

DStGB- DOKUMENTATIONSREIHE N° 1

Infrastruktur sichern – Zukunft gestalten:

**Kommunale Wirtschaft
vor neuen
Herausforderungen!**



Deutscher
Städte- und Gemeindebund

Infrastruktur sichern – Zukunft gestalten:

Kommunale Wirtschaft vor neuen Herausforderungen!

von Helmut Dedy¹ und Ralph Sonnenschein²

Thesen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zu einer Gemeindegewirtschaft unter sich wandelnden Rahmenbedingungen

1. Kommunale Unternehmen sind Instrumente der Städte und Gemeinden, mit denen diese die Bedürfnisse ihrer Einwohner befriedigen und sich am Wirtschaftsleben beteiligen können. Dies macht die Kommunalwirtschaft zu einer tragenden Säule kommunaler Selbstverwaltung. Die örtliche Politik gibt daher die Ziele für die kommunalen Einrichtungen vor und überwacht deren Umsetzung.
2. Die Rahmenbedingungen kommunaler Wirtschaft unterliegen den gesellschaftlichen Veränderungen. Deshalb wachsen der Kommunalwirtschaft neue Aufgabenfelder zu, während gleichzeitig gewachsene Aufgabenbereiche an Bedeutung verlieren. Diesem Wandel muß die Kommunalwirtschaft organisatorisch und inhaltlich Rechnung tragen können.
3. Die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung der Städte und Gemeinden soll sich auch künftig am Vorliegen eines öffentlichen Zwecks orientieren. Weil aber die Stadt- und Gemeinderäte am besten beurteilen können, welche Entscheidung vor dem Hintergrund der örtlichen Situation angemessen ist, besteht die Notwendigkeit für eine großzügige Definition des öffentlichen Zwecks in den Gemeindeordnungen, die jede einwohnermäßige Aufgabenwahrnehmung durch die Städte und Gemeinden zuläßt!
4. Städte und Gemeinden brauchen das Recht, sich neue Geschäftsfelder zu erschließen. Die Entscheidung darüber, ob ein solcher Weg eingeschlagen wird, obliegt den Stadt- und Gemeinderäten.
5. Kommunale Unternehmen muß es gestattet sein, sich auch außerhalb ihres Territoriums zu betätigen, doch bedarf ein solcher Schritt grundsätzlich des Einverständnisses der betroffenen Nachbargemeinde. Nur durch Koordination und Kooperation lassen sich die Selbstverwaltungsinteressen aller beteiligten Kommunen wahren.

I. Anlaß dieser Positionsbestimmung

Die Zukunft der Kommunalwirtschaft ist gegenwärtig eines der zentralen kommunalpolitischen Themen. Deregulierte Märkte und sich ändernde Rahmenbedingungen machen Neuorientierungen erforderlich. Der Liberalisierungsgedanke hat mittlerweile zu weitreichenden Gesetzesänderungen geführt. Die erzwungene Öffnung klassischer kommunaler Betätigungsfelder wie der Energieversorgung oder der Entsorgung müssen wohl als Signal für weitere Änderungen begriffen werden. Für die Städte und Gemeinden sowie deren Betriebe und Einrichtungen brechen damit traditionelle Geschäftsfelder weg.

Dies geschieht vor dem Hintergrund der schwierigen Lage kommunaler Haushalte, die durch kostentreibende Standards und die stetige Aufgabenverlagerung durch Bundes- und Landesgesetzgeber noch zusätzlich belastet werden. Hinzu tritt eine Rekordarbeitslosigkeit, deren finanzielle Folgelasten in erster Linie die Städte und Gemeinden treffen. Gleichzeitig bleibt der umfassende Infrastrukturauftrag der Städte und Gemeinden selbstverständlich erhalten. Kommunale Einrichtungen in den Bereichen Erziehung, Kultur, Bildung, Freizeit und Gesundheit schaffen mit ihren Angeboten Lebensqualität, Ver- und Entsorgungsbetriebe sichern mit ihren Leistungen die technische Infrastruktur, die kommunale Wohnungswirtschaft sichert erschwinglichen Wohnraum, der öffentliche Nahverkehr schafft Mobilität. Auf all diesen Feldern erfüllen kommunale Unternehmen Aufgaben der Daseinsvorsorge; sie tun dies gerade auch in Bereichen, für die eine privatwirtschaftliche Durchführung mangels Renditeaussichten nicht in Frage kommt.

Kommunale Unternehmen und Einrichtungen sind für die sie tragenden Gebietskörperschaften kein Selbstzweck. Vielmehr sind sie Adressaten eines von der Kommunalpolitik formulierten Auftrages, Daseinsvorsorge in einer ortsspezifischen Weise sicherzustellen. Dies macht sie zu einem tragenden Instrument kommunaler Selbstverwaltung. Kommunalpolitische Handlungsspielräume sind

¹ Erster Beigeordneter und Dezernent für Finanzen und Kommunalwirtschaft des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin.

