

Janbernd Oebbecke

Kommunalwirtschaft

S. 1171 bis 1175

URN: urn:nbn:de:0156-55991084



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Kommunalwirtschaft

Gliederung

- 1 Begriff und Bedeutung
 - 2 Entwicklung
 - 3 Rechtlicher Rahmen
- Literatur

Kommunalwirtschaft ist Betätigung der Kommunen im wirtschaftlichen Wettbewerb. Dazu gehören etwa Energie- und Wasserversorgung, Nahverkehr, Sparkassen und Wohnungsbauunternehmen. Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft ist immer noch erheblich. Rechtlich wird sie durch Fachgesetze und die Kommunalgesetze der Länder geregelt.

1 Begriff und Bedeutung

Der Begriff *Kommunalwirtschaft* ist ähnlich wie der verwandte Begriff der *Daseinsvorsorge* unscharf und wird nicht einheitlich verwendet. Rechtlich wird von wirtschaftlicher Betätigung gesprochen, worunter das Herstellen, Anbieten oder Verteilen von Gütern und Dienstleistungen verstanden wird, die auch von Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnten (vgl. Oebbecke 2011: 62 f.). Es geht um Betätigungen am Markt, bei denen der kommunale Anbieter der Waren oder Dienstleistungen wenigstens potenziell einem Wettbewerb anderer Anbieter ausgesetzt ist. Kommunalpolitisch wird der Begriff abweichend verstanden. So organisiert der Verband kommunaler Unternehmen (VKU), der sich laut Präambel seiner Satzung als „Interessenvertreter der kommunalen Wirtschaft“ versteht, vor allem Versorgungsunternehmen für Strom, Gas, Wasser, Fernwärme, Breitband, aber auch Unternehmen der Abfall- und Abwasserentsorgung oder der Straßenreinigung, die gemeindliche Pflichtaufgaben sind. Rechtlich gehören auch die Unternehmen der Wohnungswirtschaft, Sparkassen, Verkehrsunternehmen, Messeunternehmen, Waldbetriebe oder Nachhilfeunternehmen zur Kommunalwirtschaft. Unsicher ist auch, wann ein solches Unternehmen kommunal ist. Das Spektrum reicht von eigenen Aktivitäten der Gemeinden und Landkreise über Eigenbetriebe, rechtsfähige Anstalten und Zweckverbände bis zu Eigengesellschaften der Kommunen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Dem VKU können auch Unternehmen angehören, die kommunale Aufgaben wahrnehmen und auf deren Entscheidungen Kommunen auf andere Art als durch Beteiligung einen ausreichenden Einfluss haben (vgl. VKU 2013: § 3 Abs. 1c).

Die wirtschaftliche Bedeutung der Kommunalwirtschaft ist ganz erheblich. Präzise Angaben sind wegen der genannten Unschärfen schwierig. Die folgenden Zahlen geben deshalb nur Anhaltspunkte. Ende 2013 waren allein im VKU 1.432 Unternehmen mit 110 Mrd. Euro Umsatzerlösen und Investitionen von 8,5 Mrd. Euro organisiert (vgl. VKU 2014). Die etwa 740 kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen verfügten am 31. Januar 2012 über rund 2,5 Mio. Wohnungen (vgl. GdW 2012). Die Sparkassen hatten Ende 2014 einen Marktanteil von 37,7% bei den Einlagen von Privatpersonen und von 42,6% bei den Unternehmenskrediten (ohne Wohnungsbau) (vgl. DSGV 2014).

2 Entwicklung

Nachdem die Städte schon in der Antike Wasserversorgungen betrieben oder Märkte veranstaltet hatten, beginnt die Geschichte der modernen Kommunalwirtschaft im 19. Jahrhundert. Nach zivilgesellschaftlichen und landesherrschaftlichen Ansätzen im 18. Jahrhundert liegen die Anfänge kommunaler Sparkassen in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts (vgl. Hoffmann 1959: 744 ff.). Im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts entstanden zuerst in den Großstädten – und häufig in privatwirtschaftlicher Trägerschaft – Wasserwerke, Gasanstalten und Elektrizitätswerke (vgl. Ronellenfitsch/Ronellenfitsch 2012: 8 ff.; Hofmann 1984: 587). Die Straßenbeleuchtung und der Nahverkehr wurden kommunal betrieben. Die Inanspruchnahme der Straßen für die Verlegung von Versorgungsleitungen gestatteten die Kommunen Privaten nur gegen die Entrichtung von Konzessionsabgaben. Spätestens im 20. Jahrhundert wurden dann viele dieser Aktivitäten von den Kommunen übernommen und zum Querverbund in meistens als *Stadtwerke* bezeichneten

