

Michael Schäfer
Sven-Joachim Otto

Das kommunale Nagelstudio

Die populärsten Irrtümer zu Stadtwerke & Co.



Springer

Das kommunale Nagelstudio

Michael Schäfer
Sven-Joachim Otto

Das kommunale Nagelstudio

Die populärsten Irrtümer zu
Stadtwerke & Co.



Springer

Michael Schäfer
Berlin
Deutschland

Sven-Joachim Otto
Düsseldorf
Deutschland

ISBN 978-3-658-09871-1

ISBN 978-3-658-09872-8 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-09872-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Einbandgestaltung: deblik Berlin

Einbandabbildung: fotolia.de

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Vorwort

In den Jahren 2012 und 2013 veröffentlichte die angesehene Fachzeitschrift für kommunalwirtschaftliches Handels, UNTERNEHMERIN KOMMUNE, in loser Folge einige Beiträge, in denen die Autoren gängige Vorurteile und Stigmatisierungen zu Kommunen und deren Unternehmen aufs Korn nahmen und mit Fakten und Argumenten widerlegten. Diese Texte fanden ein unisono positives Echo. Das verwunderte nicht, handelte es sich doch bei den Lesern um jene, die regelmäßig und zu Unrecht gescholten wurden. Die „Aufklärung“ war vor allem Balsam für die Seele, denn Überzeugungsarbeit zu den Tugenden der Kommunalwirtschaft war nicht mehr zu leisten.

Was aber mit jenen, die aus Unkenntnis und weil das an deutschen Stammtischen einfach dazu gehört, über träge und bürokratische Monopolisten herziehen, und bei allen Umfragen trotzdem ankreuzen, dass sie zu ihren Stadtwerken und Sparkassen das allergrößte Vertrauen haben? Die lesen in ihrer Regionalzeitung ja auch nur dann etwas über Kommunalwirtschaft, wenn Preise der Marktentwicklung folgend erhöht werden oder ein prächtig besuchtes Stadtwerkefest als vorgeblich zu teuer gebrandmarkt wird.

Schon diese Mischung aus inniger Zuneigung und verbaler Abwertung war Grund, endlich ein Buch für all jene zu schreiben, die keine kommunalwirtschaftlichen Fachzeitschriften lesen, aber kommunalen Unternehmen aufs Engste verbunden

sind. Als Kunden und als Eigentümer. Das sind letztendlich alle Bürger dieses Landes, und wir wären froh, wenn sie zahlreich zu dieser Lektüre greifen.

Zu denen, die 2012/2013 erste Texte zu diesem Thema verfassten, gehörten die beiden Autoren dieses Buches und Falk Schäfer, seit 2011 verantwortlicher Redakteur von UNTERNEHMERIN KOMMUNE. Falk Schäfer hat das Entstehen unseres Buches mit aktuellen Recherchen, vielen Tipps und als streitbarer Leser unserer Manuskripte sehr unterstützt. Dafür möchten wir ihm an dieser prominenten Stelle ganz herzlich danken.

Sven-Joachim Otto

Michael Schäfer



Inhalt

1	Kommunalwirtschaft in Deutschland – ein besonderes Wesen	1
1.1	Was ist kommunale Wirtschaft?	4
1.2	Die historische Dimension	7
1.3	Öffentliche Wirtschaft – was ist das und wer gehört dazu?	13
1.4	Wie groß ist die Kommunalwirtschaft?	16
1.5	Kommunale Wirtschaft und ihr besonderer Auftrag	19
1.6	Die vielgestaltigen Formen der Kommunalwirtschaft in Deutschland	23
1.7	Daseinsvorsorge und Kommunalwirtschaft in Europa	29
	Literatur	33
2	Kommunale Unternehmen – der Deutschen liebstes Kind	35
3	Warum etwas so Beliebt es ständig durch den Kakao gezogen wird	43
3.1	Unwissenheit oder bewusste Diffamierung?	43
3.2	Zu Halbwertzeit und Durchdringung	44
3.3	Weshalb es notwendig ist, noch viel mutiger eine Lanze für die Kommunalwirtschaft zu brechen – und wer in vorderster Front stehen muss	45