² Referent für Kommunalwirtschaft des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin.

daher untrennbar mit der Existenz einer starken Kommunalwirtschaft verbunden. Deshalb - und dies erklärt auch die Heftigkeit der Debatte - ist die Diskussion um die Zukunft der Kommunalwirtschaft unter neuen und verschärften Wettbewerbsbedingungen zugleich auch ein Streit über die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung an sich. Besteht doch in Zeiten stetig abnehmender kommunaler Haushaltsmittel die Gefahr, daß sich Selbstverwaltung immer stärker zur reinen Vollzugsverwaltung wandelt und die Städte und Gemeinden zu bloßen Ausführungsorganen des gesetzgeberischen Willens werden.

Der Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung der Städte und Gemeinden wird maßgeblich von den Bundesländern gestaltet. Unterschiedliche Regelungen und unterschiedliche Diskussionsschwerpunkte sind die Folge. Die entscheidende Schwierigkeit bei der Festlegung dieser kommunalen Standpunkte liegt daher auch in den unterschiedlichen Ausgangssituationen in den Ländern. Um die Zielsetzungen der Städte und Gemeinden in der aktuellen politischen Diskussion zu verdeutlichen, stellt der Deutsche Städte und Gemeindebund seine Thesen losgelöst von länderbezogenen Detailfragen vor.

II. Die Schwerpunkte der aktuellen Diskussion

Städte, Gemeinden und deren Unternehmen stellen sich der veränderten Wettbewerbssituation. „Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in neuen Geschäftsfeldern“ oder „Entwicklung neuer Produkte“ sind Stichworte, mit denen eine zunehmend kontroverse Diskussion über die Ausweitung kommunaler Betätigung geführt wird. Hinter diesen Bestrebungen steht das Ziel, Unternehmensstrukturen zu entwickeln, deren Leistungsspektrum und -fähigkeit sich dem Wettbewerb mit Privatunternehmen stellen kann. Dies schließt Forderungen nach einer Neuausrichtung des Gemeindefinanzrechts ein.

1. Öffentlicher Zweck und neue Geschäftsfelder

Ein zentraler Ansatzpunkt ist das Erweitern des Leistungsbereiches kommunaler Unternehmen. Privaten werden Dienstleistungen angeboten, die bislang ausschließlich zur Eigenbedarfsdeckung erbracht wurden. Bei der Besetzung neuer Geschäftsfelder wissen kommunale Unternehmen durch Kreativität zu überzeugen: Kommunale Wohnungsunternehmen führen Umzüge durch, Verkehrsbetriebe bieten Fahrzeugreparaturen und kommunale Gartenbaubetriebe gärtnerische Arbeiten gegenüber Privatpersonen an. Selbst eher exotische Dienstleistungen, wie etwa die Einrichtung eines kommunalen „Fingernagelstudios“, bleiben nicht ausgespart. Solche Kreativität löst Widerspruch aus, so daß Wettbewerbsklagen privater Konkurrenten keine Seltenheit mehr sind. Weil somit eine juristische Bewertung des Eröffnens neuer Geschäftsfelder erfolgt, ist es notwendig, das in allen Kommunalordnungen verwendete Merkmal des öffentlichen Zwecks aus Sicht der Städte und Gemeinden aktuell zu bestimmen.

2. Ortsbezug und Ausdehnung des Wirkungskreises kommunaler Unternehmen

Vor allem die Neuorientierung der Gemeindefinanz im Zuge der absehbaren Öffnung der Energiemärkte läßt den

Ruf laut werden, die Gemeindegrenzen nicht länger als Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung zu betrachten. Eine wirtschaftliche Betätigung außerhalb der Gemeindegrenzen ist grundsätzlich in drei Varianten denkbar, nämlich in Form der interkommunalen Zusammenarbeit, der Fusion kommunaler Unternehmen und schließlich durch völlige Abkehr vom Grundsatz der Territorialität. Die ersten beiden Ansätze fügen sich in das bestehende Gemeindefinanzrecht ein. Die dritte Variante aber ist mit der Notwendigkeit einer tiefgreifenden Änderung der gemeindefinanzrechtlichen Regelwerke aller Bundesländer verbunden. Gerade weil sich die aktuelle Diskussion - auch im kommunalen Lager - zunehmend auf diesen weitreichenden Gedanken konzentriert, bedarf es einer Positionsbestimmung des Verbandes.

