

## Abhandlungen

Gerold Ambrosius

# Öffentliche Aufgabenerfüllung in Zeiten von Haushaltsnotlagen: die historische Perspektive

Daseinsvorsorge; Haushaltsnotlage; Kaiserreich; Organisationsformen; Privatisierung; Public Private Partnership; Rationalisierung; Weimarer Republik

Viele deutsche Kommunen standen seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert bis in die 1930er Jahre hinein unter einem extremen finanziellen Druck. Ein wichtiger Grund dafür waren die hohen Kosten, die der Auf- und Ausbau der kommunalen Leistungsverwaltung, insbesondere der Versorgungswirtschaft mit sich brachten. Um die damit verbundenen öffentlichen Aufgaben weiterhin erfüllen zu können, sollten die Gewinnabführungen der Betriebe an die kommunalen Haushalte erhöht werden. Die Voraussetzung dafür war die Senkung der Betriebskosten, die wiederum durch folgende Maßnahmen erreicht werden sollte: 1. verstärkte Rationalisierungsanstrengungen, 2. formelle Privatisierungen, 3. Gründung öffentlich-privater Kooperationen und in wenigen Ausnahmefällen 4. materielle Privatisierungen. Insgesamt wurde mehr der Hierarchie und weniger dem Markt als Koordinationsform vertraut und als Eigentumsform mehr der öffentlichen bzw. gemischtwirtschaftlichen und weniger der privaten.

## I. Einführung

Die öffentlichen Gebietskörperschaften müssen seit den 1980er Jahren unter zunehmend schwierigen Finanzverhältnissen agieren. Überschaut man die letzten beiden Jahrhunderte und engt die Betrachtung auf die Kommunen ein, ist dies allerdings nicht das erste Mal. Während der napoleonischen Herrschaft und den Befreiungskriegen am Anfang des 19. Jahrhunderts mussten sich Städte und Gemeinden so stark verschulden, dass die Schuldentilgung Jahrzehnte in Anspruch nahm. Am Ende des Jahrhunderts waren sie dann mit dem Ausbau der modernen Leistungsverwaltung bzw. Infrastruktur zunehmend überfordert und erneut gezwungen, in großem Umfang Kredite aufzunehmen. Die Währungsreform von 1923, die für die öffentlichen Körperschaften eine weitgehende Entschuldung brachte, entlastete die kommunalen Finanzen nur kurzfristig. Eigentlich befanden sich die Kommunen bis in die 1930er Jahre hinein in einer Haushaltsnotlage. Die zentrale Frage, die in diesem Zusammenhang gestellt werden soll, lautet: Wie reagierten die Kommunen seit Anfang des 20. Jahrhunderts auf die finanziellen Restriktionen, um dennoch den Ansprüchen gerecht zu werden, die an sie im Hinblick auf die Schaffung der Infrastruktur oder die Sicherung der Daseinsvorsorge gestellt wurden? Insbesondere soll danach gefragt werden,

welche betriebswirtschaftlichen und unternehmensrechtlichen Veränderungen die Kommunen bei ihren Versorgungsbetrieben vornahmen und wie sich in diesem Zusammenhang das Verhältnis von öffentlichem und privatem Eigentum und das von marktlicher und hierarchischer Koordination veränderte.

Geschichte wiederholt sich bekanntlich nicht. Insofern kann man aus ihr auch nur bedingt lernen. Man kann aber epochal-diachron vergleichbare Kontexte ausmachen und danach fragen, wie die Menschen in ihnen agierten. Wenn man um dieses Verhalten weiß, wird man der aktuellen Entwicklung mit kritischerer Distanz begegnen können. Dies gilt auch für die Geschichte kommunaler Haushaltsnotlagen und der betriebswirtschaftlichen und unternehmensrechtlichen Veränderungen, die dadurch hervorgerufen wurden. Die historischen Zusammenhänge werden im Folgenden selbstverständlich auf die aktuellen Probleme zugeschnitten, hoffentlich ohne sie zu verfälschen.

