

Michael Schäfer

Kommunalwirtschaft

Eine gesellschaftspolitische
und volkswirtschaftliche Analyse

 Springer Gabler

Michael Schäfer

Kommunalwirtschaft

Eine gesellschaftspolitische
und volkswirtschaftliche Analyse

Kommunalwirtschaft

Michael Schäfer

Kommunalwirtschaft

Eine gesellschaftspolitische und
volkswirtschaftliche Analyse

Unter Mitarbeit von Dr. Ines Zenke, Prof. Dr. Mario Stoffels
und Falk Schäfer

Prof. Dr. Michael Schäfer
Unternehmerin-Kommune-Verlag
Panketal
Deutschland

ISBN 978-3-658-05838-8 ISBN 978-3-658-05839-5 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-05839-5

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

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

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.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-gabler.de

Vorwort

Ein Buch wie das vorliegende zu den Grundlagen der Kommunalwirtschaft aus einer konsequent generalistischen Perspektive gibt es bisher nicht. Das ist per se ein Grund gewesen, es endlich zu schreiben. Ein zweiter Aspekt: Kommunale Daseinsvorsorge, also die Sicherung existentieller Lebensbedingungen, wird zu einem überwiegenden Teil von kommunalen Unternehmen geleistet. Das ist *auch* ein ökonomischer Vorgang. Aber eben nicht nur. Es entspricht unserem Gesellschaftsverständnis, dass wir es auch als soziale Aufgabe begreifen, mit deren Erfüllung wir die Teilhabe aller Bürger am Leben in unserer Gesellschaft ermöglichen. Allein dieser Zusammenhang zeigt, dass wir es mit einem Thema von überragender Bedeutung zu tun haben, dass inhaltlich nur in einem gesellschaftspolitischen Kontext aufgearbeitet werden kann.

Aber selbst so gewichtige Gründe führen keinesfalls automatisch dazu, dass Notwendiges auch getan wird. Oft sind es ganz praktische Drücke, die das eigentlich längst Überfällige in Gang setzen. So auch hier. Der Autor dieses Buches ist einer der Initiatoren des deutschlandweit ersten Studienganges zum Erwerb der akademischen Mastergraduierung im Fach Kommunalwirtschaft. 2010 startete nach nur knapp einjähriger Vorbereitungszeit an der Hochschule für nachhaltige Entwicklung (FH) Eberswalde das erste Matrikel dieses berufs begleitenden Lehangebotes, das von Studierenden aus ganz Deutschland sehr positiv angenommen wird. Es sind Mitarbeiter aus Kommunen und kommunalen Unternehmen, die in drei Semestern mit insgesamt sieben Präsenzwochen in Eberswalde ihre Masterqualifikation erwerben.

Für ein solches Lehrangebot mit einem hohen Fernstudienanteil sind aussagefähige Unterlagen gerade auch für das Selbststudium ein zentrales Erfordernis. Der Autor ist im Studiengang von Anfang an für das Modul „Einführung in die Kommunalwirtschaft“ verantwortlich. Bei der Erarbeitung des Lehrmaterials stellte er schnell fest, dass viele Inhalte in der vorliegenden Literatur gar nicht verfügbar waren bzw. nicht in der Weise, wie es die Intentionen und Ziele des neuen Studienganges erfordern. Insofern enthielt bereits das Skript, das unter diesen Bedingungen entstand, sehr viel Originäres, was so noch nicht zuvor Papier gebracht worden war.

Insofern hat das grundlegende Konzept zur Bearbeitung des Gegenstandes – diesem Ansatz folgt in weiten Teilen auch das vorliegende Buch – einen ersten Praxistest und

eine erste Evaluierung bereits bestanden, bevor Sie sich als kritische Leser ihre Meinung bilden können.

Die Studenten – inzwischen sind vier Matrikel immatrikuliert worden, 43 Studenten haben mit Erfolg ihre Masterthesis verteidigt – beurteilen das Lehrmaterial positiv und haben mit vielen Anregungen zur Qualifizierung beigetragen. Die inzwischen erfolgte Akkreditierung des Studienganges als Grundlage für die nunmehr unbefristete hochschulrechtliche Genehmigung ist darüber hinaus auch ein Prädikat für die Qualität der eingesetzten Lehrmaterialien.

Der Masterstudiengang Kommunalwirtschaft ist also letztendlich der praktische Auslöser dafür gewesen, dass sich der Autor entschlossen hat, nun endlich auch dieses Buch zur Kommunalwirtschaft zu schreiben.