3. Chancengleichheit und Wegfall von Subsidiaritätsklauseln

Kommunale Wirtschaft braucht gleiche Chancen wie privatwirtschaftliche Unternehmen. Deshalb werden die in einigen Ländern bestehenden sog. Subsidiaritätsklauseln kritisiert und deren Abschaffung angemahnt. Unter diesen Begriff werden sowohl solche Bestimmungen gefaßt, die kommunale wirtschaftliche Betätigung nur gestatten, wenn der Unternehmenszweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden kann („unechte Subsidiaritätsklauseln“), als auch die restriktiveren Vorschriften, die ein Tätigwerden nur erlauben, wenn der Zweck nachweislich besser durch kommunale Unternehmen erfüllt werden kann („echte Subsidiaritätsklauseln“). Echte Subsidiaritätsklauseln finden sich zur Zeit nur in Bayern, Thüringen und Rheinland-Pfalz. Unechte Subsidiaritätsklauseln gibt es in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und in Schleswig-Holstein.

In engem Zusammenhang mit Subsidiaritätsklauseln stehen die vereinzelt vorkommenden Privatisierungsklauseln, die ein Gebot zur Privatisierung geeigneter Aufgaben enthalten. Solche finden sich in Bayern und Brandenburg. Während die bayerische Variante die bestehende Subsidiaritätsklausel ergänzt und die Verpflichtung statuiert, „in geeigneten Fällen“ zu prüfen, ob und in welchem Umfang eine Aufgabe durch nicht-kommunale Stellen, insbesondere durch private Dritte oder die Heranziehung privater Dritter, mindestens ebensogut erledigt werden könnte, sieht die Brandenburgische Gemeindeordnung ein rigoroseres Verfahren vor. Dort ist anhand einzuholender Angebote und hierauf aufbauender Vergleichsberechnungen generell zu prüfen, ob private Anbieter Leistungen in mindestens gleicher Qualität wirtschaftlicher erbringen können. In diesem Fall ist die Aufgabendurchführung zwingend der Privatwirtschaft zu überlassen.

4. Freie Wahl der Organisationsform

Ebenfalls Gegenstand der Diskussion sind die in manchen Gemeindeordnungen bestehenden Bestimmungen über den Vorrang bestimmter öffentlicher Organisationsformen im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung. Diese werden gemeinhin unter der Bezeichnung „Vorrang des Eigenbetriebes“ gefaßt.

III. Die Zukunft der Gemeindewirtschaft unter sich ändernden Rahmenbedingungen

Kommunale Unternehmen und Einrichtungen werden zukünftig verstärkt dem Wettbewerb mit der Privatwirtschaft ausgesetzt sein. Es sind deshalb Antworten auf die Fragen notwendig, ob eine Neuausrichtung der kommunalen Haltung angezeigt ist und ob sich hieraus die Notwendigkeit konkreter Gesetzesänderungen ergibt.

1. Bindung der Gemeindewirtschaft an einen zeitgerecht geänderten öffentlichen Zweck!

Gemeindliche Unternehmen müssen sich bundesweit bei der Auswahl des Gegenstandes ihrer Betätigung an der Notwendigkeit der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks orientieren. Dieser Begriff ist schwer zu fassen. Traditionell versteht man darunter die sachliche und räumliche Bindung an den gemeindlichen Wirkungskreis und damit an die Gemeinwohlbelange der Gemeindeglieder.

Hergebrachte Definition des öffentlichen Zwecks nicht mehr brauchbar

nach ist der öffentliche Zweck erfüllt, wenn die Tätigkeit den öffentlichen Interessen der Einwohner dient: Eine wenig griffige Definition, die keinen exakten Anhalt dafür bietet, welche Betätigung noch innerhalb des Aufgabenbereiches der Gemeinde liegt und

welche nicht mehr. So bereitet die Anwendung auf den Einzelfall denn auch immer wieder Schwierigkeiten. Gerade die bekannten Fälle der wettbewerbsrechtlichen Verfahren mit ihren ganz unterschiedlichen Ergebnissen zeigen die bestehende Rechtsunsicherheit.

Die Stadt- und Gemeinderäte können am besten beurteilen, welche Entscheidung in einer Kommune vor dem Hintergrund der örtlichen Situation angemessen ist. Diesen Ausgangspunkt teilt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wenn sie annimmt, es bleibe hauptsächlich den örtlichen Selbstverwaltungsorganen überlassen zu beurteilen, worin die Förderung des Gemeinwohls der Einwohner im Einzelfall besteht. Also besteht die Notwendigkeit für eine geänderte Definition des öffentlichen Zwecks in den Gemeindeordnungen, die jede einwohnernützige Aufgabenwahrnehmung durch die Städte und Gemeinden zuläßt! Auf deren Grundlage obliegt es dann dem Rat, den Begriff der örtlichen Zweckbindung an den aktuellen Notwendigkeiten sachgerechter Kommunalpolitik zu messen und zum Wohle der Einwohner zu entscheiden. Hierbei sollten sich die Städte und Gemeinden von folgenden allgemeinen Überlegungen leiten lassen:

- Die Rahmenbedingungen kommunaler Wirtschaft unterliegen den gesellschaftlichen Veränderungen. Deshalb wachsen der Kommunalwirtschaft einerseits neue Aufgabenfelder zu, während andererseits historisch gewachsene Aufgabenbereiche an Bedeutung verlieren. Diesem Wandel muß die Kommunalwirtschaft durch

Weiter Entscheidungsspielraum für Räte notwendig

das Erschließen neuer Betätigungsfelder Rechnung tragen können.