Im zweiten Abschnitt wird die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden auf der Einnahmen- und Ausgabenseite seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert bis zur Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre kurz dargelegt. Dann geht es im dritten Abschnitt um das Paradigma der Daseinsvorsorge, dem sich die Kommunen zunehmend verpflichtet fühlten und das der eigentliche Grund dafür war, dass Städte und Gemeinden die enormen Herausforderungen von Urbanisierung und Industrialisierung überhaupt annahmen. Im vierten Abschnitt werden die Reaktionen auf die Haushaltsnotlagen dargelegt. Schließlich werden im fünften Abschnitt ein Fazit gezogen und explizit Zusammenhänge zur aktuellen Situation aufgezeigt.

## **II. Finanzwirtschaftliche Restriktionen im Kaiserreich und in der Weimarer Republik**

### **1. Kaiserreich**

Die Kommunen besaßen im Deutschen Reich von 1871 ein hohes Maß an Finanzautonomie, wobei der Finanzbedarf der Gemeinden bis zum Ende des 19. Jahrhunderts letztlich aus den Quellen befriedigt wurde, aus denen er seit dem Mittelalter gedeckt worden war: Realsteuern (Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer), Erwerbseinkünfte (Allmenden, Mühlen, Steinbrüche, Gas- und Wasserwerke etc.), indirekte Verbrauchssteuern (in erster Linie auf Nahrungs- und Genussmittel), Zuschläge auf direkte Steuern (vornehmlich auf Einkommen und Vermögen), Gebühren (z. B. beim Erlangen des Bürgerrechts) und Verschuldung (Bolenz 1965; Krabbe 1989, S. 155 ff.; Hübner 1998, S. 60 ff.). Die Steuern unterlagen dem Genehmigungsvorbehalt der staatlichen Aufsichtsbehörden. Es galt der Grundsatz, dass sie nur subsidiär erhoben werden durften, d. h. wenn die Einnahmen aus dem Gemeindevermögen nicht ausreichten, die Ausgaben zu decken. Die Finanzautonomie hatte – entsprechend den verschiedenen Stadttypen, aber auch aufgrund der differierenden Steuersysteme der einzelnen Staaten – unterschiedliche Einnahmestrukturen zur Folge. In den preußischen Städten wurde der Finanzbedarf im Rechnungsjahr 1891/92 im Durchschnitt zu 34% aus Steuern, 32% aus Erwerbseinkünften, 14% aus Gebühren, 6% aus Vermögen und 14% aus Krediten gedeckt (Krabbe 1989, S. 156). Das Kommunalabgabegesetz von 1893

änderte zwar die Einnahmestruktur zeitweilig, ohne allerdings grundlegende Verschiebungen zu bringen. Verallgemeinerungen für andere deutsche Staaten sind nur bedingt möglich.

Bis in die 1860/70er Jahre war es üblich gewesen, größere Investitionen erst dann zu tätigen, wenn das notwendige Kapital durch die Bildung spezieller Fonds, Überschüsse aus dem Erwerbsvermögen, Erhöhung alter oder Einführung neuer Steuern angesammelt worden war (Tilly 1997, 1998). Mit der rasanten Aufgabenerweiterung seither war diese Art der Finanzierung allerdings nicht mehr möglich. Außergewöhnliche Ausgaben erforderten außergewöhnliche Einnahmen. Das notwendige Geld war nur durch Kreditaufnahme zu bekommen, in der Regel durch Anleihen (Kommunalobligationen oder Schuld scheindarlehen mit einer dreijährigen Laufzeit). Absolut nahmen die Schulden seit den 1880er Jahren schnell zu, aber auch relativ. Insbesondere die großen Städte waren von dieser Entwicklung betroffen. In Städten mit über 50.000 Einwohnern stieg die Pro-Kopf-Verschuldung trotz oder wegen der enormen Bevölkerungszunahme im Vierteljahrhundert zwischen 1887 und 1912 um das Dreieinhalfache. In Preußen machte kurz vor dem Ersten Weltkrieg der Anteil der Verschuldung an allen ordentlichen Einnahmen durchschnittlich – wieder bezogen auf Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern – nicht mehr wie 1891/92 14%, sondern 32% aus, in Bayern und Baden 21% (Hühner 1998, S. 97). 2007 betrug er für alle Gemeinden 5%. Von den Schulden der öffentlichen Hand insgesamt entfielen 1914 25,0% auf die Kommunen, heute 5,5% (Statistisches Bundesamt 2008).