4	Die populärsten Irrtümer zur Kommunalwirtschaft: Was ist wahr, was ist falsch?	49
4.1	Das kommunale Nagelstudio oder: Wie viele verbotene Pflanzen blühen tatsächlich in kommunalen Gärtnereien?	50
4.2	Innovation vs. Stagnation – Impulsgeber der ökologischen Erneuerung oder schwerfällige Bedenkenträger?	58
4.3	Allein nicht lebensfähig? – Steuerverschwendung oder kreativer Umgang mit knappen Finanzen? ...	63
4.4	Versorgungsstation für verkrachte Politiker oder brotloses Ehrenamt?	73
4.5	Totengräber für die Privatwirtschaft oder Impulsgeber für den regionalen Mittelstand? ...	79
4.6	Satte Monopolisten ohne Markt und Wettbewerb oder Wasserversorgung auf höchstem Niveau? ...	85
4.7	Privilegien durch Traumkredite oder gefesselt in regulatorischen Finanzierungsvorgaben?	97
4.8	Beamtenmentalität oder Abenteuerlust?	104
4.9	Hort der Ineffizienz oder Avantgarde nachhaltiger Unternehmensführung?	112
4.10	Fortsetzung der Gemeindeversammlung oder innovativ am Markt?	119
4.11	Kommunaler Selbstbedienungsladen oder öffentliche Bessermenschen?	126
4.12	Sozialer Auftrag oder unangemessener Altruismus?	150
4.13	Kommunal ticken in privater Rechtsform oder die Form bestimmt den Inhalt? – Warum eine kommunale GmbH in erster Linie kommunal ist	155
4.14	Gewinne verteilen oder auf Profite verzichten?	166
	Literatur	180

5	Beispiele, die die populärsten Irrtümer zur Kommunalwirtschaft widerlegen, gibt es massenhaft – Eine Auswahl	183
5.1	Ein Fall fürs „Guiness-Buch der Rekorde“	187
5.2	Stadtwerke können viel mehr als „Energie, Wasser und Verkehr“	205
5.3	Wo sich an Überschüssen alle laben, da ist die Kommunalwirtschaft zu Hause	213
6	Was man lieb hat, darf man nicht bereden – ein Fazit	229

Die Autoren



Prof. Dr. Michael Schäfer ist Herausgeber und Chefredakteur der seit 1997 bestehenden Fachzeitschrift für Kommunalwirtschaftliches Handeln, **UNTERNEHMERIN KOMMUNE**, die als einzige Fachzeitschrift alle Segmente der kommunalwirtschaftlichen Betätigung zum Gegenstand hat (www.unternehmerin-kommune.de).

Schäfer ist Initiator und Moderator der Gesprächsreihe „Strategische Ausrichtung kommunaler Unternehmen“, die seit 2010 in Kooperation mit VKU-Landesgruppen in ganz Deutschland stattfindet. In gleicher Konstellation ist er beim „Verbundnetz für kommunale Energie“ engagiert. Dieses 2003 etablierte Diskussionsforum ostdeutscher Kommunalpolitiker konzentriert sich auf die kommunalwirtschaftliche Betätigung und gilt als wichtigste derartige Kommunikationsplattform in den neuen Ländern (www.vfke.org).

Nach mehrjähriger Wahrnehmung von Lehraufträgen an der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (HNEE) ist Schäfer seit 2010 dort Professor für Kommunalwirtschaft. Er ist einer der maßgeblichen Initiatoren des deutschlandweit ersten Masterstudienganges Kommunalwirtschaft an dieser Bildungsstätte (www.hnee.de).

Von 2006 bis 2015 hat Schäfer an insgesamt 21 Studien zu kommunalwirtschaftlichen Sachverhalten zumeist federführend mitgewirkt und diese Projekte auch initiiert und geleitet. Schwerpunkte seiner wissenschaftlichen Arbeit sind die Themen Daseinsvorsorge, strategische Führung kommunaler Unternehmen und Rekommunalisierung.

Schäfer ist Autor des ersten Standardwerkes zur Kommunalwirtschaft, das 2014 bei Springer/Gabler Wiesbaden unter dem Titel „Kommunalwirtschaft. Eine gesellschaftspolitische und volkswirtschaftliche Analyse“ erschien. Auch die Definition zur Kommunalwirtschaft im renommierten „Gabler Wirtschaftslexikon“ stammt aus seiner Feder.

2011 war Schäfer als Gutachter im Rahmen der Anhörung im Brandenburger Landtag in das parlamentarische Verfahren zu Gesetz zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge involviert.

Im Ehrenamt ist er Geschäftsführender Vorstand des IWK Wissenszentrum Kommunalwirtschaft, e. V. Dieser Verein mit Sitz in Berlin hat das Ziel, Forschungen zu kommunalwirtschaftlichen Themen zu initiieren und zu fördern und vereint namhafte Mitglieder wie u. a. den Verband kommunaler Unternehmen (VKU), die Thüga AG München, Berliner Stadtreinigung, Ostdeutscher Sparkassenverband, Stadtentsorgung Potsdam, Stadt und Land Wohnbauten-Gesellschaft, Berlin, unter seinem Dach. (www.wissenszentrum-kommunalwirtschaft.de).



Dr. Sven-Joachim Otto Rechtsanwalt und Dipl. Kaufmann, verantwortet seit 2006 bei der PricewaterhouseCoopers AG WPG (PwC) in Düsseldorf den Bereich Tax & Legal Public Services.