- Kommunale Kreativität ist jedoch nicht grenzenlos. Die Bindung wirtschaftlicher Betätigung an Gemeinwohlbelange sollte beachtet werden. Die bloße Möglichkeit, Gewinne erzielen zu können, wird deshalb für sich alleine regelmäßig keine ausreichende Rechtfertigung für kommunalwirtschaftliche Betätigung sein können. Dieser Aspekt rechtfertigt aber dann eine wirtschaftliche Betätigung, wenn er in Verbindung mit anderen einwohnernützigen Aufgaben steht; dies gilt etwa, wenn die Gewinne notwendig sind, um Verluste aus anderen Infrastrukturaufgaben auszugleichen.
- Städte und Gemeinden sollten neue Dienstleistungen, die auch die Privatwirtschaft erbringen kann, grundsätzlich nur anbieten, wenn ein Bedürfnis besteht und entweder keine privaten Anbieter vorhanden sind oder deren Auslastung, Qualität oder Preisgestaltung die Erfüllung der örtlichen Nachfrage nicht ausreichend gewährleisten kann. Dies gilt allerdings nicht, wenn es sich um Annextätigkeiten handelt.

Hinsichtlich dieser umstrittenen sog. Annextätigkeiten bedarf es noch einer Feinabgrenzung. Das sind Tätigkeiten, die sich unterstützend um eine kommunale Aufgabe ranken, also in direktem Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung stehen. Nicht alle Gemeindeordnungen sehen diese als zulässig an. Ein Beispiel für eine verwaltungsoptimierende Annextätigkeit ist der Weg der Stadt Heidelberg, in ihren Bürgerämtern in Zusammenhang mit der Anmeldung von Kraftfahrzeugen auch die Fertigung von Kennzeichen anzubieten. Auf eine hiergegen erhobene Wettbewerbsklage eines privaten Schilderprägers haben sowohl das Landgericht als auch das OLG den Eigenverkauf von Schildern durch die Stadt als zulässig angesehen. Diese Sache ist nun im Revisionsverfahren vom BGH zu entscheiden. Die Stadt soll also auf dem Weg über das Wettbewerbsrecht gezwungen werden, ihr bürgerfreundliches Dienstleistungsangebot zurückzuziehen.

Städte und Gemeinden streben größere Bürgernähe, einfachere Verwaltungsverfahren und betriebswirtschaftliche Effizienz an. Gerade die Verbände der gewerblichen Wirtschaft lassen keine Gelegenheit aus, diesen kommunalen Ansatz zu unterstützen. Es kann dann aber nicht angehen, daß das Gemeindewirtschaftsrecht die Umsetzung dieses Ansatzes verhindert. Städten und Gemeinden muß es erlaubt sein, zusammenfassende Dienstleistungsangebote bereitzustellen und ihr Verwaltungshandeln im Interesse der Einwohner durch unterstützende wirtschaftliche Betätigung zu rationalisieren. Einschränkend wird man hierbei hinnehmen müssen, daß von Annextätigkeiten nur die Rede sein kann, wenn es sich um reine Nebentätigkeiten handelt. Sie müssen sich auf eine untergeordnete Rolle beschränken und dürfen nicht den Charakter oder Umfang einer selbständigen wirtschaftlichen Betätigung annehmen.

Die Ausübung von Annextätigkeiten muß auch kommunalen Hilfsbetrieben der Eigenbedarfsdeckung gestattet sein. Hier spielt der Gesichtspunkt der Kapazitätsauslastung eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang vorkommende Leistungen wie KFZ-Reparaturdienste oder Angebote im Garten- und Landschaftsbau stehen in keinem unmittelbaren Sachzusammenhang mit der Hauptaufgabe der sie erbringenden kommunalen Einrichtungen. Dies ist indes auch nicht notwendig. Es ist weithin anerkannt, daß derartige Zusatzgeschäfte unter dem Gesichtspunkt der „Randnutzung“ gestattet sind, wenn mit ihnen wirksam dem Brachliegen vorübergehend freier

personeller und sachlicher Kapazitäten vorgebeugt werden kann. Solche reinen Abrundungstätigkeiten dienen nämlich in mehrfacher Hinsicht einem öffentlichen Zweck: Zum einen, weil vorübergehende Minderauslastungen nicht zu Personalfreisetzung führen, wie es das Gebot der Wirtschaftlichkeit eigentlich verlangen würde. Die Aufrechterhaltung fester Arbeitsverhältnisse muß in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit als Maßnahme betrachtet werden, die mittlerweile im Interesse des Gemeinwohls der Einwohner liegt. Dies gilt insbesondere, wenn eine nicht unerhebliche Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen betroffen ist und die Kommunen die Hauptlast der Arbeitslosigkeit tragen. Zum anderen entspricht es dem Gemeinwohlinteresse, wenn durch das Festhalten an einem eingearbeiteten Mitarbeiterstamm die Einsatzbereitschaft des kommunalen Betriebs gewährleistet bleibt.

