

**ENGAGEMENT
GLOBAL**



mit ihrer



SKEW
SERVICESTELLE KOMMUNEN
IN DER EINEN WELT

im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Hintergrundwissen Kommunale Unternehmen

» Bedeutung » Rechtsformen » Aufsicht
» Berichtspflichten » Steuerung

Dr. Jeanette Schade, Stand Juli 2025

Abkürzungsverzeichnis

B-Management	Beteiligungsmanagement
BNK	Berichtsrahmen Nachhaltige Kommune
CSR-Richtlinie	Corporate Social Responsibility-Richtlinie
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive
DNK	Deutscher Nachhaltigkeitskodex
DWA	Doppelte Wesentlichkeitsanalyse
EFRAG	European Financial Reporting Advisory Group
ESG-Standard	Environmental-Social-Governance
ESRS	European Sustainability Reporting Standard
FB	Faire Beschaffung
GRI	Global Reporting Initiative
GO	Gemeindeordnung
IRO	Impact Risks Opportunities

KMU	Kleine und Mittelständische Unternehmen
KU	Kommunale Unternehmen
KV	Kommunalverwaltung
LkSG	deutsches Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
LSME	Listed Small and Medium-sized Enterprises Standard
MA	Mitarbeitende
NH	Nachhaltig(e)/ Nachhaltigkeit
NFRD	Non-Financial Reporting Directive
OE	Organisationseinheit
PCGK / D-PCGK	(Deutscher) Public Corporate Governance Kodex
SDG	Sustainable Development Goals
SME	Small and Medium-sized Enterprises
VSME	Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs

Hintergrundwissen zu KU

Wann dürfen Kommunen KUs gründen

Dies wird in den Kommunalverfassungen der Länder geregelt. Die Regelungen sind länderübergreifend ähnlich.

Eine Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn:

- der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt,
- die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
- der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Hintergrundwissen zu KU

Bedeutung und Rahmenbedingungen

Bedeutung kommunaler Unternehmen

- 2024 gab es 20.658 öffentliche Unternehmen; davon sind über 18.000 kommunal (knapp 88%)
- In KU arbeiten ca. gleich viel Menschen wie in der Kernverwaltung; ihr Investitionsvolumen ist höher.
- Etwa 60% aller öffentlichen Einrichtungen sind als GmbH organisiert; die wenigsten als AG (teilweise untersagt); sehr viele als Eigenbetrieb.
- 10% der KU sind Energieversorger, erbringen aber 34% des Gesamtertrags; Krankenhäuser sind i.d.R. ein Minusgeschäft.

Rolle der Landesebene

Kommunalverfassungen der Länder definieren:

- Rahmen für Gesellschafterverträge bzw. Satzung wie z.B. Weisungsbefugnisse der Kommunen bzw. „Kreis von Angelegenheiten“ zur Beschlussfassung.
- Rechtsvorschriften für Eigenbetriebe und AöR (öffentlich-rechtl. Rechtsformen). Bei privaten Rechtsformen gilt deren Gesellschaftsrecht.
- Bestimmte Berichtsansforderungen
- Ausnahmeregelungen zur öffentlichen Vergabe

Die Länder müssen Gründung eines KU genehmigen.

Hintergrundwissen zu KU

Organisationsformen und Strukturmerkmale

	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	AÖR	GmbH/gGmbH	AG
Rechtsform	Ohne eigene Rechtsform	Öffentlich-rechtlich	Öffentlich-rechtlich	Privat	Privat
Gesetzliche Grundlage	Kommunalverfassung; Satzung	Kommunalverfassung; Spezielle VO; Satzung	Kommunalverfassung; Spezielle VO; Satzung	GmbHG; Gesellschaftervertrag	AktG; Gesellschaftervertrag
Eigene Rechtsperson	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Leitungsbefugnis	BürgermeisterIn Evtl. delegiert	WerkleiterIn	Vorstand	Geschäftsführung	Vorstand
Weitere Organe	Rat / Ausschuss	Werkausschuss	Verwaltungsrat	(Aufsichtsrat); Gesellschafterversammlung	Aufsichtsrat; Gesellschafterversammlung
Haftung der Kommune	Unbeschränkt	Unbeschränkt	Unbeschränkt	Stamm-/ Eigenkapital	Stamm-/ Eigenkapital
Kreditaufnahme	Haushalt	Betrieb, Nachweis im Haushalt	Anstalt	Unternehmen	Unternehmen