Danksagung

Ich habe in meinem Leben vieles angepackt. Dass mir davon einiges gelungen ist, ist sicher auch meinem Wahlspruch geschuldet: Für Neues ist es nie zu spät! Und wenn mich diese Lust auf Entdeckungen dereinst verlassen sollte, ginge mir eine entscheidende Lebensqualität verlustig. Ein solcher Status ist nicht in Sicht, und deshalb habe ich mich vor einiger Zeit auch getraut, mit dem Schreiben meines ersten Buches, diesem hier, das Sie liebe Leser hoffentlich mit Gewinn lesen, zu beginnen. Neben der erwähnten Freude, immer wieder etwas zu machen, das ich noch nie gemacht habe, gab es zusätzliche Motivationen. Zum Beispiel die von „wohlmeinenden“ Zeitgenossen, die meinten, dass ein vergleichsweise später Seiteneinsteiger in den akademischen Betrieb kaum eine Chance habe, ein solches Projekt ohne den Nachweis einer stattlichen Publikationsliste bei einem Verlagshaus mit Reputation zu platzieren. Jene, die mich kennen, wissen, dass mich gerade solche „Propheten“ zu Höchstform auflaufen lassen.

Aber lieber ist mir natürlich die von Herzen kommende, positive Aufmunterung. Die gab es reichlich von meiner Familie: von meiner mir seit fast vier Jahrzehnten angetrauten Frau Angelika, die zudem mit (zumeist) fröhlicher Miene ertrug, dass ich nicht nur viele häuslichen Abende, sondern auch längere Phasen unserer geliebten Dänemarkurlaube nicht am Nordseestrand, sondern im Ferienhaus am Laptop verbrachte. Von meiner Tochter Franca, die mit Verständnis und ihrem einzigartigen Bauchgefühl immer wieder signalisierte, dass es nicht nur geschafft, sondern auch gut wird. Von meinem Sohn Falk, der nicht nur ein ganzes Kapitel beisteuerte, sondern mit vielen Recherchen unverzichtbare „Kleinarbeit“ leistete.

Mein Doktorvater, der heute emeritierte Universitätsprofessor Dr. Karl-Heinz Röhr, hat in mir nicht nur die Liebe zur wissenschaftlichen Arbeit geweckt. Er hat mich beim Schreiben meiner eigenen Doktorarbeit in den Jahren 1980 bis 1984 geradezu „gequält“ mit seinem unduldsamen Anspruch an semantische Präzision und Eindeutigkeit. Diese positive Traktiererei wirkt bis heute. Denn mir wird auch jetzt noch regelrecht unwohl, wenn ich etwa in Standardwerken zum Thema meines Buches keine stimmigen Definitionen zu den zentralen Sachverhalten finde.

Unter der Überschrift „positive Motivation“ sei auch Stefanie Brich erwähnt. Die Programmleiterin bei SpringerGabler hat vor wenigen Monaten mein beim Verlag eingereichtes Manuskript gelesen, es substantiell gelobt und mich damit animiert, weitere Zeit zu

investieren, um es noch besser zu machen. In den Dank an Frau Brich möchte ich auch Claudia Hasenbalg, ebenfalls SpringerGabler, einschließen, die mit guten Ideen maßgeblich dazu beigetragen hat, das Manuskript in eine druckfähige Form zu bringen.

Ganz zum Schluss eine sehr ungewöhnliche Fußnote. Jeder, der in seinem Leben wissenschaftliche Texte verfasst hat, weiß, dass dazu ein Höchstmaß an Konzentration vonnöten ist. Und viel länger als vier, fünf Stunden am Stück sind Produktivität und Qualität nicht möglich. Das sind genau die „Gassi“-Intervalle meines Schäferhundes Lobo. Ein paar Kilometer bei Wind und Wetter mit reichlich frischem Wind und Sauerstoff brachten Doppelnutzen: Hundeglück und bei mir neue Ideen. Kein Hundegang endete ohne einen gut gefüllten Notizzettel. Lobo war dieser Effekt egal. Was ich aber mit dieser Randnotiz am Ende zeigen will, ist, dass es oft auch scheinbar „abseitige“ Dinge sind, die zum Gelingen beitragen.

Panketal, im Mai 2014

Michael Schäfer

Allgemeine Hinweise

„Kommunalwirtschaft“ stammt im Wesentlichen, das meint die Kap. 1–6, 8 und 11, aus der Feder von Herrn Michael Schäfer.