Derartige abrundende Annextätigkeiten dürfen weder allein noch zusammen einen permanent bedeutenden Faktor der Wirtschaftsführung ausmachen. Maßgebliches Kennzeichen für das Zurücktreten hinter den Hauptzweck ist die nur vorübergehend auftauchende Notwendigkeit der Aufnahme von Zusatzgeschäften. Ein genereller Personal- oder Sachausstattungsüberhang ist betriebswirtschaftlich nicht vertretbar und kann somit durch den Hauptzweck nicht gerechtfertigt sein. In diesem Fall käme dem Ausweichen in den privaten Markt eine eigenständige Qualität und Funktion zu, nämlich Überkapazitäten dauerhaft aufrecht zu erhalten.

2. Kommunale Wirtschaft über Gemeindegrenzen hinweg

Hier initiiert der sich verändernde Energiemarkt einen wesentlichen Teil der Diskussion. Mit dem Argument, es müsse grundsätzlich ein wechselseitiges Durchdringen der Märkte möglich sein, wird die Abkehr vom Prinzip der „Örtlichkeit“ kommunaler wirtschaftlicher Betätigung gefordert. Stadtwerke sollen in anderen Kommunen tätig werden dürfen. Ein solcher Schritt ohne jede interkommunale Abstimmung liegt nicht im Interesse der kommunalen Gemeinschaft!

Umfassende Preisgabe des Örtlichkeitsprinzips liegt nicht im kommunalen Interesse

Wesentliches Argument gegen einen vollständigen Wegfall des Örtlichkeitsprinzips ist der sonst zu erwartende Wettbewerb von Stadtwerken untereinander. Zwangsläufige Folge davon wäre neben den unmittelbaren wirtschaftlichen Einbußen im Einzelfall der Verlust kommunaler Solidarität. Schließlich würde ein freier interkommunaler Wettbewerb schwerwiegende horizontale Kompetenzkonflikte mit sich bringen, da sich jede Kommune auf ihre umfassende örtliche Regelungskompetenz berufen kann. Eine umfassende Abkehr von Prinzip der Örtlichkeit kommunaler wirtschaftlicher Betätigung liegt deshalb nicht im gesamt kommunalen Interesse.

Einverständnis erforderlich

Damit ist das Überschreiten von Gemeindegrenzen nicht ausgeschlossen. Wir sprechen uns dafür aus, kommunalen Unternehmen ausdrücklich zu gestatten, zulässige Betätigungen auch außerhalb ihres eigenen Territoriums

auszuüben; allerdings ist dieser Schritt grundsätzlich an das Einverständnis der Kommune, auf deren Gebiet die Tätigkeit ausgeübt werden soll, zu knüpfen. Nur durch Koordination und Kooperation läßt sich Chancengleichheit mit privaten Anbietern erreichen, ohne die Selbstverwaltungsinteressen aller beteiligten Kommunen zu vernachlässigen. Dies kann allerdings nur gelten, solange sich die betroffene Kommune auf ein interkommunales Abwehrrecht berufen kann. In zukünftig deregulierten und damit allseitig offenen Markt Bereichen wie etwa der Energieversorgung wird man dies nicht mehr ohne weiteres annehmen können. Hier wird der Kommune schon durch überlagerndes Bundesrecht eine Duldungspflicht auferlegt, die sowohl gegenüber Energielieferungen privater als auch kommunaler Versorgungsunternehmen besteht. Wettbewerbsgestaltende Elemente, wie etwa die Netzzugangsvariante des „Alleinabnehmersystems“, sind hier spezialgesetzlich geregelt; eines ausdrücklichen Einverständnisses der Kommune, auf deren Gebiet die Versorgung aufgenommen werden soll, bedarf es in einem solchen Fall nicht mehr.

3. Kommunale Wirtschaft braucht keine Subsidiaritätsklauseln

3. Kommunale Wirtschaft braucht keine Subsidiaritätsklauseln

Subsidiaritätsklauseln liegt die Annahme zugrunde, daß die Kommune nicht völlig frei darüber entscheiden dürfe, ob sie sich der Durchführung einer Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft selbst annimmt oder ob sie dies „anderen“, also der Privatwirtschaft überläßt. Dem wird man im Ausgangspunkt nicht widersprechen können. Es wäre nicht mit der Pflicht zu sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung vereinbar, wenn eine Gemeinde eine Aufgabe ohne jede inhaltliche Rechtfertigung kostenintensiv von ihrem kommunalen Unternehmen erledigen ließe, anstatt die Durchführung einem wesentlich kostengünstiger arbeitenden Privatunternehmer zu überlassen. Ebenso wenig dürfte es mit der kommunalen Pflicht zu nachhaltiger Aufgabenerfüllung vereinbar sein, wenn eine Aufgabe deutlich besser durch ein Unternehmen der Privatwirtschaft erfüllt werden könnte und die Kommune sich dennoch zur qualitativ schlechteren Eigenbetätigung entschließen würde.

