

Soziale Marktwirtschaft im Wandel: Was bedeutet der „öffentliche Zweck“ heute? - einige Thesen aus kommunaler Sicht -

Dr. Mechthild Scholl

1	Einführung und Problemstellung	1
2	Kennzeichen öffentlicher Aufgaben.....	3
3	Öffentlicher Zweck im föderalen System	6
4	Wandel öffentlicher Aufgaben im Zeitablauf.....	7
5	Der öffentliche Zweck wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Betätigung	9
6	Hierarchie des Zielsystems und Organisation der Aufgabenerfüllung.....	9
7	Öffentliche Aufgabe und Wettbewerb	11
8	Grenzen der Aufgabenerfüllung bei Schachtel- und Minderheitsbeteiligungen.....	13
9	Aufgabenerfüllung durch Gewährleistung	14

1 Einführung und Problemstellung

Mit zunehmend arbeitsteiligem Wirtschaften wuchs auch die Erkenntnis, daß die Ergebnisse dieser Wirtschaftsprozesse, wenn sie ausschließlich den Marktkräften überlassen werden, nicht zufriedenstellend sind. Beispiele sind die übermäßige Umweltverschmutzung und die unzureichende Ausstattung mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

Staatliche Institutionen mußten also korrigierend eingreifen, bestimmte Aufgaben mußten öffentlich erledigt werden, sie wurden zur sog. Staatsaufgabe. „Staat“ bzw. „staatlich“ dient dabei hier als Oberbegriff für Bund, Länder, Gemeinden und die EU und kann, je nach Fragestellung, auch internationale Abkommen hinsichtlich der gemeinsamen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (z.B. Klimaschutzvereinbarungen) einschließen.

Sollen konkretere Bewertungen vorgenommen werden, so muß eine öffentliche Aufgabe / ein öffentlicher Zweck jedoch immer definiert werden bezogen auf eine be-

stimmte Institution, eine (organisatorische) Einheit, also z.B. kommunale Unternehmungen bzw. die Kommune als ganze.

Die Notwendigkeit, daß der Staat regulierend, u.U. mit einem eigenen Angebot, auftritt, darf nicht zu der Schlußfolgerung verleiten, daß diese Eingriffe unproblematisch wären. Das zeigt die aktuelle Diskussion über Art und Umfang öffentlicher Aufgaben. Argumente gegen eine (zu umfangreiche) staatliche Tätigkeit sind:

- Die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen werden zunehmend knapp.
- Private Unternehmen haben unter dem Druck des Wettbewerbs einen permanenten Anreiz, ihre Kosten zu minimieren und ihren Ertrag zu steigern. Dieser Anreiz fehlt bzw. fehlte bei öffentlichen Unternehmungen, was beispielsweise die Preisentwicklungen bei Telekommunikations-Dienstleistungen und Strom gezeigt haben.¹
- Aus Gründen der Selbst-Rechtfertigung und Selbst-Erhaltung neigen öffentliche Einrichtungen dazu, auf ihren Aufgaben zu beharren oder neue für sich zu reklamieren.²
- Jedes öffentlich bereitgestellte Gut oder Dienstleistung beschränkt die Entscheidungsfreiheit des Individuums oder einer Gruppe von Individuen, weil nicht mittels der Nachfrage und des Preises über die Bereitstellung entschieden wird, sondern dadurch, daß unter Verwendung zwangsweise erhobener Mittel diese Bereitstellung ermöglicht wird.

In Erkenntnis dieser Problematik wird oftmals gefordert, und es ist zum Teil auch gesetzlich verankert, daß ein öffentlicher Zweck gegeben sein muß, um zu rechtfertigen, daß eine Aufgabe öffentlich wahrgenommen wird (s. dazu auch Abschnitt 5).

Hier wird davon ausgegangen, daß eine öffentliche Einrichtung / ein öffentliches Unternehmen immer eine öffentliche Aufgabe erfüllen muß / einem öffentlichen Zweck dienen muß (s. auch Abschnitt 6). Es folgt (in seiner wirtschaftlichen Betätigung) dem gemeinwirtschaftlichen Prinzip in dem Sinne, daß bestimmte volkswirtschaftliche und / oder sozialpolitische Ziele verfolgt werden im Gegensatz zu privaten Unternehmungen, die dem erwerbswirtschaftlichen Ziel folgen.

