



Landkreise, kreisfreie Städte
und kreisangehörige Gemeinden
in Mecklenburg-Vorpommern

bearbeitet von: Herr Kreß
Telefon: (0385) 588-2343
Telefax: (0385) 588-482-2343
E-Mail: Christopher.Kress@
im.mv-regierung.de
AZ: II 340-173-01000-2011/060-004
Schwerin, 9. Juli 2013

Rundschreiben für die kommunalwirtschaftliche Betätigung im Bereich der erneuerbaren Energien

1. Strukturelle Zielvorstellungen

Dem Umbau der Energieerzeugung und -versorgung wurde in Mecklenburg-Vorpommern bereits durch die in der vorhergehenden Legislaturperiode beschlossenen Leitlinien zum „Energiland 2020“ ein Vorrang eingeräumt. Auch die neue Landesregierung hat sich dem Ausbau der erneuerbaren Energien fest verschrieben.

Es gibt bereits eine Vielzahl von Kommunen, die sich durch verschiedenste Projekte energiewirtschaftlich betätigen. Während die Energieversorgung in Eigenregie bisher weitgehend von Stadtwerken in größeren Städten übernommen wurde, streben nunmehr auch kleine Gemeinden eigene Vorhaben an. Neben dem Modell einer weitgehend autarken Wärmeenergieversorgung („Bioenergiedorf“) steht die Netzeinspeisung von aus regenerativen Quellen (wie Wind, Sonne, Wasser und Biomasse) erzeugter Energie im Vordergrund. Festzustellen ist dabei, dass diese Initiativen vorrangig auf lokaler Ebene stattfinden und es eher selten zu einer überörtlichen Zusammenarbeit kommt.

Es ist anerkannt, dass die Kommunen für die Bewältigung dieser Energiewende einen wichtigen Beitrag leisten können und werden. Neben der Sicherstellung des kommunal-

len Interesses an einer nachhaltigen, sicheren und bezahlbaren Energieversorgung bietet dieser Prozess nicht zuletzt die Möglichkeit, die mit ihm verbundene Wertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern zu realisieren und somit wichtige finanz-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Effekte zu generieren. Mit den von der Kommunalverfassung vorgegebenen Rahmenbedingungen über die wirtschaftliche Betätigung stehen den Kommunen die geeigneten Instrumente zur Verfügung, um ihren Beitrag zum Ausbau der erneuerbaren Energien zu leisten (siehe dazu im Einzelnen unter Ziffer 2.).

An dieser Stelle ist aus Sicht des Ministeriums für Inneres und Sport auf Folgendes hinzuweisen:

Auch die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen im Bereich der regenerativen Energien kann nur im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit erfolgen. Wie bei jeder anderen wirtschaftlichen Betätigung auch, müssen Umfang und Ausmaß des Engagements im Bereich erneuerbarer Energien in einem angemessenen Verhältnis zur Finanz- und Verwaltungskraft der Kommune stehen, um die kommunale Aufgabenerfüllung im Übrigen nicht zu gefährden. Angesichts der mit derartigen Vorhaben regelmäßig verbundenen hohen Investitionskosten sowie der aus dem wirtschaftlichen Engagement selbst erwachsenden Anforderungen an eine wirkungsvolle Beteiligungsteuerung ist auf den Schutz der Kommune vor einer finanziellen und administrativen Überforderung ein besonderes Augenmerk zu legen.

Kommunale Entscheidungsträger sollten daher bei energiewirtschaftlichen Vorhaben risikobewusst vorgehen. Mit Blick auf die vorbezeichneten finanziellen und administrativen Rahmenbedingungen wird insbesondere kleineren Gemeinden **dringend empfohlen, im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Trägern eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Energiewirtschaft herbeizuführen.** Entsprechende Vorhaben einzelner Kommunen sollten unter dem Aspekt einer möglichst wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung weitestgehend gebündelt werden. Hierdurch kann eine angemessene Risiko- und Lastenverteilung erreicht werden, die insbesondere kleinen Kommunen eröffnet, sich im Einklang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit energiewirtschaftlich zu betätigen. Darüber hinaus bieten gemeinsam getragene Strukturen den Vorteil, über die Bündelung von Sachverstand ein effizientes und effektives Beteiligungsmanagement und Risikocontrolling sicherzustellen.

Zusammenarbeit bei erneuerbaren Energien kann in verschiedenen Modellen erfolgen: durch Gründung eines Zweckverbandes, einer gemeinsamen Anstalt öffentlichen Rechts oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Bei die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigenden Vorhaben sollte auch eine Beteiligung der Landkreise im Rahmen ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion in Betracht gezogen werden.