Das Kap. 7 – „Exkurs zur Daseinsvorsorge in der EU“ – wurde erarbeitet von Herrn Falk Schäfer, Verantwortlicher Redakteur von UNTERNEHMERIN KOMMUNE, Fachzeitschrift für kommunalwirtschaftliches Handeln. Falk Schäfer hat sich bei diesem Exkurs wesentlich auf die Veröffentlichung von Wollermann, Hellmut/Marcou, Gérard: *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edgar Publishing Limited, Cheltenham, 2010, gestützt, die er ins Deutsche übertragen und für seinen Exkurs umfassend ausgewertet hat.

Das Kap. 9 – „Der Rechtsrahmen für die Kommunalwirtschaft“ – wurde von Frau Rechtsanwältin Dr. Ines Zenke, Partnerin Kanzlei Becker Büttner Held, Berlin, verfasst.

Für das Kap. 10 – „Exkurs: Einige Anmerkungen zu betriebswirtschaftlichen Besonderheiten der Kommunalwirtschaft“ – zeichnet Herr Prof. Dr. Mario Stoffels, Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (FH), Vizepräsident, verantwortlich.

Ein Dankeschön gilt Herrn Rechtsanwalt Sebastian Jungnickel, Berlin. Mit ihm ist im Jahr 2011 der Aufsatz „Optimierungserfordernisse für die Etablierung und Arbeitsweise von Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen“ (vgl. UNTERNEHMERIN KOMMUNE + FORUM NEUE LÄNDER, Juni 2011, S. 45 ff.) in gemeinsamer Autorenschaft mit Michael Schäfer entstanden. Die Gliederungspunkte 6.3 und 6.7 in vorliegendem Buch stützen sich weitgehend auf Passagen von Jungnickel in dem erwähnten Aufsatz.

Die Autoren des Buches haben Wert darauf gelegt, bis zur Abgabe des Manuskripts an den Verlag am 15. Mai 2014 aktuelle Entwicklungen in der Praxis und neues Schrifttum zu den Themen des Buches zu berücksichtigen.

Inhaltsverzeichnis

1 Kommunalwirtschaft: nur scheinbar ein singuläres Phänomen – Anmerkungen zum Erfordernis eines neuen Verständnisses	1
1.1 Einführung	1
1.2 Zur Relevanz der gesellschaftspolitischen Evaluierung einer ökonomischen Kategorie	4
1.3 Kommunalwirtschaft im gesellschaftspolitischen, volkswirtschaftlichen und juristischen Zusammenhang – State of the art	8
1.4 Kommunalwirtschaft – Versuch einer Definition	14
Literatur	21
2 Daseinsvorsorge als ursprünglichste Form der Ökonomie – ein geschichtlicher Abriss im Kontext mit einer allgemeinen Geschichte der Ökonomie	23
2.1 Kurzer Abriss zur Geschichte der Daseinsvorsorge von der ursprünglichen Akkumulation über die kleine Warenproduktion bis zum Kapitalismus	23
2.1.1 Zur grundlegenden Stellung der Daseinsvorsorge in den bisherigen Produktionsweisen der Menschheitsgeschichte	23
2.1.2 Daseinsvorsorge im Wandel – ein historischer Exkurs	27
2.2 Christlich-abendländische Wurzeln des heutigen Verständnisses von Daseinsvorsorge	33
2.3 Daseinsvorsorge – eine dynamische Begriffsbestimmung	35
Literatur	40
3 Kommunalwirtschaft aus gesellschaftspolitischer, humanistischer, ökonomischer und ökologischer Sicht	43
3.1 Die gesellschaftspolitische Sicht	43
3.2 Die humanistische Sicht	44
3.3 Die ökonomische Sicht	45
3.4 Die ökologische Sicht	47
Literatur	49