¹ BDI (2000)

² s. z.B.: Hartwig (1998)

Unter einer öffentlichen Aufgabe wird in diesem Beitrag³ – allgemein formuliert – die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen verstanden, die als notwendig erachtet werden, und die (ausschließlich) von Privaten oder in privater Initiative in dieser Form nicht zur Verfügung gestellt würden. Auf weitere Kriterien der Kennzeichnung einer öffentlichen Aufgabe wird unten näher eingegangen (Abschnitt 2).

Viele Begriffe in diesem Kontext werden oft synonym verwandt: öffentliche Aufgabe, Daseinsvorsorge, Daseins-Fürsorge, öffentliches Interesse, Staatsaufgabe, Gemeinwohl, öffentlicher Zweck. Diese Begriffe sind z.T. in unterschiedlichen Zusammenhängen entstanden, letztlich aber alle zur Beurteilung des konkreten Einzelfalls unscharf.⁴

2 Kennzeichen öffentlicher Aufgaben

Daß ein Gut oder eine Dienstleistung nicht aus erwerbswirtschaftlich orientierter Privatinitiative angeboten werden, kann unterschiedliche Gründe haben:

- Man kann niemanden von der Nutzung ausschließen bzw. dies würde einen unvermeidbaren Aufwand erfordern. (z.B. innerstädtisches Straßennetz). So kann das Angebot auch genutzt werden, ohne daß ein finanzieller Beitrag geleistet wird.
- Hinzu tritt u.U. außerdem, daß viele das Gut nutzen oder davon profitieren können, ohne sich gegenseitig zu beeinträchtigen. (z.B. Deichanlage). So wird kaum jemand offenbaren wollen, welchen Preis er für diese Leistung zu zahlen bereit wäre.
- Die notwendigen Investitionen sind für einzelne zu hoch bzw. es ist volkswirtschaftlich am günstigsten, wenn das gesamte Angebot einheitlich bereitgestellt wird. (Aufbau des Eisenbahnnetzes).

³ Andere öffentliche Aufgaben wie Einkommensumverteilung und Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung sind in diesem Zusammenhang nicht von Interesse.

Öffentliches Engagement leitet sich in einem weiteren Bereich daraus ab, daß Umweltgüter (Luft, Wasser, Boden) in der Vergangenheit überbeansprucht wurden bzw. dies für die Zukunft droht. Ursache dafür ist, daß die übermäßige Inanspruchnahme, die zur Umweltverschmutzung führt, dem einzelnen unmittelbar nicht als Kosten zugerechnet wird bzw. – insbesondere bei Privaten - auch gar nicht zugerechnet werden kann. Verhinderung bzw. Reduzierung von Umweltverschmutzung ist also ebenfalls öffentliche Aufgabe.

Ein weiterer und wichtiger Bereich, in dem die Frage der öffentlichen Aufgabenstellung diskutiert wird, ist derjenige, wo Infrastruktur bereits öffentlich erstellt worden ist (Schienenverkehrsnetz, Telekommunikationsnetz, s.o.) und heute praktisch überall verfügbar ist.⁵ Die oben genannten Kriterien, nach denen die öffentliche Hand tätig werden sollte, entfallen also, und das Feld könnte theoretisch Privaten überlassen werden.

Hier tritt nun die Frage nach der auch langfristig zufriedenstellenden Qualität der Aufgabenerfüllung hinzu, die dann dennoch öffentliches Engagement mit Hilfe öffentlicher Unternehmen erforderlich machen könnte.

Qualität der Aufgabenerfüllung kennzeichnet sich dabei im einzelnen wie folgt:

- Das Angebot muß kontinuierlich und ausfallsicher erfolgen.
- Das Gut selbst muß u.U. bestimmten Qualitätsanforderungen genügen (z.B. Wasser).
- Alle Nachfrager müssen diskriminierungsfrei beliefert werden.
- Die Preisgestaltung muß ohne größere Schwankungen erfolgen. Das ist bei existentiellen Gütern ohne nennenswerte Nachfrageelastizität von hoher Bedeutung. Je geringer die Zahl der Anbieter ist, um so größer ist die Gefahr von Preisabsprachen. Die Preissenkungen auf dem Energie- und Telekommunikationsmarkt in der Folge der Liberalisierung könnten sich also je nach Marktentwicklung auch wieder umkehren.⁶

