

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Kommunalpolitik problemorientiert

Eine Handreichung für Akteure in
Verwaltung und Politik

Nur-Sultan, 2020

UDC 321
LBC 66.0
K71

- K71 „Kommunalpolitik problemorientiert – eine Handreichung für Akteure in Verwaltung und Politik“.
Nur-Sultan: „IndigoPrint“ LLP, 2020. – 270 S.

Die Publikation „Kommunalpolitik problemorientiert – eine Handreichung für Akteure in Verwaltung und Politik“, die von der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. herausgegeben wird, veröffentlicht Beiträge von Experten aus Kasachstan und Deutschland zu Hauptaspekten der kommunalen Verwaltung. Die Autoren beschreiben die Fragen der Bürgerbeteiligung, Budgetpolitik, Daseinsvorsorge, des wirtschaftlichen Strukturwandels und nachhaltiger Entwicklung, sowie des Personalmanagements im Bereich der kommunalen Verwaltung.

Das Buch beschreibt Herausforderungen und gibt Expertenempfehlungen zur Lösung aktueller Probleme. Dieses Buch richtet sich an alle, die sich für die Entwicklung der Kommunalpolitik interessieren, um das Lebensniveau der Bürger der Republik Kasachstan zu steigern.

UDC 321
LBC 66.0

Die Beiträge in diesem Sammelband geben nicht unbedingt die Meinung der Konrad-Adenauer-Stiftung wieder.

Autoren

Sergey Khudyakov

Gregor Bender

Rakhim Oshakbayev

Jochen-Konrad Fromme

Dr. Sebastian Sanders

Thomas Helm

Kaisha Atakhanova

Madina Ibrasheva

Alikhan Baimenov

Ernar Zharkeshov

Gulmira Raissova

Nurgul Adambayeva

Arne Kölling

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Kapitel 1: Partizipation und Bürgerbeteiligung	
Die Einbeziehung der Bürger in den kommunalen Selbstverwaltungsprozess auf der Gemeindeebene	9
<i>Sergey Khudyakov</i>	
Partizipation und Bürgerbeteiligung – wie sieht eine sinnvolle Beteiligung von Bürgern an den Entscheidungen in einer Stadt aus?	23
<i>Gregor Bender</i>	
Kapitel 2: Haushaltspolitik und Finanzen	
Einige Fragen zur Kommunalverwaltung in Kasachstan	35
<i>Rakhim Oshakbayev</i>	
Der kommunale Haushalt	43
<i>Jochen-Konrad Fromme</i>	
Kapitel 3: Daseinsvorsorge und Standortfaktoren	
Daseinsvorsorge	71
<i>Jochen-Konrad Fromme</i>	
Kommunale soziale Daseinsvorsorge als Standortfaktor und ihre Finanzierung	89
<i>Dr. Sebastian Sanders</i>	
Kapitel 4: Wirtschaftlicher Strukturwandel und Nachhaltigkeit	
Wirtschaftsförderung in der Kommune	137
<i>Thomas Helm</i>	
Über die Rolle der Bürgerbeteiligung am Strukturwandel der wirtschaftlichen Entwicklung kleiner Städte und Gemeinden in Kasachstan	173
<i>Kaisha Atakhanova, Madina Ibrasheva</i>	

Stadtmarketing – ein wirksames Element der kommunalen Wirtschaftspolitik?	183
<i>Arne Kölling und Thomas Helm</i>	
Notwendigkeit eines Strukturwandels in den Monostädten Kasachstans und kommunale Verwaltungsaufgaben. Erfahrungen in Deutschland	213
<i>Nurgul Adambayeva</i>	
Kapitel 5: Verwaltung und Personal	
Personalbeschaffung für lokale Verwaltungsbehörden im Kontext regionaler Besonderheiten des Arbeitsmarktes	229
<i>Alikhan Baimenov, Ernar Zharkeshov, Gulmira Raissova</i>	
Verwaltung und Personal – Tarifsysteem der Kommunalverwaltung	247
<i>Gregor Bender</i>	
Autorenhinweise	261
Schlagwortregister	267

Kapitel 3: Daseinsvorsorge und Standortfaktoren

Daseinsvorsorge

Jochen-Konrad Fromme

1. Einleitung

Neben der klassischen hoheitlichen Tätigkeit zur Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit, dem Justizwesen, das in großem Umfang durch Ge- und Verbote gekennzeichnet ist, erbringt der Staat auch vielerlei Leistungen für die Bürger, wie z. B. die Versorgung mit wichtigen Gütern, die für das Leben an sich, das soziale Zusammenleben und das kulturelle Leben wichtig sind. Der Staat muss zum Teil auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Bürger ihren Lebensunterhalt verdienen können, z. B. durch die Schaffung der Bildungsvoraussetzungen und der Möglichkeiten des Zugangs zu Arbeitsplätzen etwa durch Verkehrseinrichtungen.

Es gibt Leistungen, die der Mensch unbedingt benötigt, um existieren zu können. Das sind beispielsweise die Bereitstellung von sauberem Wasser, die Abwasserentsorgung und die Müllabfuhr. Dazu kommen Leistungen, die erforderlich sind, um am Wirtschaftsleben teilnehmen zu können, und solche, die die soziale Teilhabe sicherstellen. Dazu gehören die Versorgung mit Energie, der Zugang zu Kommunikationsmöglichkeiten wie Post, Telefon und in heutiger Zeit natürlich auch Internet, Verkehrsverbindungen und kulturelle Leistungen.