PwC bietet branchenspezifische Dienstleistungen in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Steuer- und Unter-

nehmensberatung mit mehr als 180.000 Mitarbeiter in 157 Ländern.

Otto leitet die Arbeit von über 120 Rechtsanwälten und Steuerberatern in den Bereichen Energie-, Umwelt-, Vergabe- und ÖPNV-, Arbeits-, Kommunal-, Steuer- und Regulierungsrecht an acht Standorten in West- und Norddeutschland.

Mit seinem Team berät er Energieversorgungsunternehmen, Kommunen, Organmitglieder sowie kommunale und öffentliche Unternehmen und Institutionen. Neben steuerlichen und rechtlichen Fragestellungen begleitet Dr. Otto seine Mandanten über den gesamten Managementprozess bei der Realisierung einer strategischen Neuausrichtung, Gesellschaftsgründung oder Umsetzung von Kooperationen. Dabei verfolgt PwC einen umfassenden und integrierten Beratungsansatz mit maßgeschneiderte Teams für jede Fragestellung. Diese setzen sich u. a. aus Rechtsanwälten, Steuerberatern, Wirtschaftsprüfern, Ingenieuren und Betriebswirten zusammen, um eine optimale und ganzheitliche Lösung für den jeweiligen Mandanten zu entwickeln.

Dr. Otto ist ehrenamtliches Mitglied im Council of the CEEP – European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services, im Kuratorium des Instituts für Berg- und Energie-recht der Ruhr-Universität Bochum, im Vorstand des Institutes für Energie- und Regulierungsrecht Berlin e. V. Ferner gehört Dr. Otto als ständiger Gast dem Rechtsausschuss des Verbandes kommunaler Unternehmen e. V. und dem Präsidium des Bundesverbandes öffentliche Dienstleistungen (bvöD) an.

Dr. Otto ist Autor zahlreicher Fachbeiträge in Zeitschriften und Büchern der Kommunalwirtschaft und widmet sich als Dozent an verschiedenen Hochschulen seit 1996 der Wissenschaft.

1

Kommunalwirtschaft in Deutschland – ein besonderes Wesen

Wenn die Tage und Nächte ab Oktober wieder frostig werden, wenn wir morgens ins Büro fahren, abends das Licht anmachen, bei jedem Spülen und anschließendem Händewaschen, wenn wir krank sind, wenn wir sterben oder geboren werden, wenn wir abends ins Theater gehen, wenn wir wohnen, uns bewegen, die Zukunft planen – bei all diesen Gelegenheiten sind wir konfrontiert mit einem Wesen, welches wie kaum ein anderes gleichzeitig Vertrauen und Argwohn auf sich vereint, das die höchsten Beliebtheitswerte erreicht und dennoch pauschale Vorurteile provoziert. Kommunale Wirtschaft ist ein Sonderling in unserer kapitalistischen Welt. Sie funktioniert weitgehend nach den Prinzipien des Marktes und muss dennoch auch höheren Ansprüchen genügen. Sie muss sich in einer Zwitterrolle zwischen Profitmaximierung und der Pflege des gesellschaftlichen Zusammenhalts einrichten – sie soll auf einem Pfad tanzen, der definitorisch und regulatorisch nicht fest fixiert ist. Die Auseinandersetzung mit dem Objekt wird angesichts dieser Unschärfe kaum einfacher. Es ist kompliziert, heißt es bei Facebook, wenn man seinen Beziehungsstatus nicht klar umreißen kann oder will. Solo oder liiert – dazwischen lassen sich ganz offenkundig vielfältige Zwischentöne denken. Man mag einwenden, dass es vielleicht ganz gut täte, sich endlich festzulegen. Sicher. Doch es liegt nicht immer nur an einem selbst. Andere sind beteiligt. Und auch im Ungefähren kann es manchmal recht gemütlich sein.

Die besagte Unschärfe bietet jedoch auch Angriffspunkte in der öffentlichen Debatte. Kommunale Wirtschaft beweist tagelang, dass auch ohne das ausschließliche Primat des Gewinnstrebens gut und verlässlich gewirtschaftet werden kann, dass sich Gemeinwohlorientierung, Nachhaltigkeit und Effizienz übereinander bringen lassen. Kommunale Wirtschaft in Deutschland ist damit eine dauerhafte Provokation für die ultraliberalen Marktideologen, die lieber an unsichtbare Hände glauben, als an zwischenmenschliche Solidarität. Die realsozialistische Ära in einem Teil Deutschlands liefert in diesem Zusammenhang genug Munition für polemische Attacken, die „öffentlich“ und „kommunal“ zu „sozialistisch“ und „Planwirtschaft“ umdeuten, die negieren, dass auch kommunale Unternehmen den grundlegenden Mechanismen des Marktes unterliegen. Nun ist kommunale Wirtschaft ganz erheblichen Fesseln unterworfen, die ihren Wirkungsbereich einschränken sollen. Groteskerweise plädieren gerade jene für regulatorische Zwänge, die sich sonst dem freien Unternehmertegeist verschrieben haben. Dabei geht es zum einen um Märkte, Kunden, Profite und unliebsame Konkurrenten, zum anderen aber auch darum, die Etablierung alternativer Wirtschaftsformen zu verhindern – von gemeinwohlorientierten Modellen, aus deren bloßer Existenz sich ein Rechtfertigungsdruck für das freie Spiel von Partikularinteressen ableiten ließe.