⁴ vgl., insbes. zum Begriff „Daseinsvorsorge“: *Basedow (2001)*

⁵ z.B. *Fritsch / Wein / Ewers (1999)*

⁶ zu derartigen Kriterienkatalogen s. z.B.: *EGB, CEEP (2000)* und: *DIHT (2001)*

Es ist in jedem Fall öffentliche Aufgabe, also Aufgabe der jeweils politisch Verantwortlichen, festzulegen, welches Qualitätsniveau in den einzelnen Punkten angestrebt wird. Sodann ist zu entscheiden, wer mit der Aufgabenerfüllung betraut wird.

In der Praxis stellt sich äußerst selten die Frage nach rein staatlicher versus rein privater Aufgabenerfüllung. Vielmehr dreht sich die Diskussion darum, wie der Regulierungsrahmen gestaltet wird, um die gesellschaftlich besten Ergebnisse zu erzielen. Dabei kann dann entweder das Element staatlicher oder das privater Initiative mehr Gewicht haben.

Das zeigt beispielsweise die Auseinandersetzung um die Deregulierung des Strommarktes: Während zunächst die Hoffnung vorherrschte, mittels Verbändevereinbarung die Durchleitung ausreichend zu regeln, existieren gegenwärtig Anzeichen für die Gründung einer Regulierungsbehörde.

Der Bereich der Regulierung ist damit nur angeschnitten. Von wissenschaftlicher Seite existieren umfangreiche Darstellungen, welche Rahmenbedingungen das Verhalten der Wirtschaftssubjekte beeinflussen (Höhe der Transaktionskosten), und welche Steuerungsmöglichkeiten die öffentliche Hand z.B. durch Verleihung von Verfügungsrechten (Zulassungs-, Nutzungsrechten) oder Initiierung eines Zertifikate-Handels hat.

Gerade auf dem Sektor des Umweltschutzes ist erkennbar, daß bei einigen Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung die verfolgten (öffentlichen) Ziele mehrdimensional sein können. So dient der öffentliche Personen-Nahverkehr sowohl der Luftreinhaltung als auch der Sicherung der Mobilität aller Bevölkerungsschichten.

Ähnlich mehrdimensional wird auch bei der Förderung von Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung in öffentlicher Hand argumentiert.

Durch öffentliche Investitionen in die Infrastruktur entsteht im Laufe der Zeit ein beachtlicher gesellschaftlicher Kapitalstock (Gebäude, Netze etc.). Ändern sich Rahmenbedingungen mit der Folge, daß eine geänderte Aufgabenerfüllung auch bzgl. des Aufgabenträgers sinnvoll erscheint, so muß eine optimale Lösung auch den exi-

stierenden Kapitalstock angemessen berücksichtigen. Die öffentliche Aufgabe kann also auch gerade dadurch gekennzeichnet sein.

U. a. im Kreislaufwirtschaftsgesetz klingt dieser Aspekt der Kapitalerhaltung wie folgt an: „Dieses öffentliche Interesse bezieht sich auf den rentierlichen Fortbestand kommunaler Anlagen, die Gewährleistung der Entsorgungssicherheit und –zuverlässigkeit und die Ortsnähe der Entsorgung.“

3 *Öffentlicher Zweck im föderalen System*

Die Bundesrepublik Deutschland ist, grundgesetzlich verankert, föderal aufgebaut. Die Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften sind ebenfalls gesetzlich geregelt und folgen grundsätzlich dem Gedanken der Subsidiarität: die nächstgrößere Einheit soll nur das erledigen, wozu die kleinere nicht in der Lage ist. Eine zusätzliche Stärkung der kleinsten Einheit, der Kommune, erfolgt dabei durch das Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Neben der Frage, ob eine Aufgabe eine öffentliche ist, ist also auch zu beantworten, auf welcher staatlichen Ebene sie sinnvollerweise erfüllt wird. Zentralisierungstendenzen, die eine Zusammenfassung von Aufgaben auf einer höheren Ebene und aufgrund der damit u.U. verbundenen Größenvorteile auch Privatisierung der Aufgabenerfüllung bedeuten und beispielsweise aus Wirtschaftlichkeitsgründen begrüßenswert sein könnten, wird durch den gesetzlichen Rahmen entgegengesteuert.

