

Liberalisierung im öffentlichen Sektor ***Einige Gedanken zur aktuellen Diskussion¹*** **Gunnar Schwarting**

„Ich meine, dass es höchste Zeit ist, das Privatisierungsdogma als Widerspruch zur sozialen Marktwirtschaft zu erkennen und der schleichenden Entmachtung der Politik entgegenzutreten.“

Josef Deimer, Präsident des Bayerischen Städtetages

I. Vorrang der Ökonomie?

„In der öffentlichen Meinung gelten Ökonomen (nicht zu Unrecht) als Verteidiger der Marktwirtschaft und des Minimalstaates“² formuliert Thomas von Ungern-Sternberg. In der Tat deutet das derzeitige Meinungsklima, dem sich die Kommunen und ihre Unternehmen gegenübersehen, auf einen Vorrang ökonomischer Paradigmata in diesem Sinne. Kommunales Wirtschaften gerät von allen Seiten unter Druck:

- Die Europäische Union betreibt eine forcierte Liberalisierung einer Reihe von Märkten, auf denen in Deutschland traditionell öffentliche Unternehmen ganz oder maßgeblich vertreten sind; die Auseinandersetzungen um die Landesbanken und Sparkassen sind das in der Öffentlichkeit wohl bekannteste Gefechtsfeld.
- Die Bundespolitik setzt in der Diskussion keine anderen – den kommunalen Unternehmen gewogeneren – Akzente. Die Enttäuschung über das Verhalten des Bundes bei der Liberalisierung der Strommärkte ist noch in bester Erinnerung; in dem Fall hat der Regierungswechsel in den Grundtendenzen überhaupt keinen Positionswechsel gebracht. Die Diskussion um die Liberalisierung des Wassermarktes gar ist von der Bundesregierung selbst angestoßen worden.
- Die Wirtschaftsverbände attackieren kommunale Unternehmen, die sie einer ausufernden Tätigkeit auf den der Wirtschaft vorbehaltenen Märkten bezichtigen. Einzelfälle werden als Beleg für eine bedrohliche Entwicklung zur „Staats- und Kommunalwirtschaft“ genommen; dabei stimmen auch traditionelle Partner der Kommunen wie das Handwerk oder Teile der freien Berufe in den Chor der Kritiker mit Vehemenz ein.
- Schließlich hat auch die Jurisprudenz die Thematik „entdeckt“. Wohl noch nie zuvor waren juristische Fachzeitschriften mit Beiträgen gefüllt, die sich intensiv mit der kommunalen Wirtschaftstätigkeit – zumeist den von ihr zu beachtenden Grenzen – auseinandersetzen.

Es wäre zwar reizvoll, die juristischen Facetten des Themas zu betrachten, doch dies führt letztlich zu keinem befriedigenden Ergebnis. Liberalisierung ist ein politisches Ziel, das deshalb auch vor allen Dingen mit politischen Argumenten zu hinterfragen ist. Im Vordergrund stehen daher Fragen nach der Rolle der Kommunen und der Funktion öffentlicher Dienstleistungen.

¹ Überarbeitete Version eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich des Kommunalforums der Deutschen Bank am 21.3.01 in Karlsruhe gehalten hat. Der Vortragscharakter ist beibehalten worden.

² Thomas von Ungern-Sternberg, Die Vorteile des Staatsmonopols in der Gebäudeversicherung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik Bd.2 (2001), S. 31

Dabei gehört an den Anfang ein selbstkritischer Blick zurück. Die kommunale Seite hat oft genug gezögert, in der Debatte um kommunale Dienstleistungen und kommunale Unternehmen einen aktiven Part zu spielen. Sie hat zum einen die Diskussion nicht selten den betroffenen Institutionen und Unternehmen überlassen; die eigene, sehr spezielle Sichtweise der Kommunen als Eigner und Verantwortungsträger tritt erst in jüngster Zeit in den Vordergrund. Zum anderen haben sich die Kommunen darauf beschränkt, auf Änderungen, Gesetzesvorschläge o.ä. in bewahrendem Sinne zu reagieren. Angesichts des oben skizzierten Meinungsklimas reicht es jedoch nicht aus, sich auf das „bewährte System der Daseinsvorsorge in Deutschland“ zu berufen, auch wenn dieses über 50 Jahre seine Funktionsfähigkeit eindrucksvoll unter Beweis gestellt hat.