Unternehmen zusammengeführt, um die damit verbundenen betriebswirtschaftlichen Vorteile zu nutzen. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch steuerliche Regelungen, die es etwa erlaubten, Überschüsse aus Energieunternehmen zur Schließung von Deckungslücken beim Nahverkehr zu nutzen. Die Strom- und Gaserzeugung und die überörtliche Verteilung von Strom, Gas, aber auch von Wasser wurden regional und überregional verbunden. Begünstigt durch die Leitungsgebundenheit und abgesichert durch mit der Konzessionierung der Straßenbenutzung verbundene und vom Kartellverbot ausgenommene Demarkationsverträge war die örtliche Energieversorgung bis zum Ende des 20. Jahrhunderts monopolartig organisiert und wurde vielerorts von kommunalen Stadtwerken betrieben. Geführt werden die Stadtwerke als teilverselbstständigte Eigenbetriebe und immer häufiger als GmbH oder AG. Erst im Zuge der Bemühungen um eine Schaffung eines europäischen Binnenmarktes begann vor allem im Strommarkt die Liberalisierung der Energiemärkte (vgl. Pielow 2011: 558 ff.). Die zwei Jahrzehnte um 2000 waren einerseits durch die Veräußerung profitabler Bereiche der Kommunalwirtschaft (▷ *Privatisierung*) und andererseits durch den Versuch gekennzeichnet, etwa mit der Telekommunikation oder der Breitbandversorgung durch die Liberalisierung der Energieversorgung wegfallende Betätigungsfelder zu kompensieren. In jüngster Zeit findet in erheblichem Umfang eine „Rekommunalisierung“ statt, indem die Kommunen sich mit eigenen Gesellschaften an den Ausschreibungen für die Netze beteiligen (vgl. Ronellenfitsch 2012: 16 ff.; Schmidt 2014: 357 ff.).

3 Rechtlicher Rahmen

Das Recht der Kommunen, sich wirtschaftlich zu betätigen, wird vom Schutzbereich der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes (GG) (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und der Landesverfassungen (etwa Art. 78 Abs. 1 und 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen) umfasst (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*). Dieser verfassungsrechtliche Schutz ist aber nicht unbegrenzt. Im Interesse des Gemeinwohls (▷ *Gemeinwohl*) sind Beschränkungen zulässig, wenn sie den Vorgaben des Übermaßverbots entsprechen, also zur Erreichung des Gemeinwohlziels geeignet sind, es kein weniger stark beschränkendes gleich geeignetes Mittel gibt (Erforderlichkeit) und der Nutzen der Beschränkung die damit verbundenen Nachteile überwiegt (Angemessenheit).

Abgesehen von den speziellen fachgesetzlichen Regelungen für die einzelnen Betätigungsfelder (etwa Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Regionalisierungsgesetz (RegG), Nahverkehrsgesetze der Länder, Kreditwesengesetz (KWG), Sparkassengesetze der Länder) sind allgemeine Beschränkungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen im Kommunalrecht der Länder vorgesehen. Diese Bestimmungen gehen zurück auf die §§ 67 ff. der Deutschen Gemeindeordnung von 1935. Bei den Regelungen über die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung ging es darum, diese zu beschränken, um die Kommunen vor den damit verbundenen finanziellen Risiken zu schützen und sicherzustellen, dass sie ihre anderen Aufgaben nicht vernachlässigen. Der ebenfalls intendierte Schutz der privaten Konkurrenz vor der durch Steuereinnahmen wirtschaftlich abgesicherten (öffentlichen) Konkurrenz wird heute eher durch das Beihilfeverbot erreicht. Schutz vor dem Missbrauch der starken Marktstellung der kommunalen Unternehmen wird heute vor allem mittels des Verbraucherschutzrechts und des kartellrechtlichen Verbots des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung erreicht. Von erheblicher Bedeutung ist heute noch die Beschränkung wirtschaftlicher Aktivitäten zum Schutz der Kommunen und ihrer anderen Aufgaben.

Kommunalwirtschaft

Die Regelungen der Länder (etwa § 107 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW)) nehmen mehr oder weniger umfangreiche Betätigungsfelder, insbesondere der Bildungs-, Sozial-, Sport- und Gesundheitspolitik, von ihrem Anwendungsbereich aus. Die wirtschaftliche Betätigung auf den anderen Feldern ist regelmäßig nur unter drei Voraussetzungen zulässig, die kumulativ vorliegen müssen: (1) Ein öffentlicher Zweck muss sie gebieten, wobei Gewinnerzielung keinen solchen Zweck darstellt. (2) Sie muss in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und in den meisten Ländern auch zum voraussichtlichen Bedarf stehen. (3) Schließlich darf der Zweck nicht ebenso gut – in anderen Ländern: nicht besser – durch andere erfüllt werden können. Bei der Feststellung, ob die Voraussetzungen vorliegen, erkennen die Gerichte in erheblichem Umfang kommunalpolitische Entscheidungsspielräume an. Als kommunale Aufgabenwahrnehmung muss die wirtschaftliche Betätigung auch die räumlichen Grenzen der kommunalen Zuständigkeit beachten (vgl. Oebbecke 2000: 375 ff.). Mangels abweichender gesetzlicher Regelungen ist danach jedenfalls die Versorgung gebietsfremder Abnehmer außerhalb des eigenen Gebiets unzulässig. Ausnahmen gelten auch insoweit für die kommunale *► Energiewirtschaft* (vgl. Oebbecke 2011: 59 ff.). Ob private Konkurrenz Rechtsschutz gegen kommunale wirtschaftliche Betätigung erlangen kann, ist umstritten und wird von der Rechtsprechung in den Ländern unterschiedlich beurteilt (vgl. Wendt 2011: 75 ff.).