1.1. Entstehungsgeschichte

Gerade in der Zeit der Corona-Pandemie wird wieder bewusst, dass es zum alltäglichen Leben gehört, Menschen mit sauberem Trinkwasser zu versorgen und sowohl die Abfallbeseitigung als auch die Abwasserbeseitigung so zu organisieren, dass von ihnen keine Gefahren für die Gesundheit der Allgemeinheit ausgehen. So war es beispielsweise eine Erkenntnis aus der Verbreitung

der Pest im Mittelalter, dass sich aus einer unregelmäßigen Abwassersituation gesundheitliche Gefahren entwickeln, die einer Pandemie. Es wurde deutlich, dass sich im Abwasser Tierpopulationen entwickeln, die Träger von Seuchen sind. Die Trägertiere, zum Beispiel Ratten, konnten sich in dem ungeordnet ablaufenden Abwasser bestens entwickeln und so die Seuche verbreiten. Nachdem man diese Ursache erkannt hatte, wurden geordnete Abwassersysteme gebaut und ständig gewartet, sodass diese Gefahr eingedämmt werden konnte. Da hier permanent Gefahren lauern, ist auch heute noch der Betrieb einer geordneten Abwasserentsorgung unablässig zur Sicherung der Hygiene und zur Vermeidung von Seuchen.

Ähnliches gilt für die Abfallentsorgung: Auch sie ist Nahrung und Lebensbasis für Nagetiere, die Seuchen übertragen. Über das Trinkwasser können sich Bakterien und andere infektiöse Herde verbreiten, sodass auch hier eine sorgfältige Kontrolle erforderlich ist. Im Laufe der Zeit kamen die Versorgung mit Elektrizität und Energie sowie die Notwendigkeit der Schaffung von Verkehrsverbindungen hinzu.

Und die Entwicklung bleibt nicht stehen. Es tun sich immer wieder neue Felder auf, die neue Angebote erfordern. Sie gelten zunächst als wünschenswert und erreichen dann einen Grad der Notwendigkeit, dass sie zu Leistungen der Daseinsvorsorge werden. Hier kann man schon sehen, dass es auch neuere Entwicklungen gibt, denen der Staat Rechnung tragen muss, um soziale Teilhabe zu gewährleisten. Reichte es früher aus, als Kommunikationsmittel die Post zur Verfügung zu stellen, kommt man heute mit Briefen nicht mehr weit. Die heutige Kommunikation hat sich auf das Telefon und die Möglichkeiten des Internets verlagert. Dazu kommt im Rahmen der Digitalisierung auch die Tatsache, dass man sowohl zur Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen als auch zur Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb elektronische Kommunikationsmöglichkeiten benötigt.

Hier tun sich Felder auf, die recht unterschiedlich bedient werden können. In einer verdichteten Bebauung ist es ohne Weiteres möglich, ein Kommunikationsnetz aufzubauen und mit wettbewerbsfähigen Entgelten zu betreiben. Da in verdichteten Siedlungen auch mehrere Wettbewerber nebeneinander bestehen können, ist hier die Gefahr einer Monopolisierung relativ gering. Ganz anders sieht das in Räumen mit dünner Besiedlung aus. Hier stehen die notwendigen Investitionen in einem ganz anderen, viel ungünstigeren

Verhältnis zu den Nutzungsmöglichkeiten. Eine Finanzierung allein aus Entgelten häufig nicht möglich. Hier steht die Gesellschaft in Form von staatlichen Institutionen in der Pflicht, die entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, die auch in dünn besiedelten Räumen auf die entsprechenden Möglichkeiten angewiesen sind.

1.2. Begriff Daseinsvorsorge

Der Begriff „öffentliche Daseinsvorsorge“ bezeichnet Tätigkeiten des Staates, die einer grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen dienen. Daseinsvorsorge bezeichnet die staatliche Aufgabe, Güter und Leistungen bereitzustellen, die für ein menschliches Dasein notwendig sind. Es sind im Prinzip diejenigen Güter und Leistungen, die man zum Leben und Arbeiten benötigt und die eine soziale Teilhabe gewährleisten.

Ein Kennzeichen der Leistungen der Daseinsvorsorge ist, dass sie theoretisch auch von außerstaatlichen Einrichtungen, also von Privatpersonen, Wirtschaftsunternehmen, Vereinen, Stiftungen o. Ä. erbracht werden könnten.

Bei geringer Bevölkerungsdichte könnten diese Leistungen von den einzelnen Personen selbst erbracht werden, z. B. der Bau eines Brunnens. Wirtschaftlich kann sich dies aber nicht jeder leisten.

In Gegenden mit geringer Bevölkerungskonzentration kann man das Abwasser leichter über das Oberflächenwasser entsorgen, weil die Schadstoffkonzentration unter einer Erheblichkeitsgrenze bleibt. Dort aber, wo es eine große Bevölkerungsverdichtung gibt, ist der Einzelne dazu nicht mehr in der Lage. Weder verfügt er über die ausreichende Fläche noch über den Zugang zu entsprechenden Oberflächengewässern. Auch ergibt sich durch die Summe der anfallenden Schadstoffe eine erhebliche Potenzierung der Gefährdung. Deshalb muss in größeren Dörfern und insbesondere in Städten eine durch die Gemeinschaft geordnete Abwasserbeseitigung und Abfallbeseitigung installiert werden. Das Mittelalter in Europa zeigt, dass Seuchenbekämpfung auf diesem Wege wirkungsvoll durchgeführt werden kann. Damit sind solche Aufgaben zu öffentlichen Aufgaben geworden.

Die Problemlösung ist allerdings je nach Siedlungsdichte sehr unterschiedlich. In Städten fallen Abwässer konzentriert in einer solchen Menge an, dass deren Beseitigung mit relativ geringen Kosten verbunden ist. Das liegt ganz einfach

daran, dass die Leitungslänge im Verhältnis zu den durchlaufenden Abwässern relativ kurz ist. Auch lassen sich die Investitionen für die Klärung, d. h. die Aufbereitung und Beseitigung von Schadstoffen, auf eine große Abwassermenge verteilen, weshalb die Leistungserbringung zu tragbaren Konditionen möglich ist. Anders sieht das in ländlichen Räumen aus: Hier müssen wegen der geringeren Siedlungsdichte erheblich größere Rohrleitungswege angelegt werden, womit viel höhere Kosten verbunden sind. Der einzelne Mensch kann so etwas wirtschaftlich nicht mehr leisten.