Damit sind jedoch die objektivierbaren allgemeinen Kriterien erschöpfend beschrieben, die im Rahmen der kommunalen Entscheidung Berücksichtigung finden müssen. Alle weiteren Erwägungen sind vor dem Hintergrund der örtlichen Situation anzustellen. Und Erwägungen zur Gestaltung der örtlichen Situation sind nun einmal originäre Gegenstände des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und damit in das Ermessen der Städte und Gemeinden gelegt.

Die Stadt- und Gemeinderäte sind in der Lage, solche Abwägungen eigenständig und ohne „Führung“ durch die Kommunalaufsicht anzustellen. Kommunalpolitik ist Politik vor Ort, die schon aus eigenem Interesse heraus die Diskussion mit der örtlichen Wirtschaft und den dortigen Interessenverbänden sucht und sich vor der örtlichen Gemeinschaft rechtfertigen muß. Kommunale Diskussionen über Fragen der wirtschaftlichen Betätigung werden deshalb immer die örtliche Situation berücksichtigen und im konstruktiven Streit zu ortsangemessenen Lösungen führen. Weil aber „unechte“ Subsidiaritätsklauseln auf einen Leistungsvergleich

„Unechte“ Subsidiaritätsklauseln sind überflüssig

zwischen privater und kommunaler Wirtschaft unter den Aspekten „besser“ und „wirtschaftlicher“ abstellen, werden damit nur Abwägungskriterien wiederholt, die in der politischen Auseinandersetzung vor Ort ohnehin zu berücksichtigen sind. Solche Subsidiaritätsklauseln sind deshalb überflüssig.

„Echte“ Subsidiaritätsklauseln sind schädlich

Etwas anderes gilt hinsichtlich der „echten“ Subsidiaritätsklauseln. Hier findet sich neben der reinen Wiederholungskomponente noch ein weitergehender echter Regelungsgegenstand, nämlich das Verbot für Städte und Gemeinden, die Aufgabe durch eigene wirtschaftliche Betätigung zu erfüllen, selbst wenn Qualität und Wirtschaftlichkeit von öffentlichem und privatem Anbieter gleich sind. Derartige Bestimmungen sind nicht lediglich überflüssig, sondern schädlich, denn sie mißachten die kommunale Selbstverwaltungskompetenz, behindern die Entscheidungsfindung in der Gemeinde und sind dazu angetan, den Städten und Gemeinden eine Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen zu erschweren. Hinsichtlich der Privatisierungsklauseln kommt hinzu, daß sie - etwa in Form der Brandenburger „Ausschreibungsvariante“ - mit einem unvermeidbaren zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand verbunden sind.

IV. Konsequenzen, Forderungen und Zielvorstellungen

Die Diskussionen über eine neue Ausrichtung der kommunalen Wirtschaft sind vorrangig in den einzelnen Bundesländern zu führen. Aber aus den hier dargelegten Ausführungen lassen sich doch folgende Positionen ableiten:

1. Forderungen an den Bund

Der Bundesgesetzgeber ist aufgerufen, die wettbewerblichen Rahmenbedingungen kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit zu fördern und seine Gestaltungsspielräume gerade bei der Umsetzung europäischen Rechts in Bundesrecht kommunalfreundlich zu nutzen. Hier bedarf es eindeutig einer stärkeren Orientierung der Bundespolitik an den Interessen der Kommunalwirtschaft. Dies gilt auch für Veränderungen des Wettbewerbsrechts, mit denen die Spielräume kommunalwirtschaftlicher Betätigung vergrößert werden sollen. Zwar sind die weiteren Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesebene auf die Landesgesetzgeber grundsätzlich gering, doch sollte die Bundesregierung beim Wort genommen werden, wenn sie im Rahmen ihrer Erwiderung auf die Stellungnahme des Bundesrates zur Novelle des Energiewirtschaftsrechts anbietet, „bei den Ländern für eine Lockerung der Beschränkungen für Kommunalunternehmen der Strom- und Gasversorgung einzutreten“. Hierbei muß die gesamte Bandbreite der Kommunalwirtschaft betrachtet werden und nicht lediglich ein Teilbereich, mag er auch von besonderer Bedeutung sein.