Da eine energiewirtschaftliche Betätigung branchenspezifisches Wissen erfordert, sollten Kommunen auf eine Einbindung entsprechender Fachkenntnisse achten. Hier gibt es bereits gegenwärtig eine Vielzahl von durch Kommunen getragene Unternehmen, die sich erfolgreich auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien engagieren und dementsprechend über Erfahrung verfügen.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen energiewirtschaftlicher Betätigung von Kommunen

Den rechtlichen Rahmen für kommunalwirtschaftliche Betätigung im Bereich erneuerbarer Energien bilden die Regelungen des Abschnitts 6 der Kommunalverfassung (KV M-V). Wirtschaftliche Betätigung im Sinne des 6. Abschnitts der Kommunalverfassung setzt immer den Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung nach § 68 Absatz 2 und 3 KV M-V voraus, also eine organisatorisch, wirtschaftlich und ggf. rechtlich selbstständige Einheit außerhalb der allgemeinen Verwaltung. Solange die Kommunen lediglich vorhandene Ressourcen im Rahmen der Vermögensverwaltung nutzen (beispielsweise die Nutzung von Dachflächen kommunaler Immobilien für Photovoltaikanlagen), handelt es sich grundsätzlich nicht um eine Betätigung, die den Voraussetzungen des Abschnitts 6 der Kommunalverfassung unterliegt. Für die Frage der Finanzierung solcher Vorhaben gelten gleichwohl die Ausführungen unter Ziffer 3 entsprechend.

Die zulässigen Organisationsformen wirtschaftlicher Betätigung bestimmt § 68 Absatz 4 KV M-V. Danach können Unternehmen und Einrichtungen in den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen des Eigenbetriebes und des Kommunalunternehmens (Anstalt öffentlichen Rechts) sowie in den Organisationsformen des Privatrechts betrieben werden.

Die unmittelbare kommunale Beteiligung an einer Kommanditgesellschaft als Komplementär ist kommunalverfassungsrechtlich unzulässig, da insoweit eine Haftungsbeschränkung nicht gegeben ist. In Betracht kommen kann jedoch eine mittelbare Beteili-

gung der Kommune durch eine als Komplementär agierende GmbH. Die GmbH & Co. KG bietet die Möglichkeit, private Investoren als Kommanditisten zu beteiligen, ohne den mittelbar bestehenden kommunalen Einfluss als Komplementär zu sehr einzuschränken.

Auch eine unmittelbare Beteiligung einer Kommune als Kommanditist zu Zwecken der energiewirtschaftlichen Betätigung kann mit den Bestimmungen der Kommunalverfassung in Einklang gebracht werden. Da die Kommanditisten nach § 164 Satz 1 des Handelsgesetzbuches von der Führung der Geschäfte der Gesellschaft ausgeschlossen sind, bedarf es vor dem Hintergrund des nach § 69 Absatz 1 Nummer 4 KV M-V sicherzustellenden angemessenen Einflusses der Kommune hierfür besonderer gesellschaftsvertraglicher Regelungen. Mit diesen muss sichergestellt werden, dass die Kommune auf die wesentlichen Angelegenheiten der Geschäftstätigkeit Einfluss nehmen kann. Hierunter fallen alle Entscheidungen strategischer und grundsätzlicher Art, die erhebliche Auswirkungen auf das Unternehmen selbst und auf seine Gesellschafter haben können. Es handelt sich insoweit um eine eher atypisch ausgestaltete Kommanditgesellschaft.

Im Zuge der erneuerbaren Energien sind vielerorts Energiegenossenschaften entstanden, mit denen Private ihre gemeinsamen Interessen und Kapital bündeln, um Erträge aus der Vergütung für selbst erzeugte und in das Stromnetz eingespeiste Energie zu erzielen. Auch im Bereich der kommunalwirtschaftlichen Betätigung wird diese Organisationsform gegenwärtig vermehrt diskutiert.

Kommunen dürfen im Rahmen der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit in untergeordnetem Umfang Anteile an Energiegenossenschaften erwerben oder diese gründen, soweit hiermit lediglich eine Vermögensanlage oder eine freiwillige Leistung mit ideellem Charakter zur Gewinnung von Bürgern und / oder Unternehmen für eine Beteiligung an der Wertschöpfung verbunden ist. Eine solche Beteiligung fällt nicht unter die §§ 68 ff. KV M-V, die die wirtschaftliche Betätigung regeln.

Auch Bürger und Einwohner können ihre finanziellen Mittel durch Gründung eigener Genossenschaften bündeln. Eine Einbindung derartiger Bürgerenergiegenossenschaften in die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen kann neben einer bloßen vertraglichen Beziehung auch formal organisatorisch im Rahmen der durch die Kommunalverfassung zugelassenen Organisationsformen des privaten Rechts erfolgen,

beispielsweise als Gesellschafter einer mehrheitlich kommunal getragenen Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder als Kommanditist einer Kommanditgesellschaft (vgl. § 1 Abs.2 GenG).