In diesem Zusammenhang ist zudem zu beachten, daß sich öffentliche Aufgabenerfüllung der hier relevanten Art auch daraus ergibt, daß eine den Raum beeinflussende Politik gesetzlich verankert ist und allgemein als wünschenswert angesehen wird. Ziel ist – laut Bundes-Raumordnungsgesetz - die Entwicklung des Bundesgebietes in seiner allgemeinen räumlichen Struktur, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Angestrebt wird eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Mittel dazu (die in diesem Zusammenhang als öffentliche Aufgaben zur Diskussion stehen) sind u.a. die Infrastrukturpolitik, z.B. die Verkehrspolitik sowie die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die auf unterschiedlichen Ebenen des föderalen Systems angesiedelt sein können. Dies erfordert beispielsweise Fördermaßnahmen in Gebieten, die von ihren Standortfaktoren her eher negativ zu beurteilen sind, so daß Investitionen durch Private in zu geringem Umfang getätigt würden.⁷

4 Wandel öffentlicher Aufgaben im Zeitablauf

Die Antwort darauf, welche Aufgaben als öffentlich zu erfüllende anzusehen sind, wandelt sich nicht zuletzt mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln. Etlliche Aufgaben entstanden erst mit wachsendem gesellschaftlichen Wohlstand, beispielsweise kulturelle Einrichtungen wie Theater und öffentliche Bibliotheken, Sportstätten usw.

Es ist nicht auszuschließen und teilweise bereits Realität, daß sich hier die Entwicklung in ihrer Richtung auch wieder umkehrt. Im Rahmen der begrenzten Ressourcen unter möglichst transparenter Darstellung der Kosten sind also politisch (wiederum auf jeder staatlichen Ebene) Prioritäten zu setzen, was öffentliche Aufgabe ist. Speziell im kommunalen Bereich liegen die Ursachen zunehmender Finanzknappheit, die u.a. eine Aufgabenkritik notwendig machen, in der schwindenden Möglichkeit, defizitäre Sparten aus Überschüssen in anderen Bereichen zu stützen sowie in der Konstruktion der Gemeindefinanzverfassung, die es übergeordneten Gebietskörperschaften erlaubt, den Gemeinden Aufgaben zuzuweisen, ohne gleichzeitig für deren Finanzierung aufzukommen.⁸

Andere öffentliche Aufgaben haben sich aufgrund soziologischer und demographischer Entwicklungen sowie dem Wandel zum Steuer- und Abgabenstaat ergeben. Z.B. wurden, bedingt durch andere Familiengrößen, ältere Familienmitglieder bis zu

⁷ vgl. zu diesem Abschnitt ARL (1995)
⁸ Gröner / Sauer (2000)

ihrem Tod im Familienverband betreut, weshalb (öffentliche) Altenheime nicht existierten. Kindergärten sind ein ähnlich gelagertes Beispiel.

In dem Maße, wie Aufgaben aus öffentlichen Kassen finanziert wurden, stieg auch die Staatsquote, also der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt und somit die Belastung der Bürger mit Steuern und Abgaben. Zu beobachten ist eine damit einhergehende Versorgungsmentalität, die Eigeninitiative lähmt, weil staatliche Leistungen garantiert sind.

Ob eine Aufgabe sinnvollerweise öffentlich wahrgenommen werden sollte, muß also auch daran gemessen werden, ob – in der Summe der Aufgaben - Eigeninitiative, Bürgerengagement und individuelle Wahlfreiheit noch gewährleistet sind.⁹

Auch der Stand der technischen Entwicklung spielt eine große Rolle bei der Beantwortung der Frage, ob eine Aufgabe öffentlich ist. In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Telekommunikation genannt, wo durch Digitalisierung, Miniaturisierung der Bauelemente sowie die Erhöhung der Datenübertragungs- und Speicherkapazität die vorher volkswirtschaftlich sinnvollen öffentlichen Monopole letztlich fielen.

Die genannte technische Entwicklung ermöglichte es auch kommunalen oder indirekt in kommunaler Trägerschaft stehenden Anbietern, in diesen Markt einzusteigen, wobei keines der bisher oder im folgenden aufgelisteten Kriterien dafür spricht, daß hier ein öffentliche Aufgabe vorliegt.