Die Ausgaben aller preußischen Gemeinden stiegen von Anfang der 1880er Jahre bis kurz vor dem Ersten Weltkrieg um gut das Sechsfache (Bolenz 1965; Krabbe 1989, S. 112 f.). Diese enorme Ausweitung war vornehmlich auf die Expansion der Leistungsverwaltung, d. h. der wirtschaftlichen Betätigung im Rahmen der Daseinsvorsorge, zurückzuführen. Obwohl alle Verwaltungs zweige einen starken Zuwachs verzeichneten, entwickelten sich ihre Anteile am gesamten Aus gabenvolumen unterschiedlich. Unterteilt man die Ausgaben in Allgemeine Verwaltung, Bildung, Gesundheit/Soziales, Verkehr, Gewerbliche Anlagen und Schuldendienst, so gingen die Anteilswerte bei den ersten fünf Ausgabekategorien zurück bzw. stagnierten; nur der Anteilswert des Schuldendienstes verdoppelte sich von 10 auf 20% und nahm damit absolut um fast das Vier zehnfache zu. Da der Schuldendienst in der Hauptsache die Verzinsung und Tilgung der Kredite betraf, die für außerordentliche Investitionen aufgenommen wurden, diente er vornehmlich der Erfüllung daseinsvorsorgender Leistungen. Diese Ergebnisse lassen sich tendenziell auf das gesamte Deutsche Reich übertragen. 2007 betrug der Anteil des Schuldendienstes an den kommunalen Gesamtausgaben etwa 10% (Statistisches Jahrbuch 2008).

## 2. Weimarer Republik

Die Reichsfinanzreform von 1920, die mit dem Namen Matthias Erzberger verbunden ist, kann als Zeitenwende in der Geschichte der deutschen Finanzverfassung bezeichnet werden. Während sich vor dem Krieg die öffentliche Finanzwirtschaft auf Länder und Kommunen konzentrierte, rückte nun das Reich in den Mittelpunkt. Mit der Reform wurde den Kommunen die Finanz- und Steuerhoheit genommen. Sie gerieten dadurch in eine starke Abhängigkeit von den Finanzzuweisungen der Länder. Viele Städte befanden sich in der Zwischenkriegszeit über Jahre in einer wirklichen Haushaltsnotlage, nicht wenige in einer permanenten. Die Daten sind mit denen des

Kaiserreiches nur bedingt vergleichbar, man kann aber für die beiden hier besonders interessierenden Einnahmearten – Einnahmen aus dem Erwerbsvermögen und Verschuldung – davon ausgehen, dass sie Anfang der 1930er Jahren wieder das Niveau der unmittelbaren Vorkriegszeit erreichten (Heindl 1984; Peters 1959; Hansmeyer 1973; Ambrosius 1984, S. 123 ff.). Dabei sank die Schuldenaufnahme in der Weltwirtschaftskrise allerdings stark ab, weil sie auf den nationalen und internationalen Kapitalmärkten immer schwieriger wurde und das Reich im Sommer 1931 eine Kreditsperre verfügte, was die Haushaltsnotlage dramatisch verschärfte. Hatte die Verschuldung im Kaiserreich in erster Linie der Finanzierung außerordentlicher und einmaliger Investitionen gedient, wurde sie jetzt zu einem flexiblen Instrument der Einnahmenbeschaffung und übernahm die Rolle, die vorher die Einkommensteuerzuschläge gespielt hatten. Insofern wurde mit Schulden nicht nur der Investitionsstau beim Betriebsvermögen abgebaut, der sich während der Kriegs- und Inflationszeit gebildet hatte, sondern der weitere Ausbau der Leistungsverwaltung allgemein betrieben.