Die kommunale Seite muss sich mit den Argumenten ihrer Widersacher (gerade aus Brüssel) ernsthaft auseinandersetzen. Dabei sollte sie auch der Versuchung widerstehen, krasse Fehlentwicklungen wie die Stromkrise in Kalifornien oder den beklagenswerten Zustand öffentlicher Infrastruktur in Großbritannien und die dortige Unterversorgung mit Bankdienstleistungen zum Beweis dafür zu nehmen, dass Veränderungen kommunaler Dienstleistungen in Deutschland nicht angebracht seien.

II. Die Daseinsvorsorge – ein schillernder Begriff

Wir haben uns daran gewöhnt, die Diskussion über kommunale Dienstleistungen unter den Begriff der „Daseinsvorsorge“ zu subsumieren. Er ist im europäischen Ausland in der Form nicht geläufig und sein Entstehungsjahr – 1938 – trägt möglicherweise auch nicht zu einer höheren Akzeptanz bei. Franzosen und Engländer verwenden stattdessen den Begriff der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“; überraschenderweise hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 20.9.2000³ beide Begriffe gleichgesetzt, auch wenn sie jeweils eine andere Sichtweise repräsentieren. So ist Daseinsvorsorge das Handeln für einen Dritten, d.h. der Verantwortungsträger – in diesem Fall die öffentliche Hand – steht im Vordergrund. Die französisch-englische Betrachtungsweise hingegen rückt den Dienst, d.h. die Erfüllung einer speziellen Aufgabe in den Mittelpunkt. Dass dieser Unterschied gravierende Konsequenzen für die konkrete Politik hat, dürfte auf der Hand liegen.

Aber was ist eigentlich ein Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse? Die Ökonomie bietet hierfür ihre Theorie der öffentlichen Güter an; dabei handelt es sich um solche Güter und Dienstleistungen, die vom Markt nicht bereitgestellt werden können. Das klassische und unstrittige Beispiel ist die Landesverteidigung. Daneben gibt es aber eine ganze Reihe von Gütern und Dienstleistungen, die der Markt nicht in hinreichender Menge zur Verfügung stellt – Bildung gilt hier als prägnantes Beispiel. Die Ökonomie nennt solche Sachverhalte meritokratische Güter. Ihr Angebot muss durch staatliches Handeln auf die gesellschaftspolitisch erforderliche Größe angehoben werden. Das bedeutet nicht, dass das Angebot von der öffentlichen Hand selbst kommen muss – sie kann es, damit sind wir ganz dicht bei der aktuellen Auseinandersetzung, eben auch von Dritten (per Gesetz, per Vertrag oder auf andere Weise) erbringen lassen. Die sog. Rechtsformneutralität der EU – private und öffentliche Anbieter stehen grundsätzlich gleichberechtigt einander gegenüber – passt sich in diese Argumentation ein.

Nun gibt es in der Diskussion eine zweite Differenzierung, die ein wenig, aber nicht vollkommen den ökonomischen Gedankengang aufgreift. Es ist dies das Begriffspaar von wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Betätigung. Die sog. nicht-wirtschaftliche Betätigung wird von der EU von der wettbewerbsorientierten Bewertung ausgenommen; wir kennen diesen Begriff aus der Gemeindeordnung, dort gelten für diesen Sektor die Anwendungsregeln der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden – dies ist im wesentlichen die sog. Schrankentrias – nicht. Damit könnten die Kommunen auf den ersten Blick beruhigt sein, wenn die unter dem

³ Mitteilung der Kommission vom 20.9.2000 zu Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM (2000) 580 endg.

Begriff Daseinsvorsorge erfassen kommunalen Dienstleistungen eben als nicht-wirtschaftlich zu bezeichnen wären.

