umfang der anzubietenden Leistungen möglich ist, (so zu wählen und die Verdingungsunterlagen so zu gestalten,) dass kleine und mittlere Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen und beim Zuschlag berücksichtigt werden können (*siehe auch: Thüringer Gesetz zur Förderung und Stärkung kleiner und mittlerer Unternehmen und der Freien Berufe – Thüringer Mittelstandsförderungsgesetz – vom 18. April 2011 – GVBl. 2011, 74*).

Mittlere Unternehmen — Diese Unternehmen haben weniger als 250 Beschäftigte. Der Jahresumsatz beträgt bis 50 Millionen Euro, die Bilanzsumme bis 43 Millionen Euro.

Nachunternehmereinsatz — Die AuftragnehmerIn darf Bau- und Dienstleistungen nur auf NachunternehmerInnen übertragen, wenn die AuftraggeberIn im Einzelfall schriftlich zugestimmt hat. Die Zustimmung ist nicht notwendig bei Leistungen, auf die der Betrieb der AuftragnehmerIn nicht eingestellt ist. Die BieterInnen haben bereits bei Abgabe ihres Angebots ein Verzeichnis der Nachunternehmerleistungen vorzulegen. Soweit Leistungen auf NachunternehmerInnen übertragen werden, hat sich die AuftragnehmerIn auch zu verpflichten, den NachunternehmerInnen die für AuftragnehmerInnen geltenden Pflichten aufzuerlegen und die Beachtung dieser Pflichten durch die NachunternehmerInnen zu kontrollieren. Die nachträgliche Einschaltung oder der Wechsel einer NachunternehmerIn bedarf der Zustimmung der öffentlichen AuftraggeberIn. Die Zustimmung darf nur wegen mangelnder Fachkunde, Zuverlässigkeit oder Leistungsfähigkeit der NachunternehmerIn sowie wegen Nichterfüllung der Nachweispflicht zur Tariftreue, Entgeltgleichheit und Kernarbeitsnormen versagt werden. Die AuftragnehmerInnen sind für den Fall der Weitergabe von Leistungen an NachunternehmerInnen vertraglich zu verpflichten,

- bevorzugt kleine und mittlere Unternehmen zu beteiligen, soweit es mit der vertragsgemäßen Ausführung des Auftrags zu vereinbaren ist,
- NachunternehmerInnen davon in Kenntnis zu setzen, dass es sich um einen öffentlichen Auftrag handelt,
- bei der Weitergabe von Bauleistungen an NachunternehmerInnen die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen der Vergabe-

und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/B), bei der Weitergabe von Dienstleistungen die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/B) zum Vertragsbestandteil zu machen und

- den NachunternehmerInnen keine – insbesondere hinsichtlich der Zahlungsweise – ungünstigeren Bedingungen aufzuerlegen, als zwischen der AuftragnehmerIn und der öffentlichen AuftraggeberIn vereinbart sind (vgl. § 12 ThürVgG).

Öffentliches Bieterverfahren — Bei diesem Bieterverfahren handelt es sich nicht um ein Verfahren im Sinne der Richtlinie 18/2004/EG (*Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge in L 134/114 vom 30. April 2004*) sowie des Vergaberechts.

Das öffentliche Bieterverfahren unterliegt ausdrücklich nicht den Regelungen des Gesetzes gegen die Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Verträge (VgV) oder der VOB/A, der VOL/A bzw. der VOF.

Beim Bieterverfahren handelt es sich nicht um eine Auktion oder eine Versteigerung. Das Bieterverfahren ist zeitlich begrenzt und eröffnet die Möglichkeit, ein Gebot für die angebotene Immobilie abzugeben. Besonders ist, dass Immobilien im Bieterverfahren keinen festen Kaufpreis haben, sondern der Erwerber ein Gebot abgibt, dass der Verkäufer dann annehmen, ablehnen oder auf dieser Basis weiterverhandeln kann.

Beim Bieterverfahren gibt es üblicherweise keinen Angebotspreis und üblicherweise auch keinen Mindestpreis. Es kann eine Mindestpreisanforderung der VerkäuferIn festgesetzt werden. Beim Bieterverfahren kann die VerkäuferIn die Verkaufsbedingungen im Rahmen der Vertragsfreiheit selbst bestimmen.

Die Immobilie wird ohne Angabe eines Preises angeboten. Der tatsächliche Marktwert der Immobilie ist nicht herzuleiten. Dass es sich um ein Bieterverfahren handelt, muss allerdings aus der Veröffentlichung hervorgehen. Für die EigentümerIn besteht kein Zwang, das Höchstgebot anzunehmen. Am Ende des Bieterverfahrens steht die Einigung zwischen VerkäuferIn und InteressentIn, die ihren Abschluss mit einem normalen Immobilienkaufvertrag bei einer NotarIn findet. Das Bieterverfahren bietet eine partnerschaftliche Methode der Marktpreisfindung.

Personalaufwandsquote — Durch diese Ertragslagekennziffer wird abgebildet, wie hoch der Personalaufwand an der betrieblichen Gesamtleistung ist (Personalaufwand ./ Gesamtleistung).

Persönliche Beteiligung/Befangenheit von Aufsichtsratsmitgliedern kommunaler Unternehmen — § 38 ThürKO legt eine persönliche Beteiligung bei Auftreten von Vor- oder Nachteilen für sich selbst oder der EhegattIn oder einer/m Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad oder einer von ihm kraft Gesetz oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person fest. Diese juristische Person könnte auch die Gesellschaft oder die Gemeinde sein. Andererseits gibt es die Pflicht zur Einflussnahme der Gemeinde auf die Gesellschaft. Gegen eine Anerkennung der Befangenheit spricht, dass die Gerichte bisher anerkannt haben, dass es sich bei der Tätigkeit im Aufsichtsrat um eine nebenamtliche Tätigkeit als Ehrenamt handelt. Die Mitwirkung im Rat geschieht außerhalb der Gesellschaft.