Die Kommunalgesetze der Länder enthalten auch Regelungen darüber, ob und wie die Gemeinden zur wirtschaftlichen Betätigung Organisationsformen des privaten Gesellschaftsrechts – vor allem die GmbH und die AG – nutzen dürfen. Auch die Befugnis dazu ist grundsätzlich verfassungsrechtlich geschützt. Die gesetzlichen Beschränkungen zielen darauf ab, die Ausrichtung des Unternehmens auf seinen öffentlichen Zweck, die Konzentration der Verwaltungskraft auf die Kernaufgaben der Kommunen, die Sicherung des Einflusses der gewählten Kommunalpolitiker auf die Unternehmen und den weitgehenden Ausschluss wirtschaftlicher Verluste zu gewährleisten. Die gesetzlichen Vorschriften sehen deshalb mehr oder weniger entschieden einen Vorrang für den Eigenbetrieb und einen Nachrang der AG vor und enthalten verschiedene Vorgaben für die Ausgestaltung der gesellschaftsrechtlichen Grundlagen. Solche gesetzlichen Bestimmungen müssen mit dem Gesellschaftsrecht des Bundes im Einklang stehen. Sie stoßen deshalb vor allem dort an ihre Grenzen, wo die Errichtung und die Betätigung von Töchtern kommunaler Gesellschaften geregelt werden soll (vgl. Oebbecke 2012: 215 ff.).

Literatur

- DSGV – Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Hrsg.) (2015): Geschäftszahlen: Zahlen & Fakten 2014. Berlin.
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2014): Kommunale Unternehmen. <http://web.gdw.de/der-gdw/unternehmenssparten/kommunale-unternehmen> (06.09.2015).
- Hoffmann, J. (1959): Kommunales Sparkassenwesen. In: Peters, H. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft. Berlin, 741-790.

- Hofmann, W. (1984): Aufgaben und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung. In: Jeserich, K.; Pohl, H.; von Unruh, G.-C. (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie. Stuttgart, 578-644.
- Oebbecke, J. (2000): Die örtliche Begrenzung kommunaler Wirtschaftstätigkeit. In: ZHR – Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht 164 (2000), 375-393.
- Oebbecke, J. (2011): Voraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung. In: Mann, T.; Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2: Kommunale Wirtschaft. Heidelberg, 59-74.
- Oebbecke, J. (2012): Grundlagen und Rahmenbedingungen kommunalen Gesellschaftsrechts. In: Hoppe, W.; Uechtritz, M.; Reck, H.-J. (Hrsg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, 215-268.
- Pielow, C. (2011): Kommunale Energiewirtschaft. In: Mann, T.; Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2: Kommunale Wirtschaft. Heidelberg, 555-584.
- Ronellenfitsch, M. (2012): Neuere Diskussion: Privatisierung und Rekommunalisierung. In: Hoppe, W.; Uechtritz, M.; Reck, H.-J. (Hrsg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, 16-31.
- Ronellenfitsch, M.; Ronellenfitsch, L. (2012): Voraussetzungen und historische Entwicklung privatwirtschaftlicher Betätigung der Kommunen. In: Hoppe, W.; Uechtritz, M.; Reck, H.-J. (Hrsg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, 1-15.
- Schmidt, T. I. (2014): Rechtliche Rahmenbedingungen und Perspektiven der Rekommunalisierung. In: DÖV – Die Öffentliche Verwaltung (9), 357-365.
- VKU – Verband Kommunaler Unternehmen e. V. (Hrsg.) (2013): Satzung des Verbandes kommunaler Unternehmen e. V. (VKU). Berlin.
- VKU – Verband Kommunaler Unternehmen e. V. (Hrsg.) (2014), Zahlen, Daten, Fakten 2014: Kommunale Ver- und Versorgungsunternehmen in Zahlen. Berlin.
- Wendt, R. (2011): Rechtsschutz privater Konkurrenz gegen wirtschaftliche Betätigungen der Gemeinden. In: Mann, T.; Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2: Kommunale Wirtschaft. Heidelberg, 75-102.

Weiterführende Literatur

- Hoppe, W.; Uechtritz, M.; Reck, H.-J. (2013): Handbuch Kommunale Unternehmen. Köln.
- Lange, K. (2013): Kommunalrecht. Tübingen.
- Mann, T.; Püttner, G. (2011): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2: Kommunale Wirtschaft. Berlin.

Bearbeitungsstand: 03/2017