Hintergrundwissen zu KU

Kommunale Beteiligungssteuerung

Verortung

Pflicht zur Kontrolle von KU, um den angestrebten öffentlichen Zweck sicherzustellen, wird ausgeübt durch:

- Bürgermeister*in (bei kleinen Kommunen) ...
- ... oder (bei größeren Kommunen mit vielen KU) durch eigene OE innerhalb der KV
- OE angesiedelt in Zentralverwaltung, dem Zentralen Controlling oder der Finanzverwaltung ...
- ... oder Kommune gründet hierfür eigene Holding (KU als Konzernmutter)

Aufgaben

- Zielvereinbarungen vorbereiten & überwachen
- Wirtschaftspläne und Risikomanagement von KU mit jenen der Kommune koordinieren (Haushaltsplanung); Synergien erkennen und bewerten
- Informationen für den kommunalen Gesamtabschluss koordinieren
- Vorbereitung der Berufungen in die KU-Gremien
- Beschlüsse der KU-Gremien für KV aufbereiten
- Weisungen durch Rat/Kreistag an Vertreter*-innen in den Gremien prüfen & weiterleiten ... u.v.m.

Hintergrundwissen zu KU

Kommunale Beteiligungssteuerung

Aufsichtsgremien

- Stimmrechte mind. im Umfang der Beteiligungsverhältnisse; bei mehreren Mandatsträgern müssen diese je nach GO einheitlich ausgeübt werden.
- Rat/Kreistag können Mandatsträger anweisen, auf bestimmte Art abzustimmen. Für Folgen haftet dann ggf. die Kommune, nicht die mandatierten Personen.
- Gesellschaftsrecht für GmbHs bietet mehr Einflussmöglichkeiten als das für AGs (hier z.B. Abberufung von Mandatsträgern bei Fraktionswechsel während der Legislatur nicht möglich).

Kodex Unternehmensführung

- Ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) ist eine kommunale Leitlinie für gute Unternehmensführung für KU privater Rechtsform;
- Teilweise gibt es auch Kodizes für KU öffentlich-rechtl. Form bzw. auf solche erweiterte PCGKs
- Übliche Inhalte: Unternehmenszweck, Kapitalausstattung durch Kommune, Auskunftspflichten, Transparenzvorgaben, Verpflichtungen best. Ausschüsse zu bilden, Compliance-Regeln, Interessenskonflikte, Selbstverpflichtung der Gremienmitglieder zur Weiterqualifikation ...

Hintergrundwissen zu KU Berichtspflichten

Kommunaler Gesamtabschluss

- 1990 Einführung kommunaler Doppik, erfordert kommunalen Gesamtabschluss.
- Zusammenführung der Jahresabschlüsse von KV und KUs in einen Gesamtlage- bzw. Gesamtrechenschaftsbericht. Anforderungen variieren je Bundesland.
- Einige Kommunen beginnen, KU in ihre Nachhaltigkeitsberichterstattung einzubeziehen.
- Initiative des Deutschen Public Corporate Governance Musterkodex bietet Referenzrahmen für nachhaltiges Beteiligungsmanagement

Gesetzliche Berichtspflichten zu NH

- 2014 Non-Financial Reporting Directive (CSR-Richtlinie)
 - 2017 CSR-Richtlinien Umsetzungsgesetz (für NFRD)
 - 2020 EU Taxonomie (Umlenken von Finanzströmen in nachhaltige Wirtschaftszweige / Unternehmen)
 - 2022 Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)
 - 2023 dt. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)
 - 2024 Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), zu berichten im Rahmen der CSRD. ... u.v.m.
- EU-Zwangsarbeitsverordnung sieht KEINEN regelmäßigen Bericht vor, Unternehmen müssen aber auskunftsfähig sein.

Hintergrundwissen

Welche KU sind von Berichtspflichten betroffen?