Doch bereits die Gemeindeordnungen geben da nur eine begrenzte Unterstützung. In Rheinland-Pfalz, das einen recht ausführlichen Katalog nicht-wirtschaftlicher Betätigung kennt, zählen dazu (§ 85 Abs.3 GemO Rh-Pf):

- Erziehung, Bildung und Kultur
- Sport und Erholung
- Sozial- und Jugendhilfe
- Gesundheitswesen
- Umweltschutz
- Wohnungs- und Siedlungswesen sowie
- Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde

Eine klare Handlungsmaxime lässt sich daraus nur schwer ableiten; umgekehrt bietet die sehr offene Definition Raum für vielfältige Aktivitäten.

Demgegenüber wertet die EU-Kommission neben den hoheitlichen Aufgaben lediglich Dienstleistungen im Zusammenhang mit nationalen Bildungssystemen und mit der Pflichtmitgliedschaft in sozialen Grundversicherungssystemen als nicht-wirtschaftlich; sie sind damit von den Wettbewerbsregeln ausgenommen. Es wird auf den ersten Blick klar, dass beide Definitionen weit auseinandergehen. Viele traditionelle Aufgabenfelder der Kommunen, die sich unter den nicht-wirtschaftlichen Kanon der Gemeindeordnung fassen lassen, sind europarechtlich nach Wettbewerbsregeln zu beurteilen. Das Konfliktfeld weiterer Auseinandersetzungen ist also schon heute erkennbar.

III. Kommunale Dienstleistungen als Voraussetzung für gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung

Niemand würde bestreiten, dass eine hochentwickelte Volkswirtschaft gesicherte Energie- und Wasserversorgung, einen leistungsfähigen ÖPNV oder einen umfassend funktionsfähigen Finanzsektor benötigt. Ein Blick in die Liste von Projekten im Rahmen der Aufbauhilfe in den weniger entwickelten Staaten unterstreicht diese Auffassung. Insoweit sind kommunale Dienstleistungen stets nur Mittel zum Zweck. Allerdings sind an solche Dienstleistungen bestimmte Anforderungen zu stellen:

- Sie sollen qualitativ hochwertig und sicher sein – als Beispiel seien nur die Diskussionen um Pünktlichkeit und Komfort im ÖPNV genannt.
- Sie sollen flächendeckend zur Verfügung stehen – als Beispiel sei eine ausgewogene Versorgung des Bundesgebietes mit Finanzdienstleistungen in zumutbarer Entfernung genannt.
- Sie sollen allen zu gleichen oder zumindest ähnlichen Preisen zur Verfügung stehen; zugleich soll jedermann gleichberechtigt Zugang haben – ein Ausschluss „schlechter“ Risiken (z.B. weit entfernte Gebiete oder kostenintensive Kunden) kommt gerade nicht in Betracht.
- Sie sollen kontinuierlich zur Verfügung stehen – als negatives Beispiel seien die jüngsten Stromausfälle in Kalifornien genannt, die immensen wirtschaftlichen Schaden verursachen dürften.

- Sie sollen kostengünstig sein, und ihre Preise sowie ihre Qualität sollen für jedermann transparent werden – als Beispiel für die transparente Qualität sei die kontinuierliche Überwachung der Wasserversorgung genannt.

In den wirtschaftspolitischen Diskussionen um kommunale Dienstleistungen wird allzu oft das Kostenargument ins Feld geführt. Die Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung wird ja gerade mit den Erkenntnissen der Weltbank, deutsches Wasser sei zu teuer, begründet. Aber eine solche Sichtweise ist zu kurz gegriffen; alle anderen Aspekte müssen gleichgewichtig gewertet und gegeneinander abgewogen werden. Dazu hat sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil aus dem vergangenen Jahr, in dem es um die Zulässigkeit der sog. verschärften Subsidiaritätsklausel ging, die 1998 in Rheinland-Pfalz eingeführt worden war, ausdrücklich geäußert.