Wie allseits diskutiert, befördert die telekommunikations-technische Entwicklung eine Maßstabsvergrößerung und damit auch die Globalisierung mit ihren positiven und negativen Folgen. Dasselbe gilt für die EU-Integration und den mit ihr verbundenen Wandel in der Bewertung und Verteilung öffentlicher Aufgaben.

Haupt-Einflußfaktor ist hier die gewollte politische Entwicklung, die – u.a. aufgrund unterschiedlicher historischer Hintergründe in den Mitgliedsstaaten - zu Kompromissen auch hinsichtlich der Definition öffentlicher Aufgaben führt. Hier wird am deutlich-

sten, daß es, nach Berücksichtigung aller Einzel-Kriterien, letztendlich Aufgabe der politischen Entscheidungsträger ist, öffentliches Interesse und öffentlichen Zweck zu definieren.¹⁰

5 *Der öffentliche Zweck wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Betätigung*

Die wirtschaftlichen Aktivitäten kommunaler Einrichtungen bzw. Unternehmungen regeln die Gemeindeordnungen der Länder, wobei vielfach nach wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Betätigung unterschieden wird.

Dabei unterliegt die wirtschaftliche Betätigung oftmals der Beschränkung, daß sie durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein muß. Für die sogenannte nicht-wirtschaftliche Betätigung existiert diese Schranke nicht.

Es gibt verschiedene Argumente pro und contra einer Aufhebung dieser Unterscheidung in wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Betätigung.¹¹ In diesem Zusammenhang ist vor allem relevant, daß sie ein zusätzliches Kriterium bei der Beurteilung der öffentlichen Rechtfertigung kommunaler Aktivitäten ist, das nicht hilfreich ist.

Denn diese Unterscheidung legt nahe, bei nicht-wirtschaftlicher Betätigung den öffentlichen Zweck nicht weiter zu hinterfragen, sondern ihn als gegeben anzunehmen. Das aber verstellt den Blick auf die Problematik, wie z.B. der Abfallbereich zeigt, der der nicht-wirtschaftlichen Betätigung zugeordnet wird.¹²

6 *Hierarchie des Zielsystems und Organisation der Aufgabenerfüllung*

⁹ vgl. bspw. *Der Himmeroder Kreis* (2001)

¹⁰ *Meyer / Scholl* (1999)

¹¹ z.B. *Tomerius* (2000)

¹² *Plumbaum* (2000)
Frenz (2000)

Nicht nur kommunale Betriebe, auch die Kommune selbst erfüllt im gesamten und als Oberziel einen öffentlichen Zweck, nämlich die Optimierung/Maximierung des Gemeinwohls.

Kommunen wurden eingerichtet und ggf. im Laufe der Zeit reformiert, weil man erwartet, daß so das gesellschaftliche Zusammenleben am besten geregelt werden kann bzw. der höchste Nutzen für alle Einwohner des Gemeindegebietes erzielt werden kann.

Private Unternehmen werden gegründet oder betrieben, weil man erwartet, damit einen Gewinn / eine zufriedenstellende Rendite für den/die Kapitaleigner erzielen zu können. Private Unternehmen verfolgen als Oberziel einen Erwerbszweck.

Die übergeordneten Ziele einer Kommune und eines privaten Unternehmens sind also ganz verschieden.

Auf dem Weg zu diesen Oberzielen stellt sich aber sowohl für ein Privatunternehmen wie für eine Kommune permanent die Frage, ob die zur Zielerreichung eingesetzten Mittel so effektiv wie möglich verwendet werden. Insoweit ist hier eine Gemeinsamkeit zwischen beiden zu verzeichnen.

Erhöhung der Effektivität im Sinne einer optimalen Ressourcenverwendung erfordert für beide u.U. eine Änderung der Ablauf- und / oder Aufbau-organisatorischen Struktur.

Je nach den herrschenden Rahmenbedingungen kann es für private Unternehmen sinnvoll sein, eine Diversifizierungsstrategie zu verfolgen und andere Unternehmen aufzukaufen. Unter anderen Umständen bietet sich outsourcing und eine Konzentration auf das Kerngeschäft an.

Für Kommunen ist es bis heute oft sinnvoll gewesen, bestimmte Aufgaben, wie den öffentlichen Personennahverkehr, in rechtlich eigenständigen Unternehmen wahrzunehmen oder beispielsweise die Abwasserentsorgung in einem interkommunalen Zweckverband zu organisieren.