EU Definition von Unternehmen

- Die CSRD / EU-Taxonomie ist ein Bilanzierungsinstrument. NH ist Teil des Lageberichts und wird zusammen mit dem Finanzbericht von Dritten geprüft.
- Keine „Definition“, sondern Liste von Gesellschaftsformen, die gemäß der EU-Bilanzrichtlinie als Unternehmen gelten (gilt sowohl für CSRD als auch CSDDD).
- Enthaltene dt. Rechtsformen: GmbH, AG, Kommanditgesellschaft (KG), KG auf Aktien (KGaA) und offene Handelsgesellschaft (OHG)
- Unternehmen öffentlichen Rechts kommen nicht vor!

Wirkung auf Berichtspflicht von KU

- LkSG gilt für „Unternehmen ungeachtet ihrer Rechtsform“ (Art. 1(1)).
- Da KU wegen der Doppik vielfach wie große Kapitalgesellschaften berichten müssen, gilt dies theoretisch auch für die CSRD-Berichtspflicht.
- Daher wurden viele [Ausnahmeregelungen](#) für KU zur NH-Berichterstattung in den Kommunalgesetzgebungen auf Landesebenen getroffen.
- Klärung im CSRD-Umsetzungsgesetz steht aus.

Nachhaltigkeit in KU dennoch verankern

Deutscher Public Corporate Governance Musterkodex

SDG-Elemente im D-PCGM

- U.a. SDGs als Referenzrahmen für Zielsetzungen
- Beteiligungsbericht beinhaltet Ziele der Gebietskörperschaft im Kontext der SDGs und der NH-Strategie Bund
- GF definiert messbare Zielvorgaben, die die SDGs sowie NH-Ziele ggf. von Bund, Land, Kommune spiegeln
- In der Praxis enthaltene ESG-Standards: Klima- & ökol. Ziele sowie Mitarbeiterende und ggf. Kunden
- Entwicklung von bzw. Koppelung der Ziele an zu erhebende und zu übermittelnde Kennzahlen
- Comply-or-explain Prinzip (erfüllen oder erklären)

D-PCGM – strategische Steuerung

- Erster Anwendungsbereich privatrechtliche KU; ggf. auf öffentlich-rechtliche KU erweitert
- WICHTIG: Kommunikationsprozess zur Einbindung kommunaler Unternehmen (ggf. inkl. Schulungen)
- Gemeinsame Definition von Kennzahlen
- Gemeinsames System zur Datenerhebung
- Schulung der Mandatsträger in den Aufsichtsgremien
- Beispiel für einen großangelegten Prozess inklusive gemeinsamer Entwicklung einer NH- Stadtwirtschaftsstrategie: Hamburg. Es geht aber auch kleiner.

Erste Schritte für Ihr Engagement

Leider gibt es keine Blaupause, wie Sie Ihre Kommune von der Bedeutung der Nachhaltigkeitsberichtspflichten und der Rolle einer nachhaltigen & fairen Beschaffung darin überzeugen können. Wir hoffen, Sie haben heute gute Argumente an die Hand bekommen. Wichtig ist aus unserer Sicht vor allem, mit den richtigen Akteuren ins Gespräch zu kommen. So könnten Sie ggf. vorgehen:

- Finden Sie heraus, wer bzw. welche Organisationseinheit in Ihrer Kommune für das Beteiligungsmanagement zuständig ist und ob schon Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden.
- Erkundigen Sie sich oder recherchieren Sie in der Kommunalverfassung Ihres Bundeslandes, ob und welche Unternehmen von der Nachhaltigkeitsberichtspflicht ausgenommen sind und wie Ihre Kommune damit umgeht.
- Finden Sie heraus, welcher Ausschuss bzw. welches politische Gremium für das Beteiligungsmanagement zuständig ist und, falls nicht zu unübersichtlich, wer in den Aufsichtsgremien sitzt.
- Versuchen Sie in dieser Akteurslandschaft jene zu identifizieren, die offen sind, Sie bei der Platzierung des Themas nachhaltige & faire Beschaffung in kommunalen Unternehmen zu unterstützen und kommen Sie ins Gespräch.

Das Ende der Präsentation. Der Anfang von mehr Engagement.

Rückfragen, Rückmeldungen und Anregungen gerne an:
jeanette.schade@engagement-global.de