1.3. Kombination aus öffentlichem (Staats-)Recht und Privatrecht

Der Privatrechtsform fehlt die Möglichkeit, die Benutzung solcher Einrichtungen durch alle Bürger zu erzwingen. Das wiederum ist erforderlich, um einerseits den öffentlichen Zweck der Seuchenbekämpfung zu erfüllen und andererseits sicherzustellen, dass durch den Umfang der in Anspruch genommenen Leistung eine wirtschaftliche Verwirklichung möglich ist. Die Privatrechtsordnung sieht nur Vertragsangebote vor. Im öffentlich-rechtlichen Bereich, also durch den Staat, kann dagegen die Inanspruchnahme der Leistungen auch erzwungen werden. Selbst wenn jemand also einen eigenen Brunnen hat, kann ihm dessen Nutzung untersagt und stattdessen auferlegt werden, die öffentlich-rechtliche Einrichtung der Daseinsvorsorge in Anspruch zu nehmen.

An dieser Stelle zeigt sich, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge zwar häufig operativ in Privatrechtsform durchgeführt werden, aber auf öffentlich-rechtliche Instrumente angewiesen sind. Dabei ist immer zu beachten, dass öffentlich-rechtliche Handlungsformen mit Beschränkungen verbunden sind, die es im Privatrechtsbereich in dieser Form nicht gibt. Die Hoheitsträger, also der Staat, die Landkreise, die Gemeinden und die Zweckverbände verfügen nicht nur über Eingriffsbefugnisse, sondern sind auch verpflichtet, die Grundrechte einzuhalten. So gilt zum Beispiel der Gleichbehandlungsgrundsatz. Das bedeutet, dass alle Anschlussnehmer gleichzubehandeln sind. Gleiches ist gleichzubehandeln und Ungleiches ist ungleich zu behandeln. Jeder muss also den Zugang zu gleichen Konditionen erhalten. Unterschiede dürfen bei gleichem Einheitspreis aber entsprechend der unterschiedlichen Menge der abgelieferten Abwässer gemacht werden.

Dieses rechtliche Korsett gilt im Privatrecht nicht. Wenn man Bürgerinnen und Bürger zur Annahme von in Privatrechtsform erbrachten Leistungen der

Daseinsvorsorge verpflichten will, muss man dafür sorgen, dass die Bindung des Aufgabenträgers an solche Grundsätze ohne Rücksicht auf seine Rechtsform sichergestellt ist.

Im Bereich der Daseinsvorsorge gilt also eine Mischform von öffentlichem und privatem Recht. Im Ergebnis richten sich der Zugang und die Gleichbehandlung bei den Konditionen nach öffentlichem Recht, während die operative Durchführung nach Privatrecht erfolgt.

1.4. Widmung

Damit klar ist, welche Einrichtungen dieser besonderen doppelten rechtlichen Bindung unterliegen sollen, bedarf es eines Stiftungsaktes. Es muss also formell klargestellt werden, für welche Bereiche diese Doppelbindung entstehen soll. Dieser Akt wird als „Widmung“ bezeichnet. Darunter versteht man formell einen Beschluss, der die zu übernehmende Aufgabe der Daseinsvorsorge bezeichnet und klarstellt, welche Vermögensteile dieser Erfüllung der Aufgabe dienen sollen. Verfahrensmäßig ist dazu die Erstellung eines Konzeptes mit einer Kalkulation erforderlich.

2. Ausführungsebene

Die Bundesrepublik Deutschland ist dezentral organisiert. Sie ist nach dem Prinzip der Subsidiarität aufgebaut, d. h., zuständig ist möglichst die am dichtesten am Bürger befindliche Ebene. Zu Deutsch: von unten nach oben. Nur das, was vor Ort nicht selbst geregelt werden kann, wird von einer höheren Ebene organisiert. Deshalb ist für die Masse der Leistungen der Daseinsvorsorge die örtliche Gemeinde zuständig. Nur das, was sie selbst nicht organisieren kann, wird von den Landkreisen oder Ländern geregelt. So sind zum Beispiel die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung regelmäßig auf der Gemeindeebene organisiert. Bei der Abfallentsorgung sind es häufig die Landkreise, die diese Aufgaben wahrnehmen.

Man kann sich zur Erledigung einer einzelnen Aufgabe aus wirtschaftlichen Gründen auch zusammenschließen und einen öffentlich-rechtlichen Zweckverband bilden. So können auch eine größere Anzahl von Gemeinden einen Zweckverband bilden und diesem z. B. die Aufgabe der Wasserversorgung

übertragen. Welche Ebene welche Aufgabe erfüllt, hängt natürlich von den Strukturen in den unterschiedlichen Ländern ab.

3. Prinzip der Mischkalkulation

In Ballungsräumen finden sich private Anbieter für solche Leistungen. Das ist möglich, weil die Relation von anfallenden Kosten und erzielbaren Erlösen auskömmlich ist. Ganz anders sieht dies im ländlichen Raum aus. Hier ist es oft sehr schwer möglich, zu finanzierbaren Konditionen überhaupt den Anschluss an eine Einrichtung sicherzustellen. Es ist ganz offenkundig, dass der Anschluss eines Einzelgebäudes oder Einzelhofes mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden ist im Vergleich zu einem Gebäude im städtischen Raum. Zum einen sind die Leitungslängen ganz andere und zum anderen ist die Nutzungsfrequenz deutlich niedriger. Deshalb sind im ländlichen Raum möglicherweise ganz andere Organisationsformen erforderlich als in dicht besiedelten Städten.