Die Protagonisten der öffentlichen Wirtschaft argumentieren in der Regel deutlich weniger dogmatisch. Sie wissen, dass ihre Tätigkeit notwendigerweise mit dem Konzept der Daseinsvorsorge in einer bestimmten Region verknüpft ist – elementare Leistungen von öffentlichem Interesse, die nachhaltig, effizient, in einer angemessenen Dichte und kostengünstig zur Verfügung gestellt werden sollen. Gerade weil sie streng reguliert werden und weil von interessierter Seite kontinuierlich auf noch engeren Fesseln bestanden wird, müssen sie sich verteidigen. Müssen

ständig aufs Neue beweisen, dass sie mindestens so gut arbeiten, wie ihre privaten Konkurrenten, und dabei auch noch Nutzen stiften für die jeweilige Kommune oder Region. Angesichts dieser Aufgaben, der knappen kommunalen Kassen sowie den Herausforderungen von Energiewende und demografischem Wandel haben sie Beistand verdient.

Und so soll sich dieses Buch kritisch und zugegebenermaßen etwas parteiisch mit den Polemiken auseinandersetzen, die so häufig und meist bar jeglicher Evidenz über der kommunalen Wirtschaft ausgegossen werden. Anwürfe, die in der Regel dazu dienen sollen, kommunale Wirtschaft gezielt zu diskreditieren. Und wenn dies mit Fakten nicht gelingt, dann werden halt die ideologischen Diffamierungen aus der Mottenkiste geholt. Aus unserer langjährigen Praxis mit kommunalen Unternehmen und ihrem Umfeld haben wir die unserer Ansicht nach häufigsten Vorurteile gegenüber der kommunalen Wirtschaft gesammelt. Sie sollen im Verlauf dieses Buches auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden. Das Ergebnis dieser Analyse war so eindeutig wie erwartbar. Inwieweit die „Irrtümer zur Kommunalwirtschaft“ tatsächlich noch bestehen, bleibt unklar. Die enorme Beliebtheit von Stadtwerken und Sparkassen deutet jedoch darauf hin, dass sie sich in den Ansichten der Menschen vor Ort kaum verfestigt haben. Doch das Umfeld kommunalwirtschaftlichen Handelns wird nicht nur in Bürgerbefragungen, sondern auch in Einfluss- und Lobbygruppen entschieden. Gerade in diesen Zusammenhängen kann es sinnvoll sein, den Vorwürfen sachlich, evident und valide entgegen zu können. Und so hoffen wir, dass diese kleine Sammlung gerade dort zur Kenntnis genommen wird, wo die Systeme Politik und Wirtschaft aufeinandertreffen und wo über den Rechtsrahmen kommunalen Engagements entschieden wird.

1.1 Was ist kommunale Wirtschaft?

Über was reden wir hier eigentlich? Schon diese einfache Frage ganz am Anfang dieses Buches bringt uns in arge Schwierigkeiten. Kommunalwirtschaft – dies sei vorangestellt – ist äußerst vielgestaltig. Die Übergänge zu anderen Wirtschaftsbereichen sind fließend. Daher tut sich auch die Wissenschaft schwer mit einer allgemeinen Begriffsbestimmung. So bemängeln Cronauge und Westermann (2006), „dass regelmäßig kein Rückgriff auf eine Definition möglich ist“ (S. 33). Leider unternehmen aber auch diese Autoren nicht den Versuch, dieses Defizit auszugleichen. Immerhin formulieren sie den Gedanken, dass zum Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung auch das Recht gehöre, im Rahmen der Daseinsvorsorge Einrichtungen zum Wohle der Einwohner zu schaffen (S. 32). Gablers Wirtschaftslexikon (2015) sieht in der „*Gemeindewirtschaft*“ einen Sammelbegriff für diejenigen kommunalen Einrichtungen, die Entgelte für von ihnen erbrachte Versorgungs- oder Entsorgungsleistungen erheben, kostenrechnende Einrichtungen der Gemeinde sowie wirtschaftliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Eigengesellschaften). Das Recht der Kommunen auf wirtschaftliche Betätigung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sei Teil der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie aus Artikel 28 (2) Grundgesetz. Grenzen ergäben sich aus dem öffentlichen Zweck, der kommunalen Leistungsfähigkeit und der Subsidiarität.