Die Kriegsfolgelasten betrafen aber nicht nur die nicht getätigten Investitionen beim Betriebsvermögen. Nach dem Krieg wurden Städte und Gemeinden mit gewaltigen Aufgaben konfrontiert, die von der Beseitigung der unmittelbaren Not über die Überführung der traditionellen Armen in die moderne Arbeitslosenfürsorge bis zu vielfältigen kulturellen Aufgaben reichten. Mit der Weimarer Republik wurde der endgültige Einstieg in den demokratischen Sozialstaat und – wenn man so will – in die „demokratische Sozialstadt“ vollzogen, was mit hohen Ansprüchen der Bürger und Politiker an öffentliche, daseinsvorsorgende Aufgaben verbunden war. Der kommunale Haushalt entwickelte sich vom „Investitionsshaushalt“ des Kaiserreichs zum „Wohlfahrthaushalt“ der Weimarer Republik (Heindl 1984, S. 232).

Wirklich verheerend wirkte sich die finanzwirtschaftliche Notlage in der Weltwirtschaftskrise der ersten Hälfte der 1930er Jahre aus. 1932 war eine geordnete Kommunalpolitik und -verwaltung praktisch nicht mehr möglich (Krabbe 1989, S. 172 ff.). Dramatische Ausgabenkürzungen auf allen Politikfeldern folgten. Die Verpflichtungen aus dem Schuldendienst konnten nicht mehr erfüllt werden. Zuvor war sein Anteil an allen Ausgaben im Durchschnitt von 2,1% 1925/26 auf 8,5% 1931/32 angestiegen, d.h. dass er sich innerhalb von nur sechs Jahren vervierfacht hatte – die höchste Steigerung aller Ausgabekategorien (Heindl 1984, S. 224). Für Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern lag der Anteil deutlich höher. Es wurden Staatskommissare eingesetzt, die die kommunalen Finanzen durch Zwangsetatisierung wieder in Ordnung bringen sollten. Das nationalsozialistische Regime übertrug dann durch das Gemeindeumschuldungsgesetz vom September 1933 alle kurzfristigen kommunalen Verbindlichkeiten auf den zu diesem Zweck gegründeten ‚Umschuldungsverband Deutscher Gemeinden‘, der wiederum an die Gläubiger Inhaberschuldverschreibungen ausgab. Dadurch verringerten sich die Gemeindedefizite ab 1935 spürbar und ab 1938 waren die Gemeindefinanzen mehr oder weniger konsolidiert. Allerdings ging diese Entschuldungsaktion zu Lasten von Kommunalwirtschaft bzw. -vermögen, da Grundstücke und andere Vermögenswerte verkauft werden mussten.

### **III. Daseinsvorsorge als originäre Aufgabe der Kommunen**

Es stellt sich die Frage, warum die Kommunen diese gewaltigen Aufgaben, die mit enormen finanziellen Herausforderungen und Belastungen verbunden waren, überhaupt annahmen. Man könnte es sich einfach machen und davon ausgehen, dass das rasante Bevölkerungswachstum und die dynamische Urbanisierung und Industrialisierung Städte und Gemeinden einfach dazu zwangen, die damit verbundenen öffentlichen Aufgaben zu erfüllen (Krabbe 1985; Reulecke 1985, 1995). Die Ausbreitung epidemischer Krankheiten wie Typhus und Cholera erforderten eben eine Verbesserung der hygienischen Verhältnisse durch den Ausbau der Frischwasserversorgung und der Abwasserentsorgung. Die Sicherheit in den Städten machte eine funktionierende Gasbeleuchtung in allen Stadtteilen notwendig. Die Modernisierung gewerblicher Kleinbetriebe mit Elektromotoren und die verkehrsmäßige Erschließung auch der Vororte durch die elektrische Straßenbahn erzwangen ein gut ausgebautes Stromnetz. Die Nachfrage nach Bildung (Volksschulen) musste ebenso befriedigt werden. Ganz so einfach darf man es sich allerdings nicht machen, blieben doch andere öffentliche Aufgaben liegen, die der „Staat“ in einer sich herausbildenden industriellen Wirtschaft und Gesellschaft eigentlich schon im Kaiserreich hätte in Angriff nehmen können. Dahinter stand eben auch ein neues Paradigma, das darauf gerichtet war, gerade den Städten und Gemeinden Verantwortung in dieser Hinsicht zu übertragen. Sein und Bewusstsein standen in einer Wechselbeziehung. Das konzeptionelle Angebot war breit. Es gab u. a. den reformistischen Sozialismus, den kathedersozialistischen Konservativismus oder den wirtschaftsliberalen Antimonopolismus, die – trotz unterschiedlicher ordnungspolitischer, systemischer Zielvorstellungen – in irgendeiner Form die übergreifende Idee des ‚Munizipalsozialismus‘ widerspiegeln (Ambrosius 1984, S. 16 ff.; Kühl 2001; Krabbe 1979; Segalla 2006). Danach galten Städte und Gemeinden, die unmittelbar „vor Ort“ mit den konkreten Auswirkungen von Urbanisierung und Industrialisierung, aber auch von orthodox-liberalen Vorstellungen über ein kapitalistisches System konfrontiert wurden, als Vorreiter des modernen Sozial- und Interventionsstaates. Insofern war der Munizipalsozialismus ein breiter gesellschaftlicher Reformansatz, der letztlich über die kommunale Ebene hinausreichte.