Ein zentraler Gedanke des Gerichts betrifft den Beurteilungsmaßstab für die Gewährleistung des Subsidiaritätsprinzips. Das Gericht führt dazu aus, dass die Gemeinde bei ihrer Beurteilung gleichrangig auch die Güte der angebotenen Leistungen zu bewerten habe. Dazu zählt das Gericht die Dauerhaftigkeit oder die Sicherheit der Leistungserstellung; es hebt aber auch hervor, dass sozial angemessene Bedingungen gerade bei öffentlichen Dienstleistungen ein wesentliches Kriterium sind: „Je wichtiger eine durch den öffentlichen Zweck gerechtfertigte Leistung für die Bürger ist, desto größer ist das Bedürfnis nach einem krisenfesten, stetigen und möglichst ungestörten Angebot, und zwar zu sozial angemessenen Bedingungen.“⁴

Nun stellt die EU-Kommission solche Anforderungen gar nicht in Frage; im Gegenteil, sie betont ausdrücklich die Möglichkeit, derartige Bedingungen zu formulieren. Allerdings – und das ist der wesentliche Unterschied zur Situation in Deutschland – geht sie nicht davon aus, dass dies durch die Einflussnahme über kommunale Unternehmen erfolgt. Sie sieht gleichrangig die Möglichkeit einer vertraglichen Gestaltung mit einem Unternehmer, z.B. im Wege der Ausschreibung einer befristeten Konzession; sie hält es aber auch für denkbar, für eine bestimmte Dienstleistung den Anbietern eine Universalverpflichtung aufzuerlegen. Wir kennen dies aus dem Bereich der Post (dort geht es u.a. um die gleiche Bedienung von Stadt und Land); aber es wäre sicher auch ein erwägenswerter Schritt für andere Sektoren.

Nun können beide Modelle in der Realität zu erheblichen Friktionen und Problemen führen. Dabei soll nur der Fall der vertraglich gesicherten Konzession betrachtet werden. Die Kommune müsste – wie bei einem Bauvorhaben – alle Bedingungen in einer Ausschreibung formulieren; Korrekturen während der Konzessionsdauer sind nicht möglich, oder – das ist leidvoll vom Bau bekannt – eben außerordentlich teuer. Es muss betont werden: Die Kommune, d.h. es geht um Know-How, das in der Verwaltung gerade nicht oder nur begrenzt vorhanden ist. Eine Umstellung von der Steuerung über eigene Unternehmen auf eine kommunale Einflussnahme über Vertrag würde demnach neue Anforderungen an die personellen Kapazitäten der Kommune bringen. Die Dienstleistung wäre dann zwar günstiger – ob das in einer Gesamtschau aber gilt wäre erst noch zu beweisen.

IV. Die Kommune in der Letztverantwortung?

Wenn die These stimmt, dass viele der genannten Dienstleistungen für die Gesellschaft und die Wirtschaft unverzichtbar sind, stellt sich die Frage nach der Verantwortung für den Fall, dass eine solche von Privaten erbrachte Leistung aus welchen Gründen auch immer nicht zur Verfügung steht. Wer soll für einen z.B. insolventen Privaten einspringen? Oder kann die Gesellschaft vorübergehend auf derartige Dienste verzichten, bis sich ein anderer Privater gefunden hat, der die Versorgung übernimmt? Die Frage wird man sicher unterschiedlich

⁴ Wolfgang Neutz, Gemeindefinanzierungsrecht – Verschärfte Subsidiaritätsklausel und Berichtspflicht sind mit der Verfassung von Rheinland-Pfalz vereinbar, in: Zeitschrift für Gesetzgebung Jg. 15 (2000), S. 283.

beantworten müssen – auf einen Busverkehr kann man vielleicht ein paar Tage warten, auf die Wasserversorgung allenfalls wenige Stunden.