Bei Wikipedia lässt sich ein Erklärungsversuch finden, der die Kategorien Daseinsvorsorge und Kommunalwirtschaft verbindet – ein inhaltlich wie methodisch durchaus sinnvolles Herangehen. Es heißt, dass der Begriff der Daseinsvorsorge im Rahmen der derzeitigen Privatisierungsdebatte zunehmend polarisierend aufgefasst werde. Wer eher etatzbezogen denkend, den Staat in erster Linie als „Gewährleistungsstaat“ ansieht, neige dazu,

dem Begriff eine besondere und wichtige Rolle einzuräumen. Liberale Politiker dagegen hielten das Ende der Daseinsvorsorge für gekommen. In jedem Fall sei seit der fortschreitenden Privatisierung zu beobachten, dass viele ehemals von Staats- bzw. Gemeindemonopolen wahrgenommene Daseinsvorsorgeleistungen heute mit privaten Anbietern konkurrieren müssten bzw., dass unmittelbare Daseinsvorsorge heute auch von Privaten wahrgenommen würde. Hier zeige sich der Antagonismus zwischen einem „starken Staat“ im Ordnungssystem der Sozialen Marktwirtschaft und einem Gewährleistungsstaat, der sich auf die Setzung von Rahmenbedingungen beschränkt und deren Umsetzung Privaten überlässt.

Die EU-Kommission sieht in der Kommunalwirtschaft „marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“. Vertraglich verankert wurde die Daseinsvorsorge auf europäischer Ebene mit dem Vertrag von Lissabon als *Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* (Art. 14 AEUV).

Einer der Autoren dieses Buches, Prof. Dr. Michael Schäfer, hat versucht, in seinem Standardwerk „Kommunalwirtschaft“ aus dem Jahre 2014, dieses begriffliche und definitorische Dickicht zu ordnen.

Danach ist Kommunalwirtschaft einerseits – im Sinne der wirtschaftlich zu erbringenden Daseinsvorsorge – integraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung, andererseits – im Sinne einer materiellen und finanziellen Basis – aber auch deren Voraussetzung.

Kommunalwirtschaft wird angesehen als Gesamtheit der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen im Rahmen von Strukturen, die vollständig oder mehrheitlich in kommunalem Eigentum sind.

Da die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen nicht zwingend an kommunalwirtschaftliche Strukturen gebunden ist,

Kommunalwirtschaft sich aber vor allem auf die Daseinsvorsorge beschränken muss, ist Daseinsvorsorge die übergreifende und Kommunalwirtschaft deren Teilkategorie. So umfasst Daseinsvorsorge im Gegensatz zur Kommunalwirtschaft nicht nur die Erbringung von Leistungen, sondern auch deren Aufgabenträgerschaft.

Grundsätzlich kann Kommunalwirtschaft sowohl in öffentlich-rechtlichen als auch in privatrechtlichen Strukturen funktionieren. Allerdings dürfen Kommunen nur solche privatrechtlichen Strukturen etablieren, die eine Haftungsbeschränkung beinhalten.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung obliegen den Kommunen das Recht zur eigenständigen Erledigung, das Recht zur Schaffung adäquater Strukturen sowie das Recht, die dafür notwendigen materiellen Grundlagen zu bilden. Das Sach- und Fiskalvermögen ist jedoch nur im engen juristischen Sinne Eigentum der jeweiligen Gebietskörperschaft, grundsätzlich gehört es den Bürgern, die in ihr leben.

Ziel und Gegenstand kommunalwirtschaftlicher Betätigung sind Leistungen zur Daseinsvorsorge. Diese sollten im Sinne der Nutzenstiftung mit einer möglichst hohen Wirtschaftlichkeit erbracht werden. Weite Teile der Daseinsvorsorge gehören aber nicht zum unmittelbaren Gegenstand kommunalwirtschaftlicher Betätigung. Dies gilt etwa dann, wenn Unternehmen in öffentlichem/kommunalem Besitz per se nicht-wirtschaftliche Interessen verfolgen oder wenn sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt tätig werden.¹ In der Praxis lässt sich diese Unterscheidung allerdings nicht immer eindeutig treffen.

Kommunale Wirtschaft ist auch von der öffentlichen Wirtschaft abzugrenzen. Vattenfall als schwedisches oder die Deutsche Bahn als deutsches Staatsunternehmen auf der einen und

¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 1. Dezember 2009.