Nach § 38 Abs. 1 ThürKO ist die persönliche Beteiligung davon abhängig, ob das Aufsichtsratsmitglied die Gesellschaft vertritt, was nach den gesellschaftsrechtlichen Regelungen für das Verhältnis Gesellschaft zum Vorstand (den Geschäftsführern) als gegeben anzusehen ist. Die eigene Mitwirkung ist bei der Wahl (Entsendung) möglich, bei der Abwahl (Abberufung) nicht.

Die persönliche Beteiligung nach § 38 ThürKO ist aus deshalb zu verneinen, weil in diesem Paragraphen geregelt ist, dass die persönliche Beteiligung nicht gilt, wenn das Mitglied an der Entscheidung der Angelegenheit lediglich als Angehöriger einer Berufs- oder einer Bevölkerungsgruppe beteiligt ist, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden. Als unmittelbar gilt zudem nur derjenige Vorteil oder Nachteil, der sich direkt aus der Entscheidung ergibt, ohne dass weitere Ereignisse eintreten oder Maßnahmen getroffen werden müssen, die über die Ausführung von Beschlüssen hinausgehen.

Rechte und Pflichten der Gesellschafter — Jede GesellschafterIn hat im Gesellschaftsvertrag die Verpflichtung zur Leistung eines Anteils am Stammkapital übernommen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 GmbHG). Die Hauptpflicht einer GesellschafterIn besteht darin, seine Stammeinlagepflicht zu erfüllen (§ 19 Abs. 1 GmbHG). Der GesellschafterIn kann – soweit nicht durch die Satzung/Gesellschaftervertrag etwas anderes bestimmt ist – über seinen Geschäftsanteil frei verfügen. Der Anteil kann – einen entsprechenden notariell beurkundeten Vertrag (§ 15 Abs. 3 GmbHG) vorausgesetzt – verkauft und im Übrigen auch vererbt oder verschenkt werden. Die GesellschafterInnen haben Anspruch auf den Jahresüberschuss, soweit sie nicht zulässigerweise von der Beteiligung ausgeschlossen sind (§ 29 Abs. 1 GmbHG). Jede GesellschafterIn kann von den GeschäftsführerInnen verlangen, dass sie ihr unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der GmbH geben und ihm Einsicht in die Bücher

gestatten (§ 51a Abs. 1 GmbHG). Eine GesellschafterIn kann durch gerichtliches Urteil aus der Gesellschaft ausgeschlossen werden, wenn ein in ihrer »Person« liegender wichtiger Grund die Fortsetzung der Gesellschaft mit ihm unzumutbar macht.

Rechtsaufsichtliche Genehmigung von Verträgen zwischen der gemeindlichen GmbH und der Gemeinde — Für einen derartigen Vertrag kommt nur eine Genehmigungspflicht in Betracht, wenn dieser Vertrag einem kreditähnlichen Rechtsgeschäft gleichkommt (vgl. § 64 Abs. 2 Satz 3 ThürKO). Ob eine Genehmigungspflicht besteht, hängt also von der konkreten Ausgestaltung des Vertrages ab.

Regiebetrieb — Der Regiebetrieb ist eine öffentlich-rechtliche Organisationsform der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung ohne eigene Rechts- und Parteifähigkeit. Im Unterschied zum kommunalen Eigenbetrieb bleibt der Regiebetrieb Teil der unmittelbaren Verwaltung. Für den Regiebetrieb gilt somit das kommunale Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesen uneingeschränkt. Einnahmen und Ausgaben sowie Kredite des Regiebetriebes sind vollständig in den Haushalt der jeweiligen Kommune einzubeziehen. Regiebetriebe können in sogenannte eigenbetriebsähnliche Einrichtungen überführt werden, um haushaltsrechtlichen Spielraum zu eröffnen.

Regiebetrieb, keine Kapitalertragssteuer auf Rücklagen — Der Bundesfinanzhof hat mit Urteilen vom 30. Januar 2018 (AZ: VIII R 75/13, VII R 42/15 und VIII R 15/16) klargestellt, dass kommunale Regiebetriebe Rücklagen bilden können, die nicht der Kapitalertragssteuer unterliegen. Dies gilt auch, wenn die Gewinne der Regiebetriebe unmittelbar in den Haushalt der Trägerkommune fließen. Allerdings bleibt es dabei, dass die Grundsätze über die verdeckte Gewinnausschüttung Anwendung finden.

Rekommunalisierung bei Energieleitungsnetzen — Bei den zwischen 2011 und 2016 durchgeführten rund 2.200 Ausschreibungsverfahren zur Vergabe von Konzessionen für Energieleitungen haben knapp ein Drittel der Kommunen den Betreiber der Strom- und Gasnetze gewechselt. 343 Kommunen haben dabei die Netze wieder selbst übernommen (rund 15 %), also die Netze rekommunalisiert (vgl. *Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Ausgabe Oktober 2018*).

Senden/Sponsoring durch Unternehmen — Nach § 10 b EStG können 20 Prozent des Gesamtbetrages der Einkünfte oder vier Prozent der Summe der gesamten

Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne/Gehälter steuerlich als Spenden/Sponsoring geltend gemacht werden.

Transaktionskosten — Als Transaktionskosten werden die Kosten bezeichnet, die durch die Benutzung des Marktes, also im Zusammenhang mit der Transaktion von Verfügungsrechten (z. B. Kauf, Verkauf, Miete), oder einer innerbetrieblichen Hierarchie entstehen. Transaktionskosten werden auch als Marktbenutzungskosten interpretiert. Die Kosten einer Transaktion sind von der Koordinationsform, unter der die Transaktion stattfindet, abhängig. Mögliche Transaktionskosten:

Kosten die vor der Auftragserteilung entstehen (Ex-ante-Kosten):

- Anbahnungskosten (z. B. Kontaktaufnahme),
- Informationsbeschaffungskosten (z. B. Informationssuche über potenzielle Transaktionspartner),
- Vereinbarungskosten (z. B. Verhandlungen, Vertragsformulierung, Einigung).