Kalifornien hat uns die Verantwortlichkeit gezeigt – es ist letztlich die öffentliche Hand, die einspringen muss, wenn privatwirtschaftliche Versorgung nicht funktioniert. Dies geht aber nur, wenn ihr dafür sofort und direkt die entsprechenden Instrumente zur Verfügung stehen. Das bedeutet, dass Einrichtungen und Personal im Notfall von der Kommune ohne langwierige Verhandlungen genutzt werden können. In der Abwasserbeseitigung ist der Sachverhalt ganz eindeutig: Da die Kommune für die Einleitung in die Vorflut, d.h. sozusagen den letzten Meter verantwortlich ist, muss sie beim Ausfall eines evtl. privaten Betreibers praktisch von einer Sekunde auf die andere einspringen können, denn sonst verletzt sie ihre eigene Verantwortung. Ohne funktionsfähige Kanalisation und Klärung gibt es auch keine ordnungsgemäße Einleitung – und das wäre dann, wie bekannt, ein Fall für den Staatsanwalt.

Ein dauerhaft gesichertes Rückholrecht der Kommune wäre also zwingende Voraussetzung für viele sog. Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Es ist nicht sicher, ob alle, die laut nach der Liberalisierung rufen, diesen Aspekt berücksichtigen. Wer weiß, wie früher in Konzessionsverträgen um sog. Endschaftsregelungen gerungen worden ist, kann ermes-sen, wie schwierig die Verhandlungen mit Privaten im Einzelfall werden können.

V. Der Markt kommunaler Dienstleistungen – Vielfalt oder Oligopole?

Die deutsche Situation ist dadurch geprägt, dass es auf der örtlichen Ebene eine Vielzahl von Anbietern kommunaler Dienstleistungen gibt. Auch unter Berücksichtigung größerer Versorgungsgebiete oder kommunaler Zusammenschlüsse verbleiben auf dem Versorgungs- und Verkehrssektor mehrere hundert, in der Wasserversorgung sogar mehrere tausend einzelne Anbieter. Insoweit ist der „Markt“ bisher durch mittelständische Unternehmen geprägt, auch wenn Wirtschaftsvertretern derartige Klassifikationen nicht gefallen mögen.

Bereits liberalisierte Märkte können als Anhaltspunkt für die künftige Entwicklung dienen. Denn die Liberalisierung bleibt mit Sicherheit nicht ohne Auswirkungen auf die Position der kommunalen Marktteilnehmer. Im Rahmen der Telekommunikation zeigt sich die Bildung transnationaler Allianzen, da die hohen und kostspieligen technischen Entwicklungen nur in großen Einheiten zu realisieren sind. Der Energiesektor ist durch Konzentrationstendenzen auf der oberen Stufe gekennzeichnet, da auch hier Synergieeffekte größerer Einheiten reklamiert werden. Dabei gilt wie bei der Telekommunikation der Sprung über die Grenzen, die unternehmerische transnationale Verflechtung als selbstverständlich.

Man mag dies wollen – sollte allerdings die Implikationen für die Wirtschaft und die Kommunen im Auge behalten. Zunächst führt der Konzentrationsprozess zum Abbau von Arbeitsplätzen; dies ist nicht nur das Standardargument für alle Unternehmenszusammenschlüsse, sondern auch reale Befürchtung der kommunalen Seite. Bis zu 30% der Arbeitsplätze in den kommunalen Versorgungsunternehmen gelten als gefährdet – viele davon sind bereits unwiederbringlich verloren. Aber auch für den klassischen Mittelstand gilt: Aufträge gibt es – wenn – von den Großen, immer weniger vom örtlichen kommunalen Unternehmen. Es ist Aufgabe der Verbände des Mittelstandes zu beurteilen, ob dies erstrebenswerter als der gegenwärtige Zustand ist.

Ob und inwieweit auf oligopolisierten Märkten Wettbewerb herrscht, ist sicher nur im Einzelfall zu beurteilen. Allerdings wird es dann Aufgabe der Kartellbehörden sein, einen wirksamen Preiswettbewerb durchzusetzen; man wird eben voraussetzen müssen, dass dafür auch bei den sehr spezifischen kommunalen Dienstleistungen Vorsorge getroffen ist. Für die Qualität der Aufgabenerfüllung aber bleibt die Kommune selbst verantwortlich. Sie muss nicht nur – bezogen auf das Konzessionsverfahren – in der Ausschreibung selbst die Anforderungen formulieren, sondern auch ihre dauerhafte Einhaltung überprüfen. Wie dies mit den

dezentralen kommunalen Strukturen gelöst werden soll, ist zumindest aus meiner Sicht noch ziemlich offen.