lokal verankerte Stadtwerke oder andere Betriebe in kommunaler Hand unterscheiden sich nicht nur in ihrer Größe. Kommunal ist eine Teilmenge von öffentlich, staatlich eine andere. Kommunales Eigentum ist Gruppeneigentum. Daraus ergeben sich objektiv und grundsätzlich basisdemokratische Strukturen, die für staatlichen Besitz nicht gelten. Auf der kommunalen Ebene ist Mitwirkung in Gestalt mandatierter Gremien oder auch mittels *direkter* Bürgerbeteiligung noch möglich. Kommunales Eigentum ist damit die demokratischste Form von Wirtschaft überhaupt. Zwar werden in den Kommunalverfassungen der Länder regelmäßig Vorgaben und Einschränkungen formuliert. Deren Zulässigkeit steht im Kontext mit Artikel 28, Absatz 2 Grundgesetz allerdings in Frage. Während sich die von den Ländern als Teil des Kommunalwirtschaftsrechts formulierten Einschränkungen noch auf die vor der Marktliberalisierung bestehenden kommunalwirtschaftlichen Monopole beziehen, engagieren sich mit der weitgehenden Marktliberalisierung wesentliche Teile der Kommunalwirtschaft in einem wettbewerblichen Umfeld. Ergo haben die Beschränkungen aus Monopolzeiten ihre Berechtigung grundsätzlich verloren, bestehen aber in einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher Ausprägung fort.

1.2 Die historische Dimension

Die Daseinsvorsorge als ökonomisch-politisches Konzept hat ihre Wurzeln im frühen 19. Jahrhundert. Aus Dresden, der Stadt der sächsischen Könige, stammt ein anschauliches Beispiel. Die Continental Gas Association London bot dem Stadtrat an, die Stadtbeleuchtung auf Gas-Basis zu übernehmen. Die Offerte wurde abgelehnt – mit der Begründung, Dresden könne dies selbst erledigen und der Gewinn bliebe damit vor Ort (vgl. Exner 2002).

Dieses kleine Bonmot passt jedoch nur für die Geburtsstunde kommunaler Unternehmen in heutiger Prägung. Die Geschichte der Daseinsvorsorge reicht viel weiter zurück. Schließlich war die Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse in allen Gesellschaftsformationen ein zentraler Gegenstand von Arbeit und Produktion und so soll an dieser Stelle ein weiterer historischer Bogen geschlagen werden.

In der urgesellschaftlichen Produktionsweise erfolgte die Beschaffung von Nahrung, Brennstoffen und Wasser im Verbund. Die Distribution genügte hierarchischen und solidarischen Kriterien, Wettbewerb spielte eine untergeordnete Rolle. Dies änderte sich im Übergang zur Mehrwertökonomie. Die agrarische Revolution der Produktivkräfte brachte einen neuen Typ der Produktion und eine neue Lebensweise hervor. Ergebnis war die Ausprägung einer Gentil(Stammes)gesellschaft. Historiker prägten den Begriff einer aneignenden Wirtschaft, womit das Zusammenfallen von Ziel und Verwertung von Arbeit bzw. deren originären Resultaten beschrieben wurde. Was produziert wird, etwa ein Nahrungsmittel, eignet sich der Produzent unmittelbar an, indem er es konsumiert.

Den Übergang zur nächsten Stufe der ökonomischen Entwicklung beschrieb Karl Marx in Anlehnung an das Alte Testament als den eigentlichen Sündenfall der Menschheitsgeschichte. Es ist der Übergang von der ursprünglichen Akkumulation, geprägt von einer natürlichen Arbeitsteilung, zu einer Gesellschaft, die von Besitz bzw. Kapital normiert wird. Marx sah darin einen gesellschaftlichen Rückschritt. Entwicklungsgeschichtlich mindestens ebenso bedeutsam war jedoch der Umstand, dass nun eine optimale Allokation der Produktivkräfte möglich wurde. Einig sind sich die Historiker, dass in diesem Stadium der menschlichen Entwicklung aus einer egalitären Gesellschaft zunehmend libertäre Strukturen entstehen – mit dem Mit- und Gegeneinander von Besitzenden und Ausgebeuteten.

Hier beginnt die Produktion von Kapital, dessen Akkumulation und die Herausbildung einer von Ware-Geld-Beziehungen geprägten Ökonomie. Der Arbeitslohn ist jetzt die Voraussetzung, um im Austauschprozess Leistungen zur Daseinsvorsorge zu erwerben. Aus Sicht der Besitzenden an den Produktionsmitteln muss der Arbeitslohn die Reproduktion der Arbeitskraft auf optimalem Niveau gewährleisten. Es dauerte mehrere Jahrtausende, bis diese Grundsätze von den ersten Sozialreformern wieder in Frage gestellt wurden. Es ist kein Zufall, dass dies wiederum mit der Entwicklung eines modernen Daseinsvorsorgeverständnisses zusammenfällt.