Kosten, die durch Vertragsüberwachung entstehen:

- Abwicklungskosten (z. B. Maklercourtage, Transportkosten),
- Änderungskosten/Anpassungskosten (z. B. Termin-, Qualitäts-, Mengen- und Preisänderungen),
- Kontrollkosten (z. B. Einhaltung von Termin-, Qualitäts-, Mengen-, Preisabsprachen und -anpassungen, Abnahme der Leistung/Lieferung).

Transaktionskosten sind also: Such-, Anbahnungs-, Informations-, Zurechnungs-, Verhandlungs-, Entscheidungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Absicherungs-, Durchsetzungs-, Kontroll-, Anpassungs- und Beendigungskosten (*siehe auch <https://de.wikipedia.org/wiki/Transaktionskosten>*).

Umsatzrentabilität — Durch diese Ertragslagekennziffer wird dargestellt, wie hoch der auf dem Umsatz bezogene Gewinn ist (ordentliches Betriebsergebnis ./ Umsatz oder Jahresüberschuss ./ Umsatzerlöse oder Ergebnis vor Zinsen/Steuern/Abschreibungen ./ Umsatzerlöse). Die Umsatzrentabilität zeigt an, wie effizient das Unternehmen arbeitet.

Umsatzsteuer — Eine GmbH kann Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts sein (§ 2 UStG). Als juristische Person kann sie jedoch auch unselbständiger Teil einer umsatzsteuerlichen Organschaft sein.

Umsatzsteuerpflicht der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen — Durch das Steueränderungsgesetz 2015 wurde § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) gestrichen und dafür der § 2 b eingefügt. In der Folge dieser Steuerrechtsänderungen müssen die Thüringer Kommunen ihre wirtschaftliche Betätigung umsatzsteuerrechtlich neu bewerten. In der kommunalen Praxis treten dabei immer wieder Abgrenzungsprobleme dahin gehend auf, ob erbrachte wirtschaftliche Leistungen dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen sind oder ob es sich bei der wirtschaftlichen Betätigung um einen Betrieb gewerblicher Art handelt. Umsatzsteuerrechtliche Anwendungsprobleme gibt es auch dort, wo kommunale Unternehmen Leistungen ohne öffentlichen Wettbewerb für ihre Kommunen erbringen.

Mit der Neuregelung der Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts in § 2 b Umsatzsteuergesetz (UStG) wurde ein neues System zur Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand geschaffen. Die Neuregelung knüpft nicht mehr an den körperschaftsteuerrechtlichen Begriff des Betriebs gewerblicher Art (§ 4 Körperschaftsteuergesetz – KStG) an. Die im Körperschaftsteuerrecht bestehenden Rechtsgrundsätze sind daher für die Umsatzsteuer künftig nicht mehr anzuwenden. Es wurden zwingend die höchstrichterliche Rechtsprechung sowie die alle Mitgliedstaaten bindenden Vorgaben der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (MwStSystRL) umgesetzt. Politisches Ziel dabei war gleichwohl, soweit rechtlich möglich, den Status quo weitgehend beizubehalten, um die steuerliche Belastung insbesondere der interkommunalen Zusammenarbeit (sogenannte Beistandsleistungen) so gering wie möglich zu halten. Die Gesetzesänderung umfasst eine Übergangsregelung, auf deren Grundlage eine juristische Person des öffentlichen Rechts zur Weiteranwendung des bisher geltenden Rechts bis 31. Dezember 2020 optieren kann (§ 27 Abs. 22 UStG). Eine Arbeitsgruppe auf Bund-Länder-Ebene erarbeitet derzeit ein umfassendes Anwendungsschreiben zur gesetzlichen Neuregelung des § 2 b UStG. Vor Herausgabe dieses Schreibens ist eine Anhörung der betroffenen Institutionen und Verbände vorgesehen.

Aus der Neuregelung des § 2 b UStG ergibt sich, dass Leistungen, die eine Kommune auf privatrechtlicher Grundlage und damit unter den gleichen rechtlichen Bedingungen wie ein privater Wirtschaftsteilnehmer erbringt, stets der Umsatzsteuer unterliegen (es sei denn, es greift eine Steuerbefreiungsnorm des § 4 UStG). Das heißt, die Handlungsform auf Grundlage des Privatrechts ist immer unternehmerisch. Da die Neuregelung nicht mehr an den körperschaftsteuerrechtlichen Begriff des Betriebs gewerblicher Art (§ 4 KStG) anknüpft, ist die für den Betrieb gewerblicher Art geltende Umsatzgrenze von 30.678 Euro, bei deren Überschreiten

erst eine steuerlich relevante Tätigkeit anzunehmen ist, für Zwecke der Umsatzsteuer nicht mehr anzuwenden. Umsatzsteuerrechtlich gilt folglich nur noch die Kleinunternehmergrenze des § 19 UStG (Umsatz im vorangegangenen Kalenderjahr ≤ 22.000 Euro, im laufenden Kalenderjahr voraussichtlich ≤ 50.000 Euro). Werden die Kommunen im Rahmen der öffentlichen Gewalt, das heißt im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Sonderregelungen (zum Beispiel aufgrund eines Gesetzes durch Verwaltungsakt oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrags) tätig, ist zu prüfen, ob eine Nichtbesteuerung der Tätigkeit zu größeren Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zu privaten Anbietern gleichartiger Leistungen führen würde. In diesem Fall ist abweichend vom Grundsatz, dass Tätigkeiten, die einer Kommune im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, nicht unternehmerisch ausgeübt werden, eine Umsatzbesteuerung vorzunehmen. Größere Wettbewerbsverzerrungen sind aufgrund gesetzlicher Festlegung ausgeschlossen, wenn der voraussichtliche Jahresumsatz der Kommune aus gleichartigen Tätigkeiten die Wettbewerbsgrenze von 22.000 Euro nicht übersteigt oder wenn vergleichbare Leistungen Privater aufgrund einer Steuerbefreiung nicht mit Umsatzsteuer belastet werden (zum Beispiel Bildungsleistungen). Darüber hinaus ist die Frage, ob größere Wettbewerbsverzerrungen vorliegen, anhand der vom Europäischen Gerichtshof aufgestellten, nur sehr allgemein gehaltenen Kriterien zu klären. Zum Beispiel darf die Beurteilung der Wettbewerbssituation nicht auf den lokalen Markt beschränkt werden. Der Begriff der Wettbewerbsverzerrungen umfasst auch den potentiellen Wettbewerb, sofern er real und nicht rein hypothetisch ist. Ein Wettbewerb setzt neben der Vergleichbarkeit der Leistungen auch die Vergleichbarkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen voraus.