Nun wurde mit dem bisher Gesagten stillschweigend vorausgesetzt, dass kommunale Unternehmen den Markt verlassen werden. Dem könnte sehr schnell entgegengehalten werden, das sei auf dem Strommarkt bisher nicht passiert, außerdem seien die kommunalen Unternehmen berechtigt, am Wettbewerb teilzunehmen. Beides ist zwar richtig, widerspricht den Vermutungen aber nicht unbedingt. Denn zum einen haben die kommunalen Unternehmen auf dem Strommarkt in den beiden vergangenen Jahren von einem rapiden Preisverfall auf der Bezugsseite profitiert. Diese Entwicklung dürfte sich – wenn nicht alle Anzeichen trügen – nicht mehr fortsetzen, sondern eher umkehren. Ob dann kommunale Unternehmen in einem ja tendenziell rückläufigen Markt ihre Position noch behaupten können, muss zumindest mit einem Fragezeichen versehen werden. Und auf anderen Märkten – wie dem Verkehrsmarkt – haben die kommunalen Unternehmen, wie bekannt, eine deutlich schwierigere Ausgangssituation.

Zum anderen haben kommunale Unternehmen versucht, ihre Marktposition dadurch zu stärken, dass sie Kooperationen eingegangen sind und zusätzliche Dienstleistungen rund um ihr Kerngeschäft angeboten haben. Im ersten Fall haben sie ihr angestammtes Gebiet – ihre Kommune – verlassen. Die Debatte um das sog. Örtlichkeitsprinzip wird in den Bundesländern mit unterschiedlicher Gewichtung geführt. Vieles spricht dafür, dass kommunale Unternehmen eine Marktchance nur haben, wenn sie nicht auf das enge Feld ihrer eigenen Kommune begrenzt werden. Wer am Strommarkt operiert, muss jenseits der Gemeindegrenze handeln, aber auch Stammkunden Leistungen anbieten können. Allerdings muss aber auch gelten, dass kommunales Wirtschaften die Leistungsfähigkeit des Eigners, der Kommune nicht strapazieren darf. Alle Aktivitäten müssen sich daher einer Risikobetrachtung unterziehen lassen.

Der Ausbau von Dienstleistungen rund um das Kerngeschäft war auch Gegenstand des oben erwähnten Gerichtsurteils. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat dabei sehr interessante Ausführungen gemacht: Er hält es ausdrücklich für zulässig, vorhandene Geschäftsfelder zu ergänzen – das Gericht nennt in dem Zusammenhang Zusatzdienste wie Energieberatung und Installation durch ein Stadtwerk. „Der Bestandsschutz, den § 85 Abs.1 GemO den Kommunen gewährt, ist deshalb keineswegs gleichbedeutend mit Stagnation.“⁵ In dem Zusammenhang ist auch der Hinweis des Gerichts wichtig, dass vorhandene und vorübergehend nicht benötigte Kapazitäten auch für gewinnbringende Aufträge von Dritten genutzt werden können. Für dauerhafte Überkapazitäten – so das Gericht – gilt diese Feststellung allerdings nicht, ebenso sei es unzulässig, neue Kapazitäten zur Gewinnerzielung aufzubauen.⁶

VI. Kommunale Unternehmen – Stranded Investments?

Nun mag man mit Achselzucken reagieren, wenn kommunale Unternehmen den Markt verlassen. Vielen wird es vielleicht reichen, wenn Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, um in der Diktion der Kommission und des EG-Vertrages zu bleiben, über eine konzessionierende öffentliche Hand bereitgestellt werden. Was aber wird dann aus den bisher bestehenden Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen? Die Frage kann man nicht so einfach beiseite schieben, denn immerhin handelt es sich um öffentliches Vermögen. Der Verlust solchen Vermögens wäre ein Schaden für die örtliche Gemeinschaft. Deshalb kommt es wesentlich darauf an, jede Liberalisierungspolitik daran zu messen, wie sie mit diesem Vermögen umgeht.