Es hat sich gezeigt, dass im ländlichen Raum der Anschluss aller Menschen an die Daseinsvorsorge sehr häufig nur im Wege einer Mischfinanzierung möglich ist. Mischfinanzierung bedeutet, dass einem Anbieter für ein bestimmtes Territorium das Monopol eingeräumt werden muss, damit er die Leistungen überhaupt zu finanzierbaren Konditionen erbringen kann. Häufig ist es auch erforderlich, die Versorgungsräume so zuzuschneiden, dass eine ausreichende Zahl von Nutzern überhaupt zustande kommt. So kann man nicht riskieren, dass die Kreisstadt als verdichteter Siedlungsraum von einem Anbieter versorgt wird, der umliegende ländliche Raum aber von niemandem, weil das wirtschaftlich uninteressant ist. Hier muss dann auch durch Abgrenzung des Territoriums eine Mischkalkulation so durchgesetzt werden, dass derjenige, der die attraktive Kreisstadt übernimmt, auch den unattraktiven ländlichen Raum übernehmen muss. Nur so kann man dann – im Durchschnitt gesehen – zu erträglichen und finanzierbaren Konditionen kommen.

Die dünne Besiedlung in der Fläche Kasachstans führt natürlich noch zu ganz anderen Problemen als im europäischen Raum. So wird es Situationen geben, in denen beispielsweise die leitungsmäßige Erschließung wirtschaftlich keinen Sinn hat und man sich daher mit dezentralen Versorgungsformen helfen muss. Das bedeutet dezentrale Energiebeschaffung beispielsweise durch Blockheizkraftwerke oder ähnliche Einrichtungen. Im Bereich der Abwässer

muss man möglicherweise eine unterschiedliche Intensität der Abwasserbehandlung hinnehmen. Dies ist möglich, weil in den weiten Flächen eine so starke Klärung der Abwässer vor dem Einspeisen in den Vorfluter nicht erforderlich ist wie in dichten Siedlungsräumen.

Besonderheiten gibt es im Bereich der Telekommunikation im ländlichen Raum. Hier wird man wegen der großen Entfernungen zwischen den Siedlungen den Anschluss an das nationale und internationale Netz möglicherweise mit Hilfe von Funkbrücken statt durch Leitungen schaffen müssen, weil das wirtschaftlicher ist.

Unterschiedliche Versorgungsformen kennen wir aus anderen Versorgungszweigen. So ist beispielsweise die Krankenhausversorgung auf zentrale Orte beschränkt, während sich in der Fläche nur ärztliche Praxen finden. Ähnlich ist es im kulturellen Bereich: Die Grundbildung wird praktisch überall angeboten, während sich die höheren Bildungsangebote wie Gymnasien, Fachhochschulen oder Hochschulen, für die eine größere Nachfrage erforderlich ist, nur in zentralen Orten gestalten lassen. Auch Theater gibt es häufig nur in Städten, und der umliegende ländliche Raum wird mitversorgt, weil man sich zum Theaterbesuch eben in die Stadt begibt. Auch bei Schwimmbädern und vergleichbaren Einrichtungen braucht man einen größeren Einzugsbereich, um diese wirtschaftlich betreiben zu können. Hier erbringen also die zentralen Orte Leistungen für den umliegenden Raum. Das wird im Finanzsystem, zum Beispiel im Finanzausgleich, dadurch berücksichtigt, dass größere Orte zusätzliche Mittel erhalten, um diese Leistungen finanzieren zu können. Es ist nicht zumutbar, dass die Stadt für den ländlichen Raum das Gymnasium finanziert. Das muss im Finanzausgleichssystem Berücksichtigung finden.

4. Felder der Daseinsvorsorge

Es gibt eine große Zahl von Anwendungsbereichen für die Daseinsvorsorge. Man kann sie grob in drei Felder einteilen:

- Notwendige Lebensgrundlagen
- Voraussetzungen, um arbeiten und reisen zu können
- Maßnahmen zur Ermöglichung der sozialen Teilhabe

Diese Einteilung soll nur den Überblick erleichtern. Rechtlich unterschiedliche Konsequenzen ergeben sich daraus nicht. Deshalb wird im Folgenden auch keine Zuordnung zu den einzelnen Kategorien vorgenommen. Die folgende Aufzählung ist zudem nicht abschließend, denn schnell können technische Neuentwicklungen dazu führen, dass Formen der Daseinsvorsorge neu geschaffen werden müssen oder entfallen. Hier einige beispielhafte Formen der Daseinsvorsorge:

- Wasser
- Abwasser
- Abfallentsorgung
- Strom
- Gas
- Kommunikation (Internet, Telefon)
- Hochwasserschutz
- Bildung
- Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Schiene, Flugplätze, Wasserstraßen)
- Verkehrsleistungen (Transport/Wirtschaft, ÖPNV)
- Straßenreinigung
- Heizungsanlagen, Fernwärme
- Krankenhäuser/Gesundheitswesen
- Digitalplattformen für örtlichen Leistungsaustausch
- Voraussetzungen für Digitalisierung

5. Operationsform und Rechtsform

Entsprechend der unterschiedlichen Struktur der einzelnen Leistungen der Daseinsvorsorge haben sich unterschiedliche Formen der Leistungserbringung entwickelt. In den Städten werden diese Aufgaben klassischerweise durch Betriebe der Städte, sogenannte Stadtwerke, wahrgenommen. Im ländlichen Raum sind insbesondere kleinere Gemeinden nicht in der Lage, die erforderliche Abwassermenge aufzubringen. Hier hat man sich häufig zu sogenannten Zweckverbänden zusammengeschlossen und erfüllt diese Aufgabe gemeinschaftlich.

Dabei zeigt sich, dass in städtischen Gebieten auch private Unternehmen ohne Weiteres in der Lage wären, die operative Verantwortung für solche Prozesse zu tragen. Sie bedürften dann lediglich der Kontrolle durch staatliche Instanzen, um den öffentlichen Auftrag der Seuchenbekämpfung auch sicherzustellen.