Hierzu wird das derzeit in Arbeit befindliche Anwendungsschreiben Erläuterungen enthalten. Leistungen im originär hoheitlichen Bereich unterliegen auch weiterhin nicht der Umsatzsteuer.

Die umsatzsteuerrechtliche Würdigung der Leistungen der Kommunen erfolgt immer anhand der konkreten Verhältnisse im Einzelfall. Eine generelle Auflistung von Leistungen, die der Umsatzsteuer unterliegen, ist mangels Kenntnis der konkreten Verhältnisse in den einzelnen Kommunen nicht möglich. Gegebenenfalls werden im Anwendungsschreiben zu § 2 b UStG Beispielsfälle genannt werden. In § 2 b Abs. 4 Nr. 5 UStG werden unter Bezug auf Anhang I der MwStSystRL Tätigkeiten benannt, mit denen die Kommunen auf jeden Fall unternehmerisch tätig werden, sofern der Umfang nicht nur unbedeutend ist, zum Beispiel mit der Lieferung von Wasser, Gas und Strom sowie der Personenbeförderung.

Für die umsatzsteuerrechtliche Würdigung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen ist es unbeachtlich, ob die Kommunen diese Leistungen im Rahmen

eines Regiebetriebs oder eines Eigenbetriebs erbringen. Für die umsatzsteuerrechtliche Würdigung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen ist es unbeachtlich, ob die Kommunen diese Leistungen im Rahmen eines Regiebetriebs oder eines Eigenbetriebs erbringen.

Da die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs insbesondere im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit zu Problemen geführt hat, weil danach auch die sogenannten Beistandsleistungen, die auf privatrechtlicher Grundlage erbracht werden, immer der Umsatzsteuer unterliegen, wurde eine Sonderregelung geschaffen, um bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 2 b Abs. 3 UStG generell den Austausch von Leistungen zwischen zwei juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht mit Umsatzsteuer zu belasten. Damit soll dem Aspekt Rechnung getragen werden, dass die Zusammenarbeit zum Beispiel von Kommunen nicht marktorientiert, sondern allein im öffentlichen Interesse bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben beziehungsweise der Daseinsvorsorge erfolgt. Keine unternehmerische Tätigkeit der Kommunen liegt daher vor, wenn sich die Zusammenarbeit auf Leistungen bezieht, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen (§ 2 b Abs. 3 Nr. 1 UStG), zum Beispiel gemeinsame Standes- oder Ordnungsamtsbezirke, Zentralisierung der Tätigkeiten von Einwohnermeldeämtern. Darüberhinausgehend ist die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen nicht umsatzsteuerpflichtig, wenn diese durch gemeinsame spezifische Interessen bestimmt wird (§ 2 b Abs. 3 Nr. 2 UStG). Das heißt die Zusammenarbeit muss auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen (Buchstabe a), dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur (zum Beispiel Verwaltungs-, Dienstleistungs- oder technische Infrastruktur) und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe (zum Beispiel im Rahmen eines Zweckverbandes) (Buchstabe b) dienen. Sie darf ausschließlich gegen Kostenersatzung erfolgen (Buchstabe c) und die leistende Kommune muss in dem von der Zusammenarbeit erfassten Tätigkeitsbereich im Wesentlichen ihre Leistungen für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringen (Buchstabe d). Das heißt, sie darf mit diesen Leistungen nicht überwiegend am Markt (gegenüber Privaten) tätig werden. Die in der Regelung des § 2 b UStG enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe werden im – derzeit in Arbeit befindlichen – Anwendungsschreiben zu § 2 b UStG erläutert werden. (<http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/dokument/58105/umsatzsteuerpflicht-der-wirtschaftlichen-betätigung-der-kommunen.pdf>)

Verdeckte Gewinnausschüttung — Als verdeckte Gewinnausschüttung bezeichnet man Vermögensminderung oder verhinderte Vermögensmehrung,

- die durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasst ist,
- sich auf die Höhe des Gewinns auswirkt und
- keine offene Gewinnausschüttung ist.

Als verdeckte Gewinnausschüttung können angesehen werden z.B. die Ausreichung von un- oder unterverzinslichen Darlehen an Gesellschafter (Gesellschafterdarlehen), eine Lieferung an Gesellschafter unter Marktpreisen oder eine Aufgaben erledigungen für den Gesellschafter ohne marktüblichen Kostenersatz

Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerten — Erreicht oder übersteigt der zu vergebende Auftrag den EU-Schwellenwert und muss deshalb, ein europaweites Vergabeverfahren durchgeführt werden, kommen nach § 101 Abs. 1 GWB als Auftragsverfahren

- das Offene Verfahren,
- das Nichtoffene Verfahren oder
- das Verhandlungsverfahren

in Frage. Unter diesen Verfahren gilt gemäß § 101 Abs. 5 GWB der grundsätzliche Vorrang des Offenen Verfahrens für alle öffentlichen Auftraggeber. Nur Auftraggeber, die allein unter § 98 Nr. 4 GWB fallen (private Sektorenauftraggeber) sind berechtigt, zwischen dem Offenen, dem Nichtoffenen Verfahren und dem Verhandlungsverfahren zu wählen.