Stärkere Orientierung der Bundespolitik an den Interessen der Kommunalwirtschaft notwendig

2. Forderungen an die Länder

Die Landesgesetzgeber sind aufgerufen, klare und zeitgemäße gesetzliche Rahmenbedingungen für die Kommunalwirtschaft zu schaffen. Nur ein harmonisiertes kommunalfreundliches Vorgehen der Länder schafft bundesweit Chancengleichheit für kommunale Unternehmen. Die Anpassung gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit an gewandelte Märkte und Bedürfnisstrukturen wird derzeit durch die erhebliche Rechtsunsicherheit, etwa im Bereich der „neuen Geschäftsfelder“, behindert. Zunehmend bleiben wichtige Weichenstellungen der Rechtsprechung überlassen. Gefordert ist aber eine richtungsweisende Landesgesetzgebung, mit der die Länder auf die geänderten Rechtslagen auf europäischer und auf Bundesebene reagieren müssen. Schließlich schaffen die Landesgesetzgeber im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz die maßgeblichen Rahmenbedingungen der Gemeindevirtschaft.

Chancengleichheit sichern

Es besteht die Gefahr, daß durch eine zunehmende länderspezifische Auffächerung des Zulässigkeitsrahmens kommunaler wirtschaftlicher Betätigung ungleiche Ausgangsbedingungen für Kommunen geschaffen werden. Gerade zu Beginn der Öffnung des Energiemarktes werden langfristige Geschäftsbeziehungen aufgebaut und so nachhaltige Strukturen geschaffen werden. Deshalb müssen eindeutige gesetzliche Regelungen den kommunalen Unternehmen in allen Ländern die Teilnahme am Wettbewerb eröffnen.

Das Territorialitätsprinzip ist zu lockern: Es muß kommunalen Unternehmen generell gestattet sein, auf dem Gebiet anderer Städte und Gemeinden tätig zu werden. Hierbei ist es notwendig aber auch ausreichend, die horizontale Kompetenzabgrenzung über eine Einverständniserklärung der Kommunen, auf deren Gebiet die Tätigkeit aufgenommen wird, sicherzustellen. Annex-tätigkeiten, zu denen auch die zeitweise Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit Privatkunden zählt, müssen ausdrücklich erlaubt sein. Bestehende Subsidiaritätsklauseln müssen gestrichen und die Gleichrangigkeit der Gemeindevirtschaft mit der Privatwirtschaft betont werden. Schließlich muß den Kommunen die freie Wahl der Organisationsform ihrer Unternehmen eingeräumt werden.

Wettbewerbsfähigkeit sichern

Diese Punkte sind für die Kommunalwirtschaft von derart grundlegender Bedeutung, daß ihre konkrete Ausgestaltung in den Bundesländern diskutiert werden und das Ergebnis in die Gemeindeordnungen einfließen muß. Die Argumentation, man könne alle kommunalen Ziele auch im Wege einer dynamischen Auslegung des bestehenden Rechts erreichen, vernachlässigt, daß dieser Weg nur erfolgversprechend sein kann, wenn sich neben der jeweiligen Kommunalaufsicht in den Ländern auch die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte in Wettbewerbsachen einer solchen Auslegung anschließt. Dieses Ziel aber dürfte sich kurzfristig kaum erreichen lassen. Die aus diesem Grund mit dem Versuch einer dynamischen Auslegung verbundenen Unsicherheiten gefährden die Grundlage einer zukunftsfähigen Kommunalwirtschaft.

3. Zielvorstellungen für kommunale Unternehmen

Die Gemeindegewirtschaft sieht sich derzeit mit grundlegenden Veränderungen der traditionellen Rahmenbedingungen konfrontiert. Unternehmen, die sich den neuen Herausforderungen erfolgreich stellen wollen, werden sich hinsichtlich ihrer zukünftigen Marktrolle und in ihrer Beziehung zu den sie tragenden Kommunen eindeutig definieren müssen. Kommunale Unternehmen sind eine Form der Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung und damit gleichsam die wichtigsten Werkzeuge kommunaler Gebietskörperschaften. Ihre Aktivitäten müssen sich deshalb immer an den Erfordernissen ausrichten, die durch die Städte und Gemeinden definiert werden. Wir gehen davon aus, daß es zu dieser Frage einen grundsätzlichen Konsens zwischen den Kommunen und der kommunalen Wirtschaft gibt.

Kommunale Unternehmen werden ihren Charakter als Dienstleistungsunternehmen auch weiterhin betonen und hierbei den vorhandenen Sachverstand nutzen. Gerade die in jahrzehntelanger Nähe zu kommunalen Strukturen und Bedürfnissen gewonnene Erfahrung kann der Gemeindegewirtschaft einen guten Ausgangspunkt für zukünftige Betätigungen und für die Entwicklung eines

Transparente und innovationsfähige Unternehmen haben gute Zukunftschancen

innovativen und kundenorientierten Dienstleistungsspektrums sichern. Insbesondere diejenigen kommunalen Unternehmen werden der auf sie zukommenden Herausforderung gewachsen sein, die eine umfassende Bereitschaft zur Kommunikation mit der Kommunalpolitik und den Willen mitbringen, ihre Unternehmensabläufe für die Gesellschafterkommune transparent darzustellen.