4	Zur objektiven Stellung der Kommunalwirtschaft in Deutschland in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext	51
4.1	Öffentliche Wirtschaft und Privatwirtschaft	51
4.2	Kommunale Wirtschaft als Teil der öffentlichen Wirtschaft – Gemeinsamkeiten und Unterschiede	54
4.3	Zur quantitativen und qualitativen Gewichtung der Kommunalwirtschaft in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext	54
4.4	Ökonomische Marginalie mit übergreifender gesellschaftspolitischer Bedeutung – Überlegungen zu einem scheinbaren Missverhältnis	62
	Literatur	64
5	Kommunalwirtschaft in Deutschland	65
5.1	Nutzenstiftung vor Gewinnmaximierung: Ziel – Mittel – Relationen als zentrale Kategorie Anmerkungen zum Selbstverständnis der deutschen Kommunalwirtschaft	65
5.2	Exkurs: Gemeinwohlökonomie als neue gesellschaftliche Bewegung	67
5.3	Kommunalwirtschaft als integraler Teil und als Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung	68
5.4	Kommunalwirtschaft und Kommunalfinanzen	74
5.5	Typologie der Kommunalwirtschaft	77
5.5.1	Aufgabenträgerschaften und Leistungserbringung	77
5.5.1.1	Kommunalwirtschaftliche Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden	78
5.5.1.2	Kommunalwirtschaftliche Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte	78
5.5.2	Sonderfall: Sparkassen	79
5.5.3	Strukturen der Leistungserbringung (Unternehmen, Holdings, Konzern Stadt, Unternehmen Kommune)	81
5.5.4	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	83
5.6	Kommunale Spitzenverbände der Kreise, Städte und Gemeinden	84
5.7	Verbände der Kommunalwirtschaft	85
5.7.1	Originäre Verbände der Kommunalwirtschaft bzw. öffentlichen Wirtschaft	86
5.7.2	Gemischtwirtschaftliche Verbandsstrukturen	88
5.8	Rechtsrahmen	91
5.8.1	Landesrechtliche Normierungen mit dem Schwerpunkt Gemeindefinanzrecht	91
5.8.1.1	Prämissen und Gründe für die Harmonisierung und Optimierung	92
5.8.2	Bundesrecht	94
5.8.3	EU-Recht	96
	Literatur	98

6	Exkurs: Steuerung der Kommunalwirtschaft aus Eigentümersicht	99
6.1	Grundsätzliche Ziele und Strukturen der Steuerung	99
6.2	Grundlegende Optimierungserfordernisse für die Etablierung und Arbeitsweise von Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen	105
6.3	Die Etablierung und Entwicklung kommunalwirtschaftlicher Aufsichtsgremien – Historischer Abriss	107
6.4	Der Sonderfall: Fakultative kommunalwirtschaftliche Aufsichtsgremien, Gründe für deren Etablierung, Rechtsgrundlagen außerhalb des Aktienrechts	109
6.5	Kommunalwirtschaftliche Aufsichtsgremien für Unternehmen in Wettbewerbsmärkten – Aufgaben-, Struktur-, Besetzungs- und Vergütungsvergleich mit privatwirtschaftlichen Aufsichtsgremien	111
6.6	Bundes- und landesrechtliche Vorgaben für kommunalwirtschaftliche Aufsichtsgremien – Eine vergleichende Übersicht	113
6.7	Gemeinsamkeiten und Spezifika: Kommunal- und privatwirtschaftliche Aufsichtsgremien von Unternehmen in Wettbewerbsmärkten	113
6.7.1	Vergleich aus gesellschaftspolitischer Sicht	114
6.7.2	Vergleich aus juristischer Sicht	115
6.8	Grundlegende Mängel in der derzeitigen Struktur und Funktionalität von kommunalwirtschaftlichen Aufsichtsgremien	117
6.9	Prämissen zur strukturellen Optimierung kommunalwirtschaftlicher Aufsichtsgremien im Zusammenhang mit Veränderungsprozessen in der kommunalwirtschaftlichen Betätigung mit den Schwerpunkten Wettbewerb und Aufgabenerledigung in privatrechtlichen Strukturen	125
6.10	Zusammenfassung	129
	Literatur	130
7	Exkurs: Daseinsvorsorge in der EU	133
7.1	Kommunale Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge – Eine vergleichende Betrachtung für ausgewählte Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU)	133
7.2	Historische Entwicklung des Daseinsvorsorgekonzeptes	135
7.3	Vergleichende Betrachtungen zu den Daseinsvorsorgestrukturen	136
7.3.1	Frankreich	136
7.3.2	Italien	139
7.3.3	UK	141
7.3.4	Schweden	143
7.3.5	Dänemark	144
7.4	Neues öffentliches Management in Kontinentaleuropa: Modernisierung der lokalen Selbstverwaltung in Deutschland, Frankreich und Italien	147
7.5	Vergleichende Betrachtungen zu ausgewählten Segmenten der Daseinsvorsorge	150