Offenes Verfahren: Nach § 101 Abs. 2 GWB sind Offene Verfahren solche, in denen eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten aufgefordert wird. Das Offene Verfahren entspricht einer öffentlichen Ausschreibung im bundesdeutschen Vergaberecht.

Nichtoffenes Verfahren: Das Nichtoffene Verfahren wird in § 101 Abs. 3 GWB definiert als ein Verfahren, in dem öffentlich zur Teilnahme aufgefordert und aus dem Bewerberkreis sodann eine beschränkte Anzahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wird. Das nichtoffene Verfahren entspricht der Beschränkten Ausschreibung im Bundesrecht. Es darf nur dann durchgeführt werden, wenn die auszuschreibende Leistung nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen ausgeführt werden kann, wenn es für die AuftraggeberIn oder die BewerberIn einen unverhältnismäßig großen Aufwand verursachen würde oder wenn ein zuvor durchgeführtes Offenes Verfahren kein wirtschaftliches Ergebnis erbracht hat. Darüber hinaus ist das Nichtoffene Verfahren zulässig, wenn ein Offenes Verfahren wegen Dringlichkeit oder Geheimhaltung unzumutbar wäre.

Verhandlungsverfahren: Verhandlungsverfahren sind gemäß § 101 Abs. 4 GWB Verfahren, bei denen sich die AuftraggeberIn mit oder ohne vorherige öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an ausgewählte Unternehmen wendet, um mit einem oder mehreren die Auftragsbedingungen zu verhandeln. Es entspricht der Freihändigen Vergabe im bundesdeutschen Vergaberecht. Das Verhandlungsverfahren ist das am wenigsten regulierte Verfahren. Es ist nur zulässig, wenn einer der folgenden, abschließend aufgelisteten Ausnahmefälle vorliegt:

- Es wurden in einem vorausgegangenen Offenen oder Nichtoffenen Verfahren lediglich formfehlerhafte Angebote abgegeben, die zwingend auszuschließen waren.
- Es kommt nur ein einziges Unternehmen für die Leistungserbringung in Betracht.
- Die Leistung ist aus Gründen, die nicht in der Sphäre des Auftraggebers liegen, besonders dringlich.
- Eine besondere Geheimhaltung ist erforderlich.
- Die Leistung ist nicht so eindeutig und erschöpfend beschreibbar, dass hinreichend vergleichbare Angebote erwartet werden können.
- Die Leistungen verlangen besondere schöpferische Fähigkeiten.

Vergabeverfahren bei Strom- und Gaskonzession durch die Kommunen — Das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur haben im Mai 2015 einen neuen Leitfaden für Energiekonzessionsvergaben der Kommunen veröffentlicht (<http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden%20-%20Vergabe%20von%20Strom-%20und%20Gaskonzessionen.html>). Dabei wurden aktuelle Rechtsprechungen eingearbeitet.

In der Bundesrepublik gibt es gegenwärtig rund 20.000 sogenannte Konzessionsverträge für die Nutzung von Energie- und Gasleitungen innerhalb geschlossener Ortschaften. Die Neuvergabe derartiger Konzessionen ist gegenwärtig nur teilweise im Energiewirtschaftsgesetz (§ 46 EnWG) geregelt.

Erschwert wird der Rechtsrahmen bei der Vergabe derartiger Konzessionen durch die Einflussnahme der Europäischen Gesetz- und Rechtsprechung. So sind bei der Vergabe dieser Konzessionen auch Europäische Grundfreiheiten als allgemeine Vergabeprinzipien wie Transparenz, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung zu berücksichtigen.

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes und weiterer Obergerichte der Länder müssen Kommunen selbst dann, wenn sie die Energiekonzession auf einen kommunalen Eigenbetrieb oder eigene Stadtwerke übertragen wollen, ein transparente und diskriminierungsfreies Auswahlverfahren durchführen. Sie

können sich dabei weder auf ein Konzernprivileg noch auf die Grundsätze der im Vergaberecht anerkannten sogenannten »In-House-Vergabe« beziehen (vgl. *Entscheidung BGH 17.12.2003*). Das Verbot der »In-House-Vergabe« soll sich nach Auffassung des BGH aus der speziellen gesetzlichen Regelung des § 46 Abs. 4 EnWG ergeben (Verhinderung von Ewigkeitsrechten).

Während des gesamten Wettbewerbsverfahrens zur Vergabe von Energie- und Gaskonzessionen müssen die Kommunen also alle Bewerber gleich behandeln und transparent über den Ablauf und alle relevanten Verfahrensschritte informieren.

Eine Bevorzugung der eigenen Stadtwerke, z. B. durch das Überlassen zusätzlicher Informationen, ist untersagt. Hierzu muss in Anlehnung an § 16 der Vergabeordnung eine organisatorische und personelle Trennung zwischen der Kommune als Vergabestelle und der Kommune als Bewerber erfolgen.

Die in den Gemeindeordnungen vorgesehenen Regelungen zur persönlichen Beteiligung von Ratsmitgliedern und kommunalen Wahlbeamten reicht hierfür nicht aus. Insbesondere sind die sogenannten »Doppelmandate« (Ratsmitglieder und kommunale WahlbeamtInnen sind zugleich in den Organen der Stadtwerke tätig) problematisch. Demnach muss die Kommune bei jeder Konzessionsvergabe, bei der sich ein eigenes kommunales Energieunternehmen beteiligt, sicherstellen, dass bestimmte Ratsmitglieder und kommunale WahlbeamtInnen nicht an den Ratsbeschlüssen mitwirken oder ihr Aufsichtsmandat in diesen Entscheidungsfragen nicht wahrnehmen.