Die Anfänge eines sozialpolitischen Konzeptes – Daseinsvorsorge

Daseinsvorsorge im modernen Sinne ist letztlich ein Kind der industriellen Revolution. Prägend war eine extrem beschleunigte Entwicklung von Technik, Produktivität und Wissenschaft, die einherging mit einer rasanten Bevölkerungszunahme. Insbesondere in den Städten stiegen die Einwohnerzahlen sprunghaft an. Hier sammelte sich ein großes Produktivkräftepotential, das weitgehend entrechtet in den Fabriken für das eigene Überleben schuften musste. Entstanden ist eine zwar zahlenmäßig große, politisch und gesellschaftlich allerdings weitgehend ohnmächtige neue Klasse : die Arbeiterschaft. Das Aufkommen sozialrevolutionärer Bewegungen bildete recht schnell den Gegentrend zur massiven Ausbeutung breiter gesellschaftlicher Schichten. In Preußen, den anderen deutschen Staaten und später im Deutschen Kaiserreich reagierten die Regierungen mit einer Doppelstrategie aus staatlicher Repression einerseits und vergleichsweise weitreichenden sozialpolitischen Reformen andererseits. Letztere waren dazu gedacht, den Druck vom Kessel zu nehmen, um so die gesellschaftliche Verteilung von Macht und Einfluss erhalten zu können. Ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beginnt sich der moderne Begriff der Daseinsvorsorge auszuprägen. Hier

entstehen auch die ersten kommunalen Unternehmen. Als Munizipalsozialismus wurden Bestrebungen seitens kommunaler Verwaltungen bezeichnet, Infrastrukturunternehmen zum Wohle aller Einwohner unter die Kontrolle staatlicher Verwaltungen zu stellen. Heute dient der Begriff als polemische Keule gegen jedwede wirtschaftliche Betätigung von Kommunen. Seinerzeit war er an das wachsende Bewusstsein geknüpft, dass elementare Dienstleistungen eines gewissen Schutzes vor dem freien Spiel der Marktkräfte bedürften. Erreicht werden sollte ein sozialverträglicher Zugang der gesamten Bevölkerung zu einer grundlegenden Infrastruktur. Dies betraf vor allem Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke, aber auch die Straßenreinigung, Müllabfuhr, Krankenhäuser, Schlachthöfe sowie Straßenbahn-Gesellschaften. Hinzu kam, dass sich insbesondere für Netzökonomien zeigte, dass reine Marktstrukturen nur bedingt geeignet waren, sozialpolitische Fortschritte zu generieren. Konkurrierende Verkehrs-, Strom- und Wassernetze ließen sich rentierlich nicht aufrechterhalten und schlossen niedrigere Einkommen von einem Anschluss aus. Mit der Kommunalisierung der Infrastruktur ging der Beginn einer wissenschaftlichen Stadtplanung einher, die die Soziale Frage des 19. Jahrhunderts auch mit technischen Lösungen beantworten wollte. In Deutschland wurden die städtischen Infrastruktur-Leistungen meist in Stadtwerken gebündelt. Diese Strukturen bestehen bis heute fort. Hier liegen die Ursprünge für eine moderne kommunale Daseinsvorsorge. Man rechnet mit Wachstum und glaubt an den Fortschritt. Dies erfordert Planung, die Ausweitung der Stadtgrenzen und den Ausbau der Infrastruktur. Im Übrigen lässt sich dieses Paradigma nahezu deckungsgleich auch auf die aktuell zu erwartende Schrumpfung in vielen Kommunen anwenden. Eine angemessene Anpassung an diese Prozesse wird nur mit einer koordinierten und vernetzten Planung möglich sein. Doch zurück ins 19. Jahrhundert. Hier lösen sich die Formen individueller Für- und Vorsorge zunehmend auf und werden zu öffentlichen Angelegenheiten. Ab 1840 ent-

wickelt sich die „Städtetechnik“, seit den 1850er-Jahren die Modernisierung der traditionellen Armenpflege. Ab 1860 entsteht ein sich zunehmend ausdifferenzierendes kommunales Berufsbeamtentum und im letzten Drittel des Jahrhunderts dehnen sich die kommunal-öffentlichen Dienste immer weiter aus. Vor allem in der Zeit der Hochindustrialisierung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts finden umfassende Entprivatisierungsprozesse im Bereich der Ver- und Entsorgung statt. Die immer stärker werdende Kommunalbürokratie geht von einer Unvereinbarkeit bestimmter Formen der Leistungsverwaltung mit erwerbswirtschaftlichen Zwecken aus, sodass Konfrontationen mit der Privatwirtschaft vorprogrammiert waren. Hier streitet nun ein kommunales Bürgertum gegen die Großindustrie, das Finanzkapital und gegen die Verfechter eines klassischen Wirtschaftsliberalismus zu Fragen der öffentlichen Gemeindewirtschaft. Das kommunale Bürgertum setzt sich durch. Anfang des 20. Jahrhunderts sind in den 85 Städten des Deutschen Reichs mit über 50.000 Einwohnern Wasser-, Gas-, Elektrizitätswerke, Straßenbahn und Schlachthof weitgehend kommunalisiert (vgl. Zielinski 1997, S. 297). Mit den Einnahmen aus gewinnbringenden Betrieben wurden schon damals zu nicht unerheblichen Teilen zuschussbedürftige Aufgaben finanziert (vgl. Bogumil et al. 2010, S. 19 f.).