### **IV. Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Aufgabenerfüllung**

Um ihre vorsorgenden Leistungen trotz der schwierigen finanziellen Verhältnisse weiterhin im gewünschten Umfang erbringen zu können, reagierten die Kommunen in betriebswirtschaftlicher und unternehmensrechtlicher Hinsicht auf vierfache Weise: 1. mit verstärkten Rationalisierungsanstrengungen im Rahmen öffentlichrechtlicher Organisationsformen, 2. mit dem Übergang zu privatrechtlichen Organisationsformen (formelle Privatisierung), 3. mit der Gründung öffentlich-priesterlicher Kooperationen (Public Private Partnerships) und 4. mit dem Verkauf von öffentlichen Unternehmen (materielle Privatisierung). Wie heute waren auch damals diese Veränderungen nicht nur eine Folge der finanziellen Probleme, sondern hatten eine ganze Reihe von Ursachen, nicht zuletzt ideologisch-ordnungspolitische. Ganz sicher spielten aber die finanziellen Restriktionen eine wichtige Rolle. Sie hatten zur Folge, dass die kommunalen Finanzverwaltungen bzw.

Kämmerer aus dem Erwerbs-, insbesondere Betriebsvermögen höhere Summen an die kommunalen Haushalte abführten. Diese sollten wiederum durch steigende Profite erwirtschaftet werden. Da eine Einschränkung des Leistungsangebotes oder eine Erhöhung der Tarife wegen des Widerstandes in den Stadtverordnetenversammlungen meist nicht in Frage kam, mussten Produktivität und Effizienz verbessert werden.