Bei der Vergabe der Konzessionen muss die Kommune bestimmte Auswahlkriterien zugrunde legen. Diese Kriterien müssen einen sachlichen Bezug zum Wegennutzungsrecht oder zum Energienetz aufweisen. Dabei sind auch die Ziele des § 1 EnWG zu berücksichtigen (sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche effiziente und umweltfreundliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Strom und Gas). Energiewirtschaftliche Wertschöpfungsbereiche wie Erzeugung und Vertrieb dürfen bei der Auswahl der Vergabekriterien für die Leitungskonzession nicht berücksichtigt werden. Die Netzsicherheit muss mit mindestens 25 Prozent der Gesamtbewertung als Auswahlkriterien herangezogen werden. Die Gemeinde darf jedoch auch ihre fiskalischen Interessen innerhalb der Grenzen des § 3 Konzessionsabgabeverordnung (KAV) als Auswahlkriterien berücksichtigen.

Der Bundesgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung vom 14. April 2015 zum Auskunftsanspruch der Gemeinde gegen die bisherige KonzessionsinhaberIn geäußert. Demnach hat die Gemeinde einen Anspruch auf diese Informationen, um diese in ein diskriminierungsfreies und transparentes Wettbewerbsverfahren einfließen zu lassen. Die bisherige KonzessionsinhaberIn muss insbesondere Angaben

zu den kalkulatorischen Restwerten und der kalkulatorischen Nutzungsdauer übermitteln. Anders formuliert muss der bisherige Konzessionsinhaber den wirtschaftlichen Wert seiner Netze offenlegen. Kommt es zu einer Neuvergabe der Konzession, muss der bisherige Konzessionsinhaber alle für den Netzbetrieb erforderlichen Verteilungsanlagen, zu denen auch multifunktionale Leitungen gehören können, auf den neuen Konzessionsträger übertragen.

Verschuldungsgrad — Über diese Kennziffer der Vermögenslage wird die Relation von Eigen- zum Fremdkapital abgebildet (Fremdkapital ./ Eigenkapital). Je höher der Verschuldungsgrad, umso größer die Abhängigkeit von Gläubigern.

Verschwiegenheitspflicht für Aufsichtsratsmitglieder eines kommunalen Unternehmens — Die Verschwiegenheitspflicht hängt eng mit der Ausgestaltung der Berichtspflicht zusammen. Außerhalb des entsendenden Gemeinderates sollte grundsätzlich nicht über die Tätigkeit im Aufsichtsrat gesprochen werden, um nicht in Konflikte zu geraten. Die Verschwiegenheitspflicht gilt selbstverständlich nicht bei Bekanntwerden von Straftaten. Allgemeine Angaben, die im Interesse der Gesellschaft zum Verständnis der Bürger für deren Tätigkeit beitragen können in jeder Form gemacht werden.

Um den Interessenkonflikt kommunaler Aufsichtsratsmitglieder bezüglich der Verschwiegenheitspflicht zu lösen, wurden die Bestimmungen der §§ 394 und 395 ins AktG eingeführt. Aufsichtsratsmitglieder, die auf Grund des kommunalen Vorschlagsrechtes gewählt oder von der Kommune direkt in den Aufsichtsrat entsandt wurden, unterliegen hinsichtlich der Berichte, die sie der Kommune zu erstatten haben, grundsätzlich keiner Verschwiegenheitspflicht (§ 394 Abs. 1 Satz 1 AktG). Die Verschwiegenheitspflicht endet nicht mit dem Ausscheiden aus dem Amt, sondern sie besteht auch danach fort.

Vertragsüberwachungskosten — Überträgt eine Kommunen an einen privaten Dritten eine Aufgabenwahrnehmung, erfolgt dies auf vertraglicher Grundlage. Die Kommunen ist dabei verpflichtet, die Vertragsumsetzung durch den privaten Dritten ständig zu überprüfen. Dazu müssen sogar vertraglich Prüfungsrechte kommunaler Prüfungsbehörden (z. B. Rechnungsprüfungsamt) gesichert werden.

Diese Vertragsüberprüfung verursacht Kosten, die jedoch meist in den kommunalen Haushalten nicht transparent abgebildet werden. Bei Kostenvergleichen zwischen privater und eigener kommunalen Leistungserbringung, werden diese Kosten durch die BefürworterInnen der privaten Leistungserbringung meist verschwiegen.

Wahlfreiheit bei der Aufgabenerfüllung im Allgemeininteresse — Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 21. Dezember 2016 (AZ: C-51/15) klargestellt, dass die Kommunen (öffentliche Stellen) frei entscheiden können, ob sie für die Erfüllung ihrer im Allgemeininteresse liegenden Aufgaben auf den Markt zurückgreifen oder hiervon absehen und die Aufgabe selbst wahrnehmen. Damit wurde das Recht zur Eigenerbringung von Leistungen durch die Kommunen gestärkt.

Weisung des Gemeinderates an die BürgermeisterIn für Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung eines kommunalen Unternehmens — Es ist mehrfach durch Gerichte entschieden worden, dass die gesetzliche Vertretung der Gemeinde durch die BürgermeisterIn in der Gesellschafterversammlung eines kommunalen Unternehmens nicht zu den laufenden Angelegenheiten der Verwaltung gehört. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich die BürgermeisterIn für alle Beschlüsse in der Gesellschafterversammlung vorab das Votum des Gemeinderates einholen muss. Leider wird dies in der kommunalen Praxis oftmals anders gehandhabt. Die Vertretung der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung erfolgt durch deren gesetzlichen VertreterInnen (§ 31 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung). Das heißt, die BürgermeisterIn übt die gesellschaftsrechtlichen Rechte der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung aus. Nur soweit er als die BürgermeisterIn auch die Organzuständigkeit besitzt, erledigt sie die Angelegenheiten der Gemeinde in eigener Zuständigkeit.