Ein rechtlich eigenständiges kommunales Unternehmen muß gewinnorientiert arbeiten. Es muß dabei aber deutlich bleiben, daß es sich mit dieser Gewinnorientierung in einer Zielhierarchie befindet, in der das Ziel „Maximierung des Gemeinwohls“ einen höheren Rang einnimmt. Letzteres bleibt Oberziel, Gewinnorientierung ist ein Unterziel.¹³

Auch aus der Tatsache, daß als Rechtsform eines kommunalen Unternehmens eine privatrechtliche gewählt wird, darf nicht der Schluß gezogen werden, daß dies zugleich höchste Priorität für erwerbswirtschaftliche Ziele bedeutet. Organisation, dazu zählt auch die Wahl der Rechtsform, hat keinen Selbstzweck, sondern ist ein Mittel, die Unternehmungsziele zu erreichen. Die Rechtsform hat eine dienende Funktion.

Die „Verselbständigung“ des Ziels Gewinnorientierung – u.U. verbunden mit dem Argument eines positiven Beitrags zum öffentlichen Haushalt – stellt letztlich den Sinn des kommunalen Unternehmens als öffentliche Einrichtung in Frage. Deutschland ist ein Steuerstaat, der sich nicht aus wirtschaftlicher Betätigung finanziert, sondern aus Steuereinnahmen.¹⁴

7 Öffentliche Aufgabe und Wettbewerb

Weil die Oberziele, die private und öffentliche Unternehmen verfolgen, unterschiedlich sind, führt es auch nicht weiter, die gegenwärtige Situation anhand des vermeintlich oder tatsächlich verschärften Wettbewerbs zu bewerten und eine Gleichstellung beider im Wettbewerb zu fordern. In der Diskussion sind hier u.a. die Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips, also der Begrenzung der wirtschaftlichen Aktivitäten im wesentlichen auf das Gebiet der eigenen Gemeinde oder auch die Aufhebung der Schranke „öffentlicher Zweck“.

Wettbewerb dient der fairen Behandlung der Marktteilnehmer bei der Verfolgung ihrer individuellen, egoistischen Ziele um die beste Marktposition. Der Staat ist zunächst

¹³ vgl. auch KAS (2000)

und primär „Veranstalter“ des Wettbewerbs, indem er Regeln setzt und deren Einhaltung überwacht.

Oben wurden die Gründe aufgeführt, die rechtfertigen, daß staatliche Institutionen am Markt mit einem eigenen - gesellschaftlichen und nicht individuellen Interessen dienenden – Angebot auftreten. Auch die Probleme, die damit verbunden sind, wurden erläutert. Hier wird zusätzlich deutlich, daß er als gleichzeitiger Wettbewerbs-Teilnehmer und -Veranstalter in eine Interessenkollision geraten kann.

Der Staat (wie oben definiert) macht ein Angebot, weil er eine bestimmte und erwünschte, anderweitig aber nicht gedeckte Nachfrage befriedigen will, wobei die Kosten zunächst nachrangig sind. Das private Unternehmen macht ein Angebot, weil es mit der Befriedigung einer Nachfrage, deren Inhalt im Grunde – wie bei vielen Mischkonzernen heute zu beobachten – irrelevant ist, Gewinn erzielen will.

Aufgrund dieser grundsätzlich unterschiedlichen Interessenlage privater und staatlicher Unternehmen sollte in der Argumentation nicht auf deren Konkurrenzsituation Bezug genommen werden. Überlegungen zur Legitimation eines staatlichen Angebots sollten daraus resultieren, daß kein zufriedenstellendes privates Angebot zustande kommt, nicht aber daraus, daß einem vorhandenen staatlichen Angebot private Konkurrenz erwächst, für die dieses zu rüsten wäre.

Politische Entscheidungsträger haben vielfältige Möglichkeiten, den Wettbewerbsprozeß zu steuern. Treten in die Versorgung der Bevölkerung einer Gebietskörperschaft mit Gütern und Dienstleistungen neben öffentliche auch andere Anbieter, so ist es Aufgabe der politisch Verantwortlichen, zu entscheiden, ob diese neuen Anbieter die Versorgung langfristig zufriedenstellend erfüllen. Kommen hier Zweifel auf, so ist über den Einsatz der geeigneten Steuerungs-/Regulierungsinstrumente zu entscheiden.