## 1. Rationalisierungsanstrengungen im Rahmen öffentlichrechtlicher Organisationsformen

Erinnert sei daran, dass es im hier behandelten Zeitraum noch nicht den Typ des Eigenbetriebes gab. Er wurde erst mit der Eigenbetriebsverordnung von 1938 geschaffen, die allerdings nur eine Entwicklung kodifizierte, die seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert vom ‚statistischen Verwaltungsbetrieb‘ zum ‚verselbstständigten Regiebetrieb‘ geführt hatte (Ambrosius 1984 a, S. 82 ff.). Seit Anfang des 20. Jahrhunderts entstand eine breite Bewegung zur Steigerung von Produktivität und Effizienz kommunaler Betriebe. Mit folgenden konkreten Maßnahmen wollte man dies erreichen: Ausgliederung aus dem kommunalen Vermögen und Haushalt – vom Brutto- zum Nettobetrieb –, Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens mit Doppik und Gewinn- und Verlustrechnung, Loslösung von den kommunalen Vertretungs- und Verwaltungsorganen, Trennung von kaufmännischer und technischer Leitung, Erhöhung der personalpolitischen Flexibilität durch die Einstellung von mehr Arbeitern und Angestellten und weniger „Beamten“, betriebsinterne Rationalisierungsmaßnahmen usw. Der verselbstständigte Regiebetrieb kann als Vorform des Eigenbetriebes gelten (Ambrosius 1995). Schließlich sollte auch durch die Gründung von Querverbünden bzw. Stadtwerken Kosten eingespart werden. Von den damit erwarteten Synergien bei Technik, Verwaltung, Finanzen, Management etc. erhoffte man sich ebenfalls Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen. Nicht alle Betriebe und Kommunen wurden gleichermaßen von diesem Trend zur Verselbstständigung erfasst. Es waren vor allem die größeren Betriebe in den größeren Städten, die sich der privatwirtschaftlichen Unternehmensführung anzunähern versuchten. Insgesamt waren diese Rationalisierungsmaßnahmen im Rahmen öffentlichrechtlicher Betriebsformen ein Ziel an sich und eine Reaktion auf die zunehmende ordnungspolitisch fundierte Kritik an der sich ausweitenden öffentlichen Wirtschaft (Böhret 1966). Sie waren aber gleichzeitig eine Folge der schwierigen Finanzverhältnisse, die die Kommunen dazu zwangen, von ihren Versorgungsbetrieben immer höhere Gewinne zu fordern. Die Kritik daran setzte schon vor dem Ersten Weltkrieg ein, verstärkte sich in der Weimarer Republik und führte zum Vorwurf der Kommerzialisierung und des ‚Fiskalismus‘. Dabei hatte die Fiskalisierung nur bedingt etwas mit Kommerzialisierung zu tun, unter der zwar ebenfalls eine erhöhte Gewinnabführung verstanden wurde, aber eine nicht gegen betriebswirtschaftlich verantwortungsbewusstes Verhalten gerichtete.

## 2. Übergang zu privatrechtlichen Organisationsformen (formelle Privatisierung)

Gleichzeitig mit den verstärkten Rationalisierungsanstrengungen im Rahmen öffentlichrechtlicher Organisationsformen setzte mit dem Übergang zu den privatrechtlichen der Aktiengesell-

schaft und Gesellschaft mbH ein bis heute anhaltender Trend ein. Wie bei den Rationalisierungsmaßnahmen des Regiebetriebes waren die vom Übergang zur AG und GmbH erhoffte Entbürokratisierung und Flexibilisierung und damit Produktivitätssteigerung ein Ziel an sich (Schnabel-Kühn 1929). Aber mit einem solchem Wandel der Rechtsform war wiederum der Wunsch verbunden, über eine Kostensenkung höhere Gewinne an die kommunalen Haushalte abführen und sie auf diese Weise entlasten zu können. Auch der Trend zu privatrechtlichen Unternehmensformen erfasste nicht alle Versorgungssparten und Kommunen gleichermaßen. Es waren vor allem die Betriebe der materiellen Infrastruktur, d. h. der Gas- und Elektrizitätsversorgung, des öffentlichen Nahverkehrs und der Wohnungswirtschaft, die in „Gesellschaften“ überführt wurden. Bei den Kommunen waren es wiederum die großen und größeren, die diesen Trend aufgriffen, weniger die mittleren und kleineren. Eine Entlastung der kommunalen Haushalte erhoffte man sich zudem von der mit der privaten Rechtsform verbundenen erleichterten Kapitalbeschaffung. Während noch im ausgehenden 19. Jahrhundert die öffentliche und damit kommunale Kreditaufnahme zu günstigeren Konditionen erfolgte als die private, wendete sich mit dem neuen Jahrhundert das Blatt. Kommunen, Länder und Reich konkurrierten zunehmend auf dem Kapitalmarkt, so dass ein gewisser crowding out-Effekt innerhalb des öffentlichen Sektors eintrat und sich die Konditionen für die Kommunen verschlechterten, während sich die für private Kreditnachfrager verbesserten. Insofern wurden schon damals Kredite für Investitionen in kommunale Gesellschaften ausgelagert. Nicht wenige Stadtverordnetenversammlungen versuchten mit dem Wandel zur AG oder GmbH zudem die Versorgungsunternehmen vor den Zugriffen der Kämmerer zu schützen. Diese gingen unter dem finanziellen Druck teilweise soweit, dass das bestehende Versorgungsniveau und/oder der weitere Ausbau der Versorgungsleistungen ernsthaft gefährdet wurden. Zugeleich sollten die kommunalen Unternehmen vor zu hohen Begehrlichkeiten der Bürger geschützt werden. Insofern glaubten manche Stadtverordnetenversammlungen durch den Übergang zu privatrechtlichen Organisationsformen sich selbst vor dem eigenen „unvernünftigen“ Verhalten schützen zu müssen. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen. Mit dem Wandel der Rechtsform wurden also widersprüchliche Ziele verfolgt: Instrumentalisierung im Dienste einer offensiven Fiskalpolitik einerseits und Schutz vor einer aggressiven Kämmereiverwaltung andererseits.