Nach § 29 Abs. 2 Nr. 1 Thüringer Kommunalordnung sind dies insbesondere die laufenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.

Ob eine Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung ist, hängt zum einen von der Sache selbst ab, zum anderen von der Gemeinde, insbesondere ihrer Größe, ihrer Finanzkraft und dem Umfang und der fachlichen Durchformung ihrer Verwaltung. Eine entsprechende Bewertung orientiert sich daher am konkreten Einzelfall. Bei der Beurteilung, ob eine Entscheidung, die der Gesellschafterversammlung einer Eigengesellschaft vorbehalten ist, in die Zuständigkeit der BürgermeisterIn oder des Gemeinderates fällt, ist im Hinblick auf die Gemeinde, nicht im Hinblick auf die Gesellschaft zu beurteilen. Sofern Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung keine laufenden Angelegenheiten nach § 29 Abs. 2 Thüringer Kommunalordnung betreffen, bedarf es eines Beschlusses des Gemeinderates. Die BürgermeisterIn hat dann gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Kommunalordnung die

Beschlüsse des Gemeinderates zu vollziehen. Die BürgermeisterIn ist an Weisungen des Gemeinderates gebunden. Gleichwohl räumt § 44 Thüringer Kommunalordnung der BürgermeisterIn als dem zuständigen Vollzugsorgan der Gemeinde ein selbstständiges und unabhängiges Prüfrecht ein (vgl. DS 5/7505 Thüringer Landtag).

.....

Weisungsrecht des Rates an Mitglieder des Aufsichtsrates eines kommunalen Unternehmens — Die Kommunen können ihre Interessen als Aktionär oder Gesellschafter in der Hauptversammlung bzw. Gesellschafterversammlung durchsetzen. Das Mitglied des Aufsichtsrates ist dagegen höchstpersönliches Mitglied und damit nach Artikel 31 GG zunächst nicht an Weisungen gebunden. Allerdings kann durch Regelungen in den Kommunalverfassungen ein Weisungsrecht an entsendete Aufsichtsratsmitglieder normiert werden.

So ist in der ThürKO das Handeln auf Weisung in § 74 Abs. 3 enthalten, in dem das nach Weisung handelnde Mitglied von der Haftung freigestellt wird. Vergleichbare Regelungen finden sich in den Kommunalverfassungen anderer Bundesländer.

So regelt § 113 Abs. 1 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), dass die Vertreter*innen der Gemeinde in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten oder entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, die Interessen der Gemeinde zu verfolgen haben. Sie sind an die Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse gebunden.

Weiterhin regelt § 108 Abs. 6 der GO NRW, dass die VertreterInnen der Gemeinde in einer Gesellschaft, an der Gemeinden, Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 25 vom Hundert beteiligt sind,

a) der Gründung einer anderen Gesellschaft oder einer anderen Vereinigung in einer Rechtsform des privaten Rechts, einer Beteiligung sowie der Erhöhung einer Beteiligung der Gesellschaft an einer anderen Gesellschaft oder einer anderen Vereinigung in einer Rechtsform des privaten Rechts nur zustimmen dürfen, wenn

- die vorherige Entscheidung des Rates vorliegt,
- für die Gemeinde selbst die Gründungs- bzw. Beteiligungsvoraussetzungen vorliegen und
- sowohl die Haftung der gründenden Gesellschaft als auch die Haftung der zu gründenden Gesellschaft oder Vereinigung durch ihre Rechtsform auf einen bestimmten Betrag begrenzt sind oder
- sowohl die Haftung der sich beteiligenden Gesellschaft als auch die Haftung der Gesellschaft oder Vereinigung, an der eine Beteiligung erfolgt, durch ihre Rechts-

form auf einen bestimmten Betrag begrenzt sind;

b) einem Beschluss der Gesellschaft zu einer wesentlichen Änderung des Gesellschaftszwecks oder sonstiger wesentlicher Änderungen des Gesellschaftsvertrages nur nach vorheriger Entscheidung des Rates zustimmen.

Diese Regelungen in der Gemeindeordnung von NRW haben klarstellenden Charakter. Das heißt auch in Thüringen kommen diese Regelungen ohne ausdrückliche Formulierung in der ThürKO zur Wirkung. Dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Stellung der Kommunen und ihrer Organe.

Das (allgemeine) Weisungsrecht der Aufsichtsmitglieder wird in den Kommunalverfassungen teilweise konkretisiert. So sind bei der Aufnahme von Krediten nach § 74 Abs. 1 ThürKO die Aufsichtsratsmitglieder an die Beschlüsse oder den Haushaltsplan der Gemeinde weisungsgebunden.

In der Debatte zu dieser Frage ist auch zu beachten, dass die kommunalen Mandatsträger durch ihre Verpflichtung im Rat/Kreistag angehalten sind, nur zum Wohle der Kommune zu handeln. Im Kern geht es dabei darum, Schaden von der Kommune fern zu halten.

Das Weisungsrecht an kommunale VertreterInnen in Organen der kommunalen Unternehmen wurde auch höchstrichterlich bestätigt (vgl. u. a.: BVerwG 8 C 16.10, Urteil vom 31.08.2011, Vorentscheidung OVG NRW AZ 15 A 2592/07).

Zu empfehlen ist in der Debatte zum Weisungsrecht immer eine praktikable Abwägung. Dies schließt auch Regelungen für den Fall ein, dass Aufsichtsratsmitglieder entgegen der Weisung handeln. Als Sanktionsmaßnahme kommt dabei jedoch meist nur die Abberufung in Frage.

Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen — Nach § 71 ThürKO sind die Kommunen völlig frei, in welcher Rechtsform sie wirtschaftlich tätig sein wollen. In Frage kommen folgende Formen:

- Eigenbetrieb,
- kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts,
- in den Rechtsformen des Privatrechts.