4. Die eigene Rolle der Städte und Gemeinden

Die Kommunalwirtschaft braucht die aktive Unterstützung seitens der Kommunalpolitik; denn es besteht eine unmittelbare Wechselwirkung zwischen dem kommunalpolitischen Engagement für die Gemeindegewirtschaft und den künftigen Gestaltungsmöglichkeiten. Kommunalpolitik wird sich deshalb zukünftig noch intensiver mit den Belangen ihrer Betriebe und Einrichtung auseinandersetzen müssen, um handlungsfähig bleiben zu können. Dies darf nicht soweit gehen, den Betrieben Einzelvorgaben hinsichtlich des operativen Geschäfts machen zu wollen. Es müssen jedoch realistische Zielvorgaben formuliert werden, deren Umsetzung dann auch konsequent überwacht wird.

Um die demokratische Legitimation der gemeindlichen Wirtschaft zu erhalten, bedarf es der Sicherung des kommunalpolitischen Einflusses auf diese Unternehmen. Diesem Aspekt müssen die Städte und Gemeinden daher besondere Aufmerksamkeit widmen. Mit jeder Auslagerung kommunaler Aufgaben auf Unternehmen und

Klare und durchdachte Kompetenzverteilung sichern

Einrichtungen geht die Gefahr des Steuerungsverlustes einher. Es existieren zahlreiche Instrumente, mit denen die notwendigen Einwirkungsmöglichkeiten gesichert werden können. Ausgangspunkt ist die Zuständigkeit der Räte, die innerorganisatorischen Rechtsgrundlagen kommunaler Unternehmen im Gesellschaftsvertrag oder in der Eigenbetriebssatzung festzulegen. Zu nennen ist zuerst die exakte Definition von Zweck und Gegenstand des Unternehmens. Wird hier ein zu weiter Rahmen für eine Selbstdefinition des Unternehmens gelassen, kann es nicht verwundern, wenn diese Spielräume auch zu gegebener Zeit in Anspruch genommen werden, ohne daß die Kommunalpolitik einbezogen wird. Ferner bedarf es einer klaren Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeiten zwischen den Organen kommunaler Unternehmen (Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat, Geschäftsführung). Hierbei muß die Frage, welche Unternehmensentscheidungen der Kommunalpolitik vorbehalten werden sollen, im Vordergrund stehen.

Es ist nicht notwendig, solche Entscheidungen abschließend im Vorfeld der Errichtung eines kommunalen Unternehmens zu treffen. Nachträgliche Korrekturen können bei Bedarf auch durch Änderung des innerorganisatorischen Rechtsrahmens der Unternehmen angebracht werden. Ferner ist es möglich, auch nachträglich einzelne Unternehmensentscheidungen der Zuständigkeit der von der Kommunalpolitik beherrschten Organe zu übertragen, wobei aber nicht vergessen werden darf, daß auch kommunale Unternehmen am Markt agieren können und daher über eine gewisse Flexibilität verfügen müssen; Angelegenheiten der regulären Betriebsführung sollten daher nur in ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen Entscheidungsgegenstände der Räte sein.

Durch Ausschöpfung der skizzierten Mechanismen läßt sich weitgehend gewährleisten, daß die demokratische Legitimation der kommunalen Vertretungskörperschaften auch auf die Betriebsführung kommunaler Unternehmen durchschlägt. Neben der organisatorischen ist jedoch auch noch eine persönliche Komponente zu berücksichtigen. Mit zunehmender Komplexität der Geschäftsbeziehungen und Verflechtungen kommunaler Unternehmen steigen zwangsläufig die Anforderungen an die Sachkompetenz der kommunalen Vertreter in den Steuerungs- und Überwachungsorganen der Betriebe und Einrichtungen. Hier muß durch geeignete Instrumente, etwa je nach Größenordnung durch ein professionelles Teilnehmungsmanagement, sichergestellt werden, daß die Schwerpunkte der Unternehmenspolitik und der -abläufe transparent werden und die entsandten Personen somit über ausreichende Hintergrundinformationen verfügen. Gerade angesichts der sich wandelnden Märkte ist die Gemeindegewirtschaft auf eine hochqualifizierte Begleitung durch die Kommunalpolitik angewiesen.

Demokratische Legitimation muß sichergestellt werden

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt eine mit den kommunalen Interessen harmonisierende Neuausrichtung kommunaler Unternehmen! Dies betrifft nicht nur die Mitwirkung an den tragenden Unternehmensentscheidungen, sondern auch das darüber hinausgehende politische Bekenntnis zu dem Unternehmen und seinen Aktivitäten. Ein Eintreten für starke und wettbewerbsfähige kommunale Unternehmen ist zugleich ein Eintreten für das Gemeinwohl!



Deutscher
Städte- und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin

Telefon 030.773 07.0

Telefax 030.773 07.200

eMail dstgb@dstgb.de

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH, Postfach 1207, 30928 Burgwedel