Hier zeigen sich die Besonderheiten der Daseinsvorsorge, die sie von anderen Handlungsmustern des Staates unterscheiden. Es geht eher um Prozesse, die dem Wirtschaften vergleichbar sind, und nicht so sehr um die Durchsetzung und Gestaltung von Ge- und Verboten. Das Merkmal dieser Leistungserbringung ist der Einsatz hoher Anteile von Arbeit und Kapital. Die Aufgabenerfüllung stellt sehr hohe Anforderungen an die Investitionen und deren Bedienung. Das wiederum hat erhebliche Rückwirkungen auf die Steuerung solcher Prozesse.

5.1. Eigenregie

Die Aufgaben können im Rahmen der normalen Verwaltungsstruktur der Kommunen erledigt werden. Für die klassische Staatstätigkeit benötigt man in der Regel gut ausgebildetes Personal und einige wenige Sachmittel, wie sie für Büroarbeit typisch sind. Bei der Daseinsvorsorge sind erhebliche Investitionen in Leitungen und technische Einrichtungen, wie zum Beispiel Kläranlagen, Arbeitskräfte oder Transportmittel, erforderlich. Außerdem benötigen Aufgaben der Daseinsvorsorge einen erheblichen Warenumsatz, zum Beispiel von Rohstoffen für die Aufbereitung der Abwässer. Dazu kommt der Bedarf an Energie zum Betrieb der Anlagen. Für die Steuerung solcher umfangreicher Faktoreinsätze ist das Instrumentarium, das klassischerweise für Wirtschaftsbetriebe geschaffen wurde, eher geeignet als das Steuerungsinstrumentarium für Verwaltungsapparate. Dementsprechend bedient man sich für die Erledigung der Aufgaben der Daseinsvorsorge gern der Organisationsform von Wirtschaftsbetrieben, zum Beispiel der Rechtsform der GmbH oder der Aktiengesellschaft.

5.2. Ausgliederung im eigenen Bereich

Um den besonderen Anforderungen gerecht zu werden, werden die Aufgaben der Daseinsvorsorge oft aus dem klassischen Verwaltungsapparat ausgegliedert und auf eigene Organisationsformen übertragen. Das sind Teile der Verwaltung, die organisatorisch verselbstständigt sind, aber rechtlich

Bestandteil der Kommune bleiben. Bei diesen sogenannten Eigenbetrieben handelt es sich zwar um eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, die aber inhaltlich stark an Wirtschaftsbetriebe angenähert ist. Eigenbetriebe bedienen sich sowohl in ihrem Rechnungswesen als auch in ihren Handlungsstrukturen der Form von Wirtschaftsbetrieben und verwenden eine kaufmännische Buchführung.

In den Städten hat man Ausgliederungen meist durch Gründung einer eigenen juristischen Organisation in Form einer GmbH oder Aktiengesellschaft vorgenommen. Inhaber der Gesellschaftsanteile, also Shareholder, ist ausschließlich die Kommune. Eigenbetriebe sind also deren 100-prozentige Töchter.

5.3. Ausgliederung im eigenen Bereich mit Beteiligung Dritter

Denkbar sind aber auch Kombinationsmöglichkeiten, indem in den Eigentümerkreis der Eigengesellschaft auch private Dritte aufgenommen werden. Hier muss durch die Mehrheitsverhältnisse (50 % der Anteile plus ein Anteil) oder die Rechtsgrundlagen, z. B. die Satzungen, sichergestellt sein, dass die rechtlichen Besonderheiten der Daseinsvorsorge auch durchgesetzt werden. Entsprechende Regelungen finden sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen, zum Beispiel in den §§ 136–152 NKomVG.

5.4. Ausgliederung auf Dritte (Konzessionsmodell)

Dabei zeigt sich, dass in städtischen Gebieten auch private Unternehmen ohne Weiteres in der Lage wären, die operative Verantwortung für solche Prozesse zu tragen. Sie bedürften dann lediglich der Kontrolle durch staatliche Instanzen, um den öffentlichen Auftrag der Seuchenbekämpfung auch sicherzustellen.

Gängige Organisationsform in Deutschland ist die Vergabe sogenannter Konzessionen. Das bedeutet, dass einem Betreiber, egal ob privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Art, das ausschließliche Recht eingeräumt wird, in einem bestimmten Gebiet eine bestimmte Aufgabe der Daseinsvorsorge zu erfüllen. Dies bedeutet also einerseits einen Konkurrenzschutz, der das Monopol für diese Aufgabe beinhaltet, und andererseits auch eine Betriebspflicht. In dieser Kombination von Wettbewerbsschutz und Betriebspflicht zeigt sich die Besonderheit der Daseinsvorsorge.

Die Mischkalkulation führt in einem Versorgungsgebiet zwangsweise zu Durchschnittspreisen. Diese werden – isoliert betrachtet – für einige Teile zu hoch sein, für andere Teile zu niedrig. Letzteres ist dann der Fall, wenn ein Anschluss wegen seiner besonderen Lage zu einem Preis führen würde, den der Bürger nicht finanzieren könnte. Insoweit erfolgt eine „Subventionierung“. Im Rahmen der Gesamtbetrachtung aller Einrichtungen einer Konzession gelten gleiche Wettbewerbsbedingungen und das öffentlich-rechtliche Kostendeckungsprinzip.

Ein Konkurrenzschutz ist deshalb notwendig, damit nicht in einer Art Rosinenpickerei einzelne Teile aus dem Markt herausgeschnitten werden können, die Finanzierungsgrundlage für das Gesamtgebiet sind.

Wird ein privates Unternehmen in Form einer Konzession mit der Durchführung der Aufgabe betraut, unterliegt die Kalkulation dieses Unternehmens den gleichen Kriterien wie denen einer Kommune und wird einer öffentlichen Kontrolle unterworfen. Dazu bedarf es einer rechtlichen Grundlage. Für den Energiebereich beispielsweise ist dies in Deutschland eine im Energieversorgungsgesetz verankerte Verordnung.