Für all diese Rechtsformen gelten folgende Rahmenbedingungen (§ 71 Abs. 2 ThürKO):

- wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
- wenn das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,

- die dem Unternehmen zu übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sind,
- der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Dies gilt nicht bei einem Tätigwerden im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung einschließlich einer Betätigung auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von hieraus gewonnener thermischer Energie; hiermit verbundene Dienstleistungen sind zulässig, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Gegebenenfalls ist ein Markterkundungsverfahren unter Einbindung der betroffenen örtlichen Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie durchzuführen.

Der öffentliche Zweck ist dann noch gewährleistet, wenn bis zu 30 Prozent der erbrachten Leistungen für Dritte erfolgt. In diesem Fällen muss nur nach den Transparenzvorschriften offengelegt werden, welche Leistungen hoheitlicher Art sind und welche Leistungen auf dem freien Markt erbracht werden. Dies ist auch aus steuerlichen Aspekten notwendig. Die Leistungen für Dritte (freier Markt) sind umsatzsteuerpflichtig, die hoheitlichen Leistungen nicht. Zudem muss gesichert werden, dass die Leistungen für Dritte zumindest zum Selbstkostensatz erbracht werden müssen (Verbot der versteckten Subventionierung).

Zu beachten ist, dass Punkt 4 nicht für Aufgaben der Daseinsvorsorge gilt (dazu gehört auch die Abfallwirtschaft).

Wirtschaftsplan — Am Beginn einer Wirtschaftsperiode ist vom Unternehmen ein Plan über die in einer Periode beabsichtigte Konsumption bzw. Produktion und deren Finanzierung aufzustellen.

Objektive Gegebenheiten und Prognosen gehen als konstante Größen in den Wirtschaftsplan ein. Daten, Aktions- oder Fixierungsparameter sind variable Größen, die sich im Wirtschaftsplan widerspiegeln. Der Wirtschaftsplan ist Grundlage für betriebswirtschaftliche Entscheidungen. Bei Abweichungen von den Planansätzen ist eine Revision (Plananpassung) vorzunehmen. Wann diese Revision zwingend ist, muss im Unternehmen selbst definiert werden.

Inhalt des Wirtschaftsplans sind Sollzahlen für verschiedene Teilpläne (wie z. B. Absatz-, Finanz-, Produktions- und Einkaufsplan). Die darin enthaltenen Sollzahlen über Produktionsmengen, Lieferzeiten, Plankosten, Einnahmen, Ausgaben werden während und nach Ablauf des Planabschnittes mit den Ist-Zahlen verglichen.

Wirtschaftsplan öffentlicher Haushalte — Ein Wirtschaftsplan ist jährlich vor Beginn des Wirtschaftsjahres aufzustellen. Der Wirtschaftsplan gliedert sich in

- *Erfolgsplan*: hier werden alle voraussehbaren Erträge und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres ausgewiesen; die Gliederung hat sich dabei an der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) bzw. der Jahreserfolgsrechnung zu orientieren.
- *Vermögensplan (Finanzplan)*: hier sind die voraussichtlich vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben sowie die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen enthalten.
- Stellenübersicht und Finanzplanung.

Zuschlagserteilung — Der Zuschlag ist auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend. Auch bei der Erteilung des Zuschlags auf das wirtschaftlichste Angebot können Umweltbelange berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung von Umweltkriterien bei der Zuschlagserteilung ist zulässig, wenn

- die Umweltkriterien mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen,
- die Umweltkriterien im Leistungsverzeichnis oder in der Bekanntmachung des Auftrags ausdrücklich genannt sind,
- dem Auftraggeber durch die Festlegung des Kriteriums keine uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit eingeräumt wird und
- alle Grundsätze des Unionsrechts, vor allem das Diskriminierungsverbot, gewahrt werden (vgl. § 8 ThürVgG).

Zum Autor: Frank Kuschel ist Fachberater für Kommunal- und Verwaltungsrecht. Er ist Leiter des Instituts für Kommunalberatung und -bildung (IKBB) und Verlagsleiter des THK-Verlags Arnstadt. Er erwarb an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie den Abschluss als Verwaltungsbetriebswirt (VWA). Der 1990 an der Akademie für Staat und Recht Potsdam-Babelsberg erworbene Abschluss als Diplomverwaltungsjurist wurde nach der Deutschen Einheit aberkannt. Von 1987 bis 1988 war er stellvertretender Bürgermeister der Kreisstadt Ilmenau, anschließend bis Juni 1990 Bürgermeister der Stadt Großbreitenbach. Kuschel ist Mitbegründer des Kommunalpolitischen Forums Thüringen e.V. (heute: Die Thüringengestalter), dessen Vorsitzender er bis 1995 war. Von 1995 bis 2010 war Frank Kuschel beim Kommunalpolitischen Forum Thüringen e.V. als Geschäftsführer tätig (seit 1999 ehrenamtlich). Heute gehört er dem Vorstand der Thüringengestalter e.V. an.

Seit 1990 war und ist Frank Kuschel in verschiedenen kommunalen Gremien als Mandatsträger und Aufsichtsratsmitglied ehrenamtlich tätig. Derzeit ist er Mitglied im Kreistag Ilm-Kreis, berufener Bürger im Finanzausschuss der Kreisstadt Arnstadt und Mitglied im Aufsichtsrat der städtischen Wohnungsbaugesellschaft mbH Arnstadt. Von 2004 bis 2019 war Frank Kuschel Mitglied des Thüringer Landtages und kommunalpolitischer Sprecher der Fraktion DIE LINKE. Er ist Autor bzw. Mitautor zahlreicher Fachbücher, u. a. »Das Gläserne Rathaus«, »Haushalten mit Links« und »ABC der Thüringer Kommunalpolitik«, »Kompaktlexikon Thüringer Landtag« und »Das neue Vergaberecht in Thüringen«.

E-Mail: frankkuschel@gmx.de

Telefon: +49 170 4706198

www.frankkuschel.de

www.thueringer-kommunalverlag.de