Eine Gemeinde kann die Rechtsform der Genossenschaft nicht nutzen, wenn sie damit die Aufgabe der Energieerzeugung (oder eine andere kommunale Aufgabe) im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge durchführen will. Die Genossenschaft ist somit keine zulässige Rechtsform einer wirtschaftlichen Betätigung nach §§ 68 ff. KV M-V, da das Kriterium des angemessenen Einflusses nach § 69 Absatz 1 Nummer 4 KV M-V im Genossenschaftsrecht nicht erfüllt werden kann.

3. Zulässigkeitskriterien

Bedingung für jede wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist die öffentliche Zweckbindung nach § 68 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 KV M-V. Danach sind Unternehmen nur zulässig, wenn der öffentliche Zweck sie rechtfertigt. Dies bedeutet, dass die Betätigung selbst letztlich auf Belange der örtlichen Gemeinschaft zurückzuführen sein muss. Für Gemeinden ist dies bei der Versorgung der Einwohner mit Energie grundsätzlich gegeben.

Zwar bestimmt § 68 Absatz 2 Satz 2 KV M-V, dass Tätigkeiten, mit denen die Kommune an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben ganz überwiegend mit dem Ziel der Gewinnerzielung teilnimmt, keinem öffentlichen Zweck entsprechen. Mit der gesetzlichen Privilegierung in § 68 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 KV M-V hat der Gesetzgeber jedoch klargestellt, dass für kommunale Einrichtungen zur Erzeugung erneuerbarer Energien auch in einem über den eigenen Bedarf hinaus gehenden Umfang der kommunale Sachzweck anerkannt ist. Damit ist nach hiesiger Auffassung gleichzeitig die gesetzgeberische Wertung zum Ausdruck gebracht, dass im Rahmen energiewirtschaftlicher Betätigung eine Gewinnerzielungsabsicht dem öffentlichen Zweck grundsätzlich nicht entgegen steht.

Kommunalwirtschaftliche Betätigung im Bereich Energieerzeugung bzw. -versorgung muss nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen (vgl. § 68 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 und Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 KV M-V). Dies bedeutet auch bei Vorhaben im Energiebereich, dass die Kommu-

ne aufgrund ihrer jeweiligen Haushaltssituation in der Lage sein muss, die mit der wirtschaftlichen Betätigung einhergehenden unternehmerischen Risiken zu tragen.

Eine sachgerechte Bewertung des „angemessenen Verhältnisses“ durch die Kommune setzt voraus, dass die wesentlichen zur Verfügung stehenden Alternativen zur Organisation und zur Finanzierung des wirtschaftlichen Engagements mit Blick auf deren finanzielle und administrative Auswirkungen auf die Kommune geprüft und abgewogen werden.

Im Rahmen einer anbieterunabhängigen Wirtschaftlichkeitsanalyse, deren Umfang und Tiefe in einem angemessenen Verhältnis zu der beabsichtigten kommunalwirtschaftlichen Betätigung stehen sollte, sind die Rentabilität des Vorhabens sowie dessen wirtschaftliche Risiken zu untersuchen und darzustellen. Die wirtschaftlichen Risiken – als solche kommen neben externen Risikofaktoren (gesetzliche Rahmenbedingungen, Marktschwankungen, Umwelteinflüsse) auch interne Risikofaktoren (Fehlplanungen, Missmanagement) in Betracht – sind unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts auf ihre Auswirkungen auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu bewerten. Sofern sie für tragbar gehalten werden, sind im Rahmen eines Konzeptes die Maßnahmen eines wirksamen Risikocontrollings zur Beherrschbarkeit der Risiken aufzuzeigen.

Auch mit Blick auf die Finanzierung des Vorhabens sind die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zu prüfen und zu bewerten. Belastungen für den kommunalen Haushalt mit Folgen für die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune können sich aus der Gewährung von Sicherheiten (insbesondere Bürgschaften) im Zusammenhang mit der Finanzierung des Vorhabens durch das Unternehmen ergeben, nicht zuletzt aber auch aus Stützungsmaßnahmen, die infolge der Realisierung wirtschaftlicher Risiken beim Unternehmen notwendig werden. Zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit wird auf den diesbezüglichen Runderlass vom 10. Januar 2007 (Az.: II320-174.3.60) verwiesen.

Nicht zuletzt sind die Auswirkungen der wirtschaftlichen Betätigung auf die Verwaltung der Kommune vor dem Hintergrund der Anforderungen des § 75a KV M-V an die Beteiligungsverwaltung zu prüfen und abzuwägen. Art und Umfang des einzurichtenden Beteiligungsmanagements müssen in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Betätigung erfolgen. Gerade im Bereich der erneuerbaren Energien ist angesichts

der Vielzahl von Projekten ein besonderes Augenmerk auf eine wirksame Beteiligungssteuerung zu legen. Angesichts der hiermit verbundenen Personal- und sonstigen Aufwendungen ist darauf zu achten, dass die Verwaltungskraft der Kommune nicht überfordert ist.