Aus Gründen der Korruptionsbekämpfung ist es wichtig, dass ein nachvollziehbares Verfahren für die Vergabe der Konzessionen geschaffen wird. Dieses wird dadurch sichergestellt, dass die Vergabe von Konzessionen im Wege einer öffentlichen Ausschreibung erfolgt. Es kann sich also jeder bewerben, der die Voraussetzungen erfüllt. Im Wettbewerb ausgeschiedene Interessenten können die Verfahrensunterlagen einsehen, sodass absolute Transparenz gewährleistet ist. Dies ist ebenfalls ein wichtiger Punkt im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung. Deshalb sollte bei der Vergabe solcher Nutzungsmöglichkeiten – wie beim staatlichen Einkaufsprozess – grundsätzlich ein öffentlicher Bieterwettbewerb durchgeführt werden.

5.5. Problem: leitungs- oder netzgebundene Leistungen

Wie flexibel eine Kommune bei der Organisation einer Aufgabe der Daseinsvorsorge ist, hängt vielfältig auch davon ab, ob die Erbringung der Leistung fest installierte Investitionen umfasst oder nur kurzfristig beschaffbare Güter zur Leistungserstellung notwendig sind.

Beispielsweise erfordert die Abwasserentsorgung ein Leitungsnetz und fest installierte Kläreinrichtungen, die einen hohen Investitionsaufwand bedeuten. Hier ist die Vergabe im Wettbewerb insofern problematisch, als nach Ablauf der Vertragsperiode nicht gesichert ist, dass der Inhaber der Investitionen wieder den Zuschlag für die Konzession bekommt, wenn der Vergabezeitraum abgelaufen ist. Ein wirtschaftlich arbeitendes Unternehmen ist darauf angewiesen, innerhalb der Vertragsperiode alle Investitionen zu finanzieren, die es später nicht mehr anderweitig nutzen kann. Für eine Abwasserbeseitigungsanlage würde das beispielsweise bedeuten, dass entweder die Laufzeit der Konzession an der Nutzungsdauer des Investitionsgutes mit der längsten Lebenszeit ausgerichtet werden müsste oder umgekehrt die Abschreibung aller Investitionsgüter so in die Gebühren einkalkuliert werden müsste, dass sie innerhalb der Vertragslaufzeit voll abgeschrieben würden. Beides ist nicht sinnvoll. Weder wäre eine Vertragslaufzeit von 100 Jahren, wie man sie vielleicht für Rohrleitungen zugrunde legen kann, sinnvoll noch eine Abschreibung von Rohrleitungen innerhalb von 10 oder 20 Jahren. Eine zu lange Laufzeit entspräche einem Monopol und eine zu hohe Abschreibungsquote würde zu überhöhten Gebühren führen.

Deshalb muss bei leitungs- oder netzgebundenen Investitionen eine besondere Lösung gefunden werden. Der Kompromiss muss bei einem Zeitraum liegen, in dem die Masse der Wirtschaftsgüter sinnvoll verbraucht werden kann. Beispielsweise bei einer Verkehrskonzession wäre das die Abschreibungsdauer für einen normalen Bus. Für Wirtschaftsgüter, die eine längere Lebensdauer haben, muss eine Regelung besonderer Art getroffen werden. Hier bietet es sich an, dass im Falle des Konzessionsverlustes eine Entschädigung für die zu übernehmenden Teile vereinbart wird. Allerdings soll hier nicht verhehlt werden, dass dadurch ein neues Problem entsteht. Einerseits müssen die Anlagen zum Zeitpunkt des Eigentumsübergangs, also des Konzessionswechsels, bewertet werden und andererseits muss sichergestellt werden, dass diese Anlagen während der Vertragslaufzeit ordnungsgemäß unterhalten werden, um sie auch weiter nutzen zu können. Selbst wenn das alles geregelt werden kann, stellt sich immer noch das Problem des technischen Wandels. Häufig ist es so, dass Investitionen im Laufe ihrer Lebensdauer durch technische Entwicklungen überholt werden. Dann stellt sich die Frage, wer dieses Risiko tragen soll. Das muss geregelt werden.

Denkbar wäre auch eine andere Arbeitsteilung. Man könnte operativ zwischen der Investition und dem Betrieb der Investitionen differenzieren. Man könnte also eine Besitz- und eine Betriebsgesellschaft schaffen und nur die Betriebsgesellschaft ausgliedern. Allerdings besteht bei jeder Arbeitsteilung das Problem von zusätzlichen Schnittstellen, die das Potenzial für Reibungsverluste haben. Dennoch kann das arbeitsteilige Vorgehen sinnvoll sein. Das bedarf immer einer Abwägung im Einzelfall.

6. Anschluss- und Benutzungszwang

Im Rahmen der Daseinsvorsorge kann dem sogenannten Anschluss und Benutzungszwang eine besondere Bedeutung zukommen. Unter bestimmten Bedingungen kann der Verantwortliche vorschreiben, dass alle Liegenschaften in seinem Gebiet an eine öffentliche Einrichtung angeschlossen werden müssen. Darüber hinaus kann auch vorgeschrieben werden, dass die Benutzung zwangsweise erfolgt, zum Beispiel, dass alle Grundstücke an die Wasserversorgung angeschlossen werden müssen und sämtliches Nutz- und Brauchwasser der öffentlichen Einrichtung zu entnehmen ist.

Dies ist ein besonders schwerer Eingriff in die Dispositionsfreiheit der Bürger und bedarf deshalb einer besonderen Legitimation. Diese wird regelmäßig im Kommunalverfassungsgesetz (der Gemeindeordnung) eingeräumt. Dort ist festgelegt, für welche Einrichtungen ein Anschluss- und Benutzungszwang möglich ist; zum Beispiel in Niedersachsen für die öffentliche Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Abfallentsorgung, die Straßenreinigung und die Fernwärmeversorgung sowie Heizungsanlagen an bestimmten Energieversorgungsanlagen und ähnliche dem öffentlichen Wohl dienende Einrichtungen, darüber hinaus auch für Friedhöfe und Bestattungseinrichtungen sowie für öffentliche Schlachthöfe.