Abgesehen von den oben erläuterten Bedenken könnte eine weitgehende Gleichstellung öffentlicher und privater Unternehmen im Wettbewerb darauf hinauslaufen, daß künftig in noch weit größerem Umfang als heute die Berechtigung des öffentli-

chen Engagements in Frage gestellt wird und so öffentlichen Unternehmen wiederum ein Nachteil erwächst.

8 Grenzen der Aufgabenerfüllung bei Schachtel- und Minderheitsbeteiligungen

Wenn eine Kommune sich entschließt, eine bestimmte öffentliche Aufgabe mit Hilfe eines neu zu gründenden Unternehmens zu erfüllen, so sollte dies sinnvollerweise nicht mittelbar dadurch geschehen, daß ein anderes kommunales Unternehmen tätig wird, sondern unmittelbar. Die Gemeindeordnungen sehen, jedenfalls bei zu gründenden wirtschaftlichen Unternehmen, zunächst auch nur diesen Fall vor. (z.B. Niedersächsische Gemeindeordnung: „Die Gemeinden dürfen sich zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen. Sie dürfen Unternehmen nur errichten,“)

Gegen Schachtellösungen spricht zum einen der höhere organisatorische Aufwand. Denn jede einzelne Einheit bedarf der Verwaltung und Kontrolle, und es droht damit Ineffizienz. Zum anderen entsteht auch eine höhere Intransparenz, und zwar sowohl im Hinblick auf die demokratischen Kontrollorgane als auch auf jeden einzelnen Bürger.¹⁵

Denn jede öffentliche Aufgabe sollte ihre Legitimation dadurch erhalten, daß sie öffentliche Angelegenheit bleibt, in dem Sinne, daß jeder Bürger in der Lage sein sollte, sich wenigstens einen Überblick über die Aktivitäten seiner Gemeinde zu verschaffen.

In Hamburg hat sich die Zahl der öffentlichen Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen von 192 im Jahr 1988 auf 374 im Jahr 1998 nahezu verdoppelt. Die Stadt ist nach dem 4. Beteiligungsbericht an 60 Unternehmen unmittelbar und an 314 Unternehmen mittelbar beteiligt. Unberücksichtigt sind dabei jedoch die mittelbaren Be-

¹⁵ *Plumbaum (2000)*

teiligungen unter 20 Prozent. Fraglich ist, ob hier überhaupt jemand in der Lage ist, den öffentlichen Zweck des jeweiligen Engagements zu beurteilen.¹⁶

Das Beispiel beleuchtet einen weiteren Aspekt, der bei der Beurteilung des öffentlichen Zwecks von Bedeutung ist. Selbst wenn dieser als gegeben vorausgesetzt wird, so ist die Frage, ob im Fall von Minderheitsbeteiligungen die Kommune ihre Interesse tatsächlich durchsetzen kann.

Verschiedentlich wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die Kommune bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung ihre Einflußmöglichkeiten erhalten muß. Die Tatsache einer Minderheitsbeteiligung sollte die Legitimität des öffentlichen Zwecks zumindest auf den Prüfstand stellen.

9 Aufgabenerfüllung durch Gewährleistung

Selbst wenn eine Aufgabe als eine öffentlich zu erfüllende festgelegt wird, bedeutet auch dies nicht zwingend, daß die Kommune ein entsprechendes Unternehmen gründet. Zu prüfen ist immer, ob – bei ausreichender Kontrollmöglichkeit – ein privates Unternehmen so ergänzend unterstützt werden kann, daß es das gewünschte Angebot bereitstellt.¹⁷

Das kommt beispielsweise im Personenbeförderungsgesetz zum Ausdruck, das zunächst von der Initiative des Unternehmers ausgeht und dem Staat die Aufgabe zuweist, die öffentlichen Verkehrsinteressen zu definieren und zu wahren.