Daseinsvorsorge in der Moderne

Die im späten 19. Jahrhundert entstandenen kommunalwirtschaftlichen Strukturen in vielen größeren Städten des Reiches waren rechtlich für lange Zeit kaum umrissen. Es gab das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines neuen Wirtschaftsregimentes. Dieses kannte jedoch zunächst keine spezifischen Regularien und wirkte daher im Ungefähren. Der Rechtsbegriff der Daseinsvorsorge geht in Deutschland auf den Staatsrechtler Ernst Forsthoff und dessen Veröffentlichung „Die Verwaltung als Leistungsträger“ (1938) zurück. Nach Forsthoff bezieht sich Daseinsvorsorge auf „gemeinwohlorientierte“ Leistungen, wirt-

schaftlicher und nichtwirtschaftlicher Art, an deren Erbringung die Allgemeinheit und der Staat ein besonderes Interesse haben. „In den deutschen Gemeindeordnungen ist festgelegt, dass die Kommunen diejenigen öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten sollen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind“ (Linke 2011, S. 4 f.). Als Bestandteile der Daseinsvorsorge gelten im Allgemeinen Abfallentsorgung, Energieversorgung, Wasser/Abwasser, ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Telekommunikation, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Brandschutz, Rettungswesen, Gesundheitswesen, Alten-, Pflege- und Behindertenhilfe, Schulen, technische sowie kulturelle Infrastruktur. Diese Aufzählung ist keinesfalls feststehend und unveränderlich. Die Dynamik des Begriffs zeigt sich beispielsweise daran, dass nach heutigem Verständnis das Angebot eines schnellen Internetzugangs nicht jedoch die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln unter den Daseinsvorsorgebegriff fällt (vgl. Linke 2011, S. 28).

Der Kanon der elementaren Leistungen der Daseinsvorsorge ist definitorisch noch immer nicht klar umrissen. Dies zeigt sich unter anderem am Öffentlichen Personennahverkehr, der in einigen Landesgesetzen als pflichtige und in anderen als freiwillige Aufgabe der Kommunen verzeichnet ist.

Eine Abgrenzung der Daseinsvorsorge in Bezug auf die Eigenwirtschaftlichkeit ist nicht geeignet. In der Praxis werden Daseinsvorsorgeleistungen zwar häufig unter Hinnahme von Verlusten erbracht, obligatorisch ist dies jedoch nicht. Aufgaben der Daseinsvorsorge können ebenso wirtschaftlich erbracht werden. Dafür steht beispielhaft die Energieversorgung. Erbringer der Daseinsvorsorge können sowohl die leistende Verwaltung als auch Private innerhalb eines staatlich gesetzten Ordnungsrahmens sein. Trotzdem wird Daseinsvorsorge typischerweise mit dem Staat oder der Verwaltung gleichgesetzt. Da der staatliche Einfluss zur Sicherstellung eines adäquaten Leistungsangebotes

ein entscheidendes Merkmal der Daseinsvorsorge darstellt, ist ihre Kennzeichnung durch die öffentlich-rechtlichen Bindungen zur Wahrung des Gemeinwohls berechtigt (vgl. Linke 2011, S. 29). Daseinsvorsorge ist zwar der zentrale Gegenstand von Kommunalwirtschaft; beide Begriffe dürfen aber keinesfalls als Synonym verwendet werden. Die Erbringung der Leistungen ist eben nicht zwingend an die kommunalwirtschaftliche Betätigung gebunden.

Schlägt man den Begriff Daseinsvorsorge im Duden nach, wird dieser als „Vorsorge zur Absicherung des Daseins“ beschrieben. Weitere Begriffserklärungen bieten unter anderem die Bundesregierung und die Europäische Kommission. Erstere versteht unter Daseinsvorsorge „markt- oder nicht-marktbezogene Leistungen wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitischer Art, die bei Bedarf mit staatlichen Mitteln (...) im Interesse der Allgemeinheit erbracht“ werden. Gemäß der Europäischen Kommission umfasst Daseinsvorsorge „Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden und mit einer Gemeinwohlverpflichtung verbunden sind“ (zitiert nach Linke 2011, S. 78 ff.). Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere Definitionsansätze.

1.3 Öffentliche Wirtschaft – was ist das und wer gehört dazu?

Die öffentliche Wirtschaft ist keine Insel der Glückseligen, sondern Teil der in Deutschland herrschenden Wirtschaftsordnung. Sie hat sich den grundlegenden Marktprozessen zu unterwerfen. Sie nimmt an den allgemeinen Austauschbeziehungen der Märkte teil, sie ist in die nationale und internationale Arbeitsteilung integriert, sie rekrutiert ihre Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und sie unterliegt den allgemeinen Regeln des