Wichtige Voraussetzung ist ein dringendes öffentliches Bedürfnis. Wenn dieses gegeben ist, kann die Gemeinde durch Satzung diesen Zwang einführen. Es muss sich dabei immer um eine öffentliche Einrichtung handeln. Das bedeutet nicht, dass sie im Eigentum der Gemeinde stehen muss, sie kann beispielsweise auch angemietet oder gepachtet sein. Die öffentliche Hand muss aber den maßgeblichen Einfluss auf den Betreiber dahingehend ausüben, dass die Maßstäbe des öffentlichen Rechtes, insbesondere der

Gleichbehandlungsgrundsatz, durchgesetzt werden können. Dies ist z. B. für Niedersachsen in § 13 NKomVG geregelt.

Voraussetzung ist immer ein dringendes öffentliches Interesse, rein fiskalische Interessen reichen nicht aus. So kann beispielsweise die Benutzung einer Friedhofskapelle im Rahmen einer Begräbnisfeier nicht vorgeschrieben werden, um die Auslastung im fiskalischen Interesse zu verbessern. Es muss immer ein am Gemeinwohl ausgerichtete Interesse an der Nutzung der Einrichtung und dem Anschluss- und Benutzungszwang bestehen. Dabei geht es im Regelfall um hygienische Probleme, die durch den Zwang verhindert werden sollen, z. B. im Rahmen der Seuchenbekämpfung oder der Lebensmittelkontrolle; aber auch der Schutz der Umwelt spielt eine Rolle, z. B. beim Zwang zum Anschluss an eine Fernwärmeeinrichtung.

7. Rechtsgrundlagen

Normalerweise ist der öffentlichen Hand ein Eingriff in die inneren Verhältnisse eines Betriebes versagt. Der grundrechtlich gesicherte Schutz des Eigentums und der freien Berufsausübung verbietet Eingriffe und Kontrollen der Kalkulationsgrundlagen und der einzelnen Handlungen der Betriebsausübung. Deshalb bedarf es für die Durchsetzung der Mischform von öffentlichem und privatem Recht besonderer Rechtsgrundlagen. Diese finden sich für die verschiedenen Aufgabengebiete in unterschiedlichen Gesetzen. Auch halten die Gemeindeordnungen entsprechende Regelungen vor.

Noch tiefgreifender ist der Eingriff in Form des Anschluss- und Benutzungszwangs. Deshalb ist dieser nur dann erlaubt, wenn es dafür eine besondere gesetzliche Ermächtigung gibt. Hierüber kann die Kommune nicht allein entscheiden.

Innerhalb der Kommune ist für die Einführung der demokratisch gewählte Rat, also das oberste Organ der Kommune, zuständig. Dafür ist die Satzungsform vorgeschrieben. Das sind generell-abstrakte Regelungen, die in einem streng formalisierten Verfahren erlassen und veröffentlicht werden müssen. Die Verwaltungen, also Bürgermeister, Landräte usw. können hier nicht allein handeln.

8. Kalkulation

Hier gelten die Grundsätze zur Festlegung von öffentlich-rechtlichen Gebühren. Die Kalkulation für Leistungen der Daseinsvorsorge hat in Form einer Vollkostenkalkulation stattzufinden, d. h., alle Kosten, auch der Verbrauch von Investitionen und möglicherweise später entstehende Renten und Pensionslasten, müssen in die Kalkulation einbezogen werden. Die zulässige Kalkulation von Entgelten für die Nutzung kommunaler Einrichtungen, zum Beispiel für Wasser und Abwasser, unterliegt der Besonderheit, dass die Kostendeckung ohne Gewinne die Obergrenze bildet. Dies gilt auch für die Leistungen der Daseinsvorsorge, und zwar ohne Rücksicht auf die Rechtsform der Durchführung, und auch bei der Ausführung durch privatrechtliche Unternehmen oder bei der Erteilung von Konzessionen. Dazu gehören auch im Falle der Ausgliederung Entgelte für die Nutzung kommunalen Eigentums, z. B. von Wegen für Leitungen und Grundflächen. Hier zeigt sich der öffentlich-rechtliche Einschlag auf diese Daseinsvorsorge.

Da es sich um einen besonders schweren Eingriff in das wirtschaftliche Handeln dreht, muss der Gesetzgeber den Rahmen für die Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwanges vorgeben. Es bedarf einer besonderen Ermächtigungsgrundlage. Diese ist in den Gemeindeordnungen geschaffen.

Die Durchführung der Aufgaben der Daseinsvorsorge durch den Staat dient nicht der Erzielung von Gewinnen. Das ist Aufgabe der Wirtschaft und der Privatpersonen. In Staaten mit dem Recht der freien Berufswahl darf der Staat nicht in einen Wettbewerb mit der Wirtschaft treten. Deshalb gilt die Regelung, dass dem Staat Erträge aus wirtschaftlicher Betätigung als Finanzierungsquelle grundsätzlich verschlossen sind. Zur Finanzierung stehen ihm Steuern, Gebühren und Beiträge zur Verfügung. Hinzu kommen sonstige Einnahmen aus der Nutzung von Vermögen, aus Konzessionsabgaben, von staatlichen Monopolen u. ä. Dies darf aber nicht zu einer verdeckten Gewinnausschüttung über die Konzessionsabgabe führen.