Auch der bereits erwähnte Vorschlag für eine Charta der Dienste von allgemeinem Interesse des EGB und des CEEP definiert: „Ein Dienst von allgemeinem Interesse ist ein Dienst, der von einer Behörde eingerichtet, organisiert oder reguliert wird, um sicherzustellen, daß die Dienstleistung unter den Bedingungen, die die Behörde zur

¹⁶ *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2000)*

¹⁷ *KAS (2000)*

Befriedigung der Bedürfnisse der Gesellschaft als notwendig erachtet, erbracht wird.“¹⁸

Unter dem Eindruck leerer Kassen und noch nicht finanzierbarer, wichtiger Zukunftsaufgaben gewinnt das Schlagwort vom Gewährleistungs-Staat, vom aktivierenden Sozialstaat an Bedeutung. Bei genauerer Betrachtung ist dies nichts anders als eine Rückbesinnung auf die Kerngedanken der Sozialen Marktwirtschaft Erhards und Müller-Armacks.

Wo immer möglich, soll der Staat sich in Zukunft auf das Setzen von Standards beschränken und der privaten Initiative seiner Bürger Raum lassen. Deshalb ist das Augenmerk primär auf die – auch langfristig optimale – Erfüllung der öffentlichen Aufgabe zu richten, wobei nochmals einige der wichtigsten Kriterien, nämlich Einhaltung der definierten Qualität, Versorgungssicherheit, diskriminierungsfreie Belieferung der Kunden und akzeptable Preise, genannt seien. Eine der möglichen Optionen, aber nachrangig, ist es dann, die Existenz der gegenwärtigen Aufgabenträger sicherzustellen.

Literaturverzeichnis:

ARL (1995): Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995, diverse Beiträge

Basedow (2001): Basedow, Jürgen, Die Dienstleistungen im Allgemeininteresse und das europäische Wettbewerbsmodell. Textfassung des Vortrages bei der Veranstaltung des Deutschen Städtetages: „Daseinsvorsorge und Wettbewerb – Für und Wider einer wirtschaftlichen Betätigung der Städte“, Köln, 13. Feb. 2001

BDI (2000): Bundesverband der Deutschen Industrie, Deckmantel Daseinsvorsorge. Berlin 2000

¹⁸ EGB, CEEP (2000)

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Große Anfrage und Antwort des Senats zum Thema „Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Unternehmen“, Drucksache 16/4736 vom 4.10.2000

DIHT (2001): Deutscher Industrie- und Handelstag, Privatisierung der Abfallwirtschaft, Mai 2001, S. 6

EGB, CEEP (2000): Europäischer Gewerkschaftsbund, Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft, Vorschlag für eine Charta der Dienste von allgemeinem Interesse, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Gewerkschaft ÖTV, Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. Bonn/Stuttgart 2000, Anhang

Frenz (2000): Walter Frenz, Ist Abfallverwertung auch „Daseinsvorsorge“? In: Kommunalpolitische Blätter 4/2000, S. 24/25

Fritsch / Wein / Ewers (1999): Fritsch, Michael; Wein, Thomas; Ewers, Hans-Jürgen, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 4. Aufl., München 1999

Gröner / Sauer (2000): Helmut Gröner und Gerhard Sauer, Künftige kommunale Stromversorgung in Deutschland – Wettbewerb oder Konservierung von Privilegien? In: Bernhard Külpe, Viktor Vanberg (Hrsg.), Freiheit und wettbewerbliche Ordnung, Freiburg 2000

Hartwig (1998): Karl-Hans Hartwig, Der Staat als Unternehmer: Zur Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Dieter Cassel (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart 1998, S. 654

Der Himmeroder Kreis (2001): Der Himmeroder Kreis (Hrsg.): Denkschrift. Von der Notwendigkeit, unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem umzubauen. Freiheit, Subsidiarität und Solidarität als Kompass. Himmerod, Feb. 2001, S. 3

Hösch (2000): Ulrich Hösch, Die kommunale Wirtschaftstätigkeit. Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge. Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Tübingen, S. 63

KAS (2000): Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) (Hrsg.), Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, Teil II, St. Augustin 2000

Meyer / Scholl (1999): Laurenz Meyer / Mechthild Scholl, Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, St. Augustin 1999, S. 15

Plumbaum (2000): Werner Plumbaum, Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen – Fortentwicklung des Gemeindegewirtschaftsrechts, in: Der Landkreis 6/2000, S. 433/434

Tomerius (2000): Stephan Tomerius, Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen zwischen Gemeindegewirtschafts- und Wettbewerbsrecht, in: LKV, Landes- und Kommunalverwaltung, Feb. 2000, S. 42/43