⁵ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8.5.2000, VGH N 12/98, vgl. auch Wolfgang Neutz, a.a.O., S. 283

⁶ W. Neutz, a.a.O., S. 283

Gewiss – so wird gerne eingewandt – lässt sich solches Vermögen am Markt veräußern. In der Tat scheinen einige spektakuläre Transaktionen diese Auffassung zu belegen. Allerdings, „the early bird gets the worm“, d.h. nur wer früh handelt, kann möglicherweise gute Preise erzielen und damit seine Kommune finanziell günstig stellen. Ein Wettlauf um Kaufinteressenten indes kann nicht im Interesse der deutschen Kommunen sein.

Und wer weiss, ob uns nicht die nachfolgende Generation einmal Vorwürfe macht, weil wir wichtige Einflussmöglichkeiten leichtfertig dem Wettbewerbsgedanken geopfert haben. Wer sich ein wenig zurückbesinnt, wird sich noch an den kommunalen Schlachthof erinnern. Ihn gibt es faktisch kaum noch – er hat sich in Wohnparks, Kulturzentren o.ä. verwandelt. Stattdessen wird der Markt von privaten Großschlachtereien geprägt. Es könnte durchaus sein, dass die aktuelle Verbraucherschutzpolitik die früheren Strukturen bevorzugen würde.

VII. Wohin geht die Entwicklung?

Gerade in Deutschland trifft die aktuelle Debatte auf die stets latente Privatisierungsdiskussion. Spitzenverbände der Wirtschaft, mit besonderer Intensität des Handwerks, fordern mit Nachdruck ein Zurückdrängen der öffentlichen Wirtschaft. Im Juni 2000 äußerte sich in diesem Sinne auch die Wirtschaftsministerkonferenz, als sie

„... mit wachsender Sorge fest(stellte), dass Kommunen vermehrt in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen treten und dadurch vor allem kleine und mittlere Unternehmen verdrängt und gefährdet werden....

Die Wirtschaftsministerkonferenz spricht sich für eine klare Grenzziehung zwischen dem Rahmen für die kommunalwirtschaftliche Tätigkeit ungeachtet der jeweiligen Rechtsform und den der Privatwirtschaft vorbehaltenen Tätigkeitsfeldern aus. Sie fordert die Innenministerkonferenz auf, für den Vorrang privatwirtschaftlicher Tätigkeit auf kommunaler Ebene zu sorgen. Insbesondere sollten in der kommunalaufsichtlichen Praxis bei der Beurteilung der Zulässigkeit kommunaler Aktivitäten, die in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Tätigkeiten stehen oder stehen könnten, mittelstandspolitische Interessen das gebotene Gewicht erhalten. Notwendig ist ferner eine restriktive Auslegung des kommunalen Wirtschaftsrechts im Vollzug sowie eine effektive Kommunalaufsicht, die die geltenden rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für kommunale Unternehmen im Einzelfall tatsächlich durchsetzt.“⁷

Wenn die (Landes-)Wirtschaftsminister schon so argumentieren, dann sind die Aussichten für die kommunale Wirtschaft nicht gerade günstig. Es bleibt zu hoffen, dass eine gemeinsame Position der Innen- und der Wirtschaftsminister etwas kommunalfreundlicher ausfällt. Umso wichtiger ist es unabhängig davon, in vielen Diskussionen die Nachdenklichkeit anzuregen. So wie kommunale Unternehmen nicht per se etwas Positives sind, gilt dies für die Liberalisierung ebenso. Der kommunalen Seite wird gerne vorgeworfen, sie verteidige letztlich nur ihre Unternehmen und damit die Strukturen von gestern – davon müssen die Kommunen sich freimachen. Sie haben – und das ist ihr gesetzlicher und politischer Auftrag – für das Wohl unserer Bürgerinnen und Bürger zu handeln. Dabei sollten sie sich von besseren Lösungen als sie bisher existieren gerne überzeugen lassen – diese Lösungen müssen aber in der Gesamtschau besser sein!

⁷ Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 17./18.5.2000, abgedruckt in: DStGB Aktuell Nr. 21-00 v. 26.5.2000, S. 20.