7.5.1	Abfallmanagement in Frankreich, Deutschland, Italien und UK	150
7.5.1.1	Entsorgungswirtschaft – Frankreich	151
7.5.1.2	Entsorgungswirtschaft – Deutschland	152
7.5.1.3	Entsorgungswirtschaft – Italien	153
7.5.1.4	Entsorgungswirtschaft – UK	154
7.5.1.5	Entsorgungswirtschaft – vergleichende Analyse	155
7.5.2	Energiesektor – von einer öffentlichen Dienstleistung zu einer Ware	157
7.5.2.1	Historischer Hintergrund	157
7.5.2.2	Entwicklungen nach 1945	158
7.5.2.3	Deregulierung und Liberalisierung seit den 1980er- und 1990er-Jahren	159
7.5.2.4	Vergleichende Diskussion und Fazit	164
7.5.3	Weder Staat noch Markt: Kommunen, Unternehmen und kommunale Unternehmen im Wasserbereich – Deutschland, Frankreich und Italien im Vergleich	165
7.5.3.1	Wasserversorgung in Deutschland	166
7.5.3.2	Wasserversorgung Italien	167
7.5.3.3	Wasserversorgung Frankreich	169
7.6	Fazit	171
	Literatur	171
8	Ausgewählte aktuelle Trends in der Kommunalwirtschaft	173
8.1	Kommunalisierung und Rekommunalisierung – gesellschaftspolitische und ökonomische Evaluierung eines Prozesses	173
8.2	Kommunalwirtschaft und Genossenschaften – Gemeinsamkeiten und Unterschiede	184
8.3	Regionalisierung der Daseinsvorsorge unter sich verändernden Rahmenbedingungen: Demografische Entwicklung, kommunale Finanzausstattung, Energiewende	190
8.3.1	Grundlegende Charakterisierung der Demografieprozesse in Deutschland	190
8.3.1.1	Regionale Spezifika generell	191
8.3.1.2	Regionale Spezifika in den neuen Ländern	192
8.3.2	Grundlegende Schlussfolgerungen aus den Interaktionen von Demografie, Finanzausstattung und Energiepolitik für den Bereich der Daseinsvorsorge	193
8.3.3	Spezifische Schlussfolgerungen für die Kommunalwirtschaft als zentraler Gegenstand der strukturübergreifenden Zusammenarbeit zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen	194

8.3.4	Kommunalwirtschaft, Demografie, Finanzausstattung und Energiepolitik – eine grundsätzliche Einführung	195
8.3.5	Daseinsvorsorge und Demografie – zu einem neuen Verständnis des Begriffes „gleichwertige Lebensverhältnisse“	197
8.3.6	Standortoptimierung bei Ver- und Entsorgung unter Beachtung der realen Ressourcen und Daseinsvorsorgeerfordernissen (statt administrativer Zuordnungen)	197
8.3.7	Zusammenfassung	200
8.4	Interkommunale Kooperationen	201
8.4.1	Zum Erfordernis interkommunaler Kooperationen	202
8.4.2	Formen interkommunaler Kooperationen im Bereich der Kommunalwirtschaft mit den Schwerpunkten Verbände und Netzwerke	206
8.4.3	Horizontale kommunalwirtschaftliche Verflechtungen	207
8.5	Kommunalwirtschaftlich orientierte Public-Corporate-Governance- Kodizes (PCGK)	210
	Literatur	213
9	Der Rechtsrahmen für die Kommunalwirtschaft	215
9.1	Der Rechtsrahmen auf Ebene der EU	217
9.1.1	Kein Verbot kommunaler Marktteilnahme	217
9.1.2	Beschränkung kommunaler Marktteilnahme	219
9.1.2.1	Grundfreiheiten	219
9.1.2.2	Wettbewerbsrecht	219
9.1.2.3	Beihilfeverbot	220
9.1.2.4	Vergaberecht	221
9.2	Der Rechtsrahmen auf Bundesebene	223
9.2.1	Verfassungsrecht	223
9.2.1.1	Kommunale Selbstbestimmung	223
9.2.1.2	Gemeinwohlverpflichtung	225
9.2.1.3	Örtlichkeit	226
9.2.2	Sonstiges Bundesrecht	226
9.2.3	Rechtsschutz der Kommune?	231
9.3	Der Rechtsrahmen auf Länderebene: Kommunalrecht	233
9.3.1	Einschränkung des „Ob“ der wirtschaftlichen Betätigung	233
9.3.1.1	Wirtschaftliche Betätigung	234
9.3.1.2	Erfordernis des öffentlichen Zwecks	236
9.3.1.3	Grenze der Leistungsfähigkeit	237
9.3.1.4	Subsidiarität	238
9.3.1.5	Örtlichkeitsprinzip und Ausnahmen	240
9.3.2	Beschränkung des „Wie“ der wirtschaftlichen Betätigung	241
9.3.2.1	Öffentlich-rechtliche Organisationsform	241