Hier könnte man einen Widerspruch sehen. Aber der Staat darf vorhandenes Vermögen Einzelnen nicht kostenfrei zur Verfügung stellen, er darf nichts verschenken. Deshalb darf er historisch vorhandenes Vermögen, z. B. Wald, Ackerland, Wohnungsbestände, Brauereien und Kunstgegenstände, Dritten nicht kostenfrei zur Nutzung überlassen. Auch muss er als Inhaber von

Vermögensgegenständen vermeiden, wettbewerbsverzerrend in den Wirtschaftsprozess einzugreifen. Deshalb darf er solche Vermögenspositionen Dritten nur zu marktüblichen Konditionen überlassen.

Ein besonderes Problem stellt auch die Frage der Eigenkapitalverzinsung dar. In einer Vollkostenrechnung muss man auch einkalkulieren, dass Kapital etwas kostet. Beim Fremdkapital ist es relativ einfach: Hier sind es die Fremdkapitalzinsen und Gebühren für Darlehen. Beim Eigenkapital darf nur das langfristig am Markt erzielbare Zinsaufkommen eingerechnet werden. Die Eigenkapitalverzinsung ist gerechtfertigt, um Wettbewerbsfähigkeit zu garantieren.

Wenn besondere Konditionen gelten sollen, muss der Staat auch überwachen können, dass mit der Daseinsvorsorge keine Monopolgewinne erzielt werden. Dazu wird die Kalkulation besonderen Rahmenbedingungen unterworfen, die dieses verhindern. Allein das Gebot einer solchen Maßnahme reicht nicht aus, sondern der Staat muss auch dieses überwachen. Dazu dient beispielsweise bei Energieversorgungsunternehmen die sogenannte Preisprüfung.

Dies ist Ausfluss des Sozialstaatsprinzips. Jeder muss den gleichen Zugang haben und es sich leisten können. Hier zeigt sich auch ein Unterschied zu den rein wettbewerbswirtschaftlich erbrachten Leistungen der Wirtschaft. Auch wenn sich der Staat einer zivilrechtlichen Konstruktion bedient, also in den Rechtsmantel des Wirtschaftenden schlüpft, werden diese teilweise durch öffentlich-rechtliche Grundsätze überlagert, z. B. durch das Gleichbehandlungsgebot aller Bürger.

Dieser Grundsatz der Kostendeckung als Unter- und Obergrenze gilt für die Kalkulation. Um Gebührenschwankungen zu glätten, nimmt man zweckmäßigerweise einen mittelfristigen Kalkulationszeitraum von 3 bis 5 Jahren. In diesem Zyklus muss der Ausgleich zwingend gegeben sein. Da über einen solchen Zeitraum Preisveränderungen und Lohnerhöhungen nicht auszuschließen sind, müssen diese einkalkuliert werden. Deshalb geht man zweckmäßigerweise so vor, dass man bei einer dreijährigen Kalkulationsperiode die Gebühr auch für den Dreijahreszyklus berechnet. Dann wäre im ersten Jahr eine Überdeckung zu erwarten. Wenn es optimal lief, wäre der Ausgleich der zweiten Periode gegeben und in der dritten Jahresperiode würde der Überschuss der ersten Periode aufgezehrt.

Kalkulationen sind Prognosen. Ihr Eintreffen in der Realität kann nicht garantiert werden. Mit Abweichungen in der Realität ist zu rechnen. Die dadurch entstehenden Über- oder Unterdeckungen sind mit der nächsten Rechnungsperiode zu verrechnen.

9. Quersubvention

Eine beliebte Methode ist es, mit Hilfe bzw. innerhalb der Daseinsvorsorge eine Quersubventionierung zu betreiben, indem man Teile wie etwa die Energieversorgung, mit denen man Geld verdienen kann, mit Teilen kombiniert, die Geld kosten, wie zum Beispiel Schwimmbäder. Dies senkt einerseits bei den gewinnträchtigen Geschäften die Steuerlast und entlastet andererseits die öffentlichen Haushalte, die eigentlich für die Daseinsvorsorge aufkommen müssten. Ob man das zulassen will oder nicht, obliegt der Entscheidung des Staates.

10. Motivation zur Durchführung

Die Erledigung der Aufgaben der Daseinsvorsorge liegt im allgemeinen Auftrag des Staates und seiner Untergliederungen. Dementsprechend ist es eine Selbstverständlichkeit, dass sich jede Ebene um die notwendigen Bereiche kümmert.

In einem dezentralisierten Staatswesen mit kommunaler Selbstverwaltung gibt es aber für jede Gemeinde ein weiteres starkes Motiv, sich um diese Fragen zu kümmern: Arbeitsplätze werden sich nur dort ansiedeln, wo sich gute Bedingungen vorfinden. Dazu gehören sowohl harte als auch weiche Faktoren.

Die harten Faktoren sind die geografische Lage als Standort, das vorhandene Klima und die infrastrukturelle Anbindung an das Wirtschaftsgeschehen. Für Letzteres sind insbesondere die Verkehrsverbindungen und die Kommunikationsmöglichkeiten entscheiden. Daneben sind aber auch günstige Ver- und Entsorgungsleistungen sowie eine kostengünstige Energieversorgung wichtig.

Als weiche Faktoren müssen die kulturellen Angebote der Region gesehen werden. Dazu gehört auch ein Angebot an gut qualifizierten Arbeitskräften, weshalb Bildung und Ausbildung, also Schulen und Berufsschulen, besonders wichtig sind. Die weichen Faktoren dürfen in ihren Auswirkungen nicht

unterschätzt werden. Für die Führung eines Betriebes sind auch Führungskräfte erforderlich. Und diese machen den Standort ihrer beruflichen Tätigkeit häufig auch vom kulturellen Angebot, adäquaten Wohnmöglichkeiten und ähnlichen weichen Faktoren abhängig. Entsprechende Angebote der Daseinsvorsorge auch im kulturellen und sozialen Bereich sind als Standortbedingung wichtig und sollten ein gutes Motiv sein, sich mit einem qualitativ guten Angebot zu beschäftigen.