### **3. Gründung öffentlich-privater Kooperationen (Public Private Partnership/PPP)**

Viele, wahrscheinlich die meisten Infrastrukturprojekte des 19. Jahrhunderts wurden mit Hilfe privaten Kapitals realisiert. Sie können durchaus als öffentlich-private Projekt- oder Finanzierungscooperationen bezeichnet werden. Wenn man zudem das konzessionsvertragliche Verhältnis zwischen öffentlichen Körperschaften und privaten Unternehmen als vertragliche PPPs interpretiert, wurden im zweiten Drittelpunkt des 19. Jahrhunderts in der überwiegenden Zahl der Fälle daseinsvorsorgende Leistungen als PPP angeboten. Diese öffentlich-privaten Kooperationen wurden allerdings nur bedingt aus einer aktuellen finanziellen Notlage heraus eingegangen. Die Bereitstellung infrastruktureller Leistungen durch Private entsprach dem liberalen Zeitgeist dieser Jahrzehnte. Es spricht einiges dafür, dass die Bedeutung solcher vertraglichen PPPs dann im letzten Drittelpunkt des 19. Jahrhunderts abnahm, weil Konzessionsverträge nicht verlängert, private in öffentliche Unternehmen überführt und zahlreiche neue Versorgungsunternehmen von vorn-

herein als öffentliche gegründet wurden (Brunckhorst 1978). Mit der Jahrhundertwende trat dann insofern eine erneute Trendwende ein, als nun wegen der schwierigen finanziellen Verhältnisse wieder in größerem Umfang privates Kapital in Anspruch genommen wurde – jetzt allerdings nicht mehr in Form vertraglicher, sondern organisatorischer PPPs (Ambrosius 2000). Es wurden originäre gemischtwirtschaftliche Unternehmen gegründet, Kommunen beteiligten sich an bestehenden privaten Gesellschaften oder Private wurden in bestehende öffentliche aufgenommen (Elsas 1925; Fuchs 1922; Harms 1915). Mit den sogenannten Königsberger, Frankfurter oder Berliner Systemen entstanden verschiedene Kombinationen von Betreiber- bzw. Betriebsgesellschaften in privatem, öffentlichem oder gemischem Eigentum (Jeserich 1929; Leoni; Ambrosius 1980).

Warum wählten die Kommunen damals die organisatorische Kooperation, um den schwierigen Finanzverhältnissen zu begegnen (Terhalle 1932; Marx/Most 1922; Most 1927; Passow 1912; Schmelcher 1927)? Erstens bedeutete die Inanspruchnahme von privatem Kapital die Einsparung von öffentlichem Kapital. Nicht nur für die öffentlichen Körperschaften verschlechterten sich die Bedingungen bei der Aufnahme von Fremdkapital, sondern auch für öffentliche Kapitalgesellschaften. Dies zeichnete sich schon um die Jahrhundertwende ab und war dann später in immer stärkerem Maße der Fall. In den 1920er Jahren entbrannte eine geradezu ideologische Auseinandersetzung um die Verschuldung der Kommunen, insbesondere die im Ausland. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen hatten es demgegenüber leichter. Die Gläubiger brachten offensichtlich den Unternehmen mehr Vertrauen entgegen, die sich nicht nur in öffentlichem Eigentum befanden, sondern an denen auch Private beteiligt waren. Zudem wurde in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen flexibler und offensiver darüber entschieden, fremdes Kapital in Anspruch zu nehmen. Zweitens erhoffte man sich von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen höhere Erträge für die öffentlichen Budgets. Erst der private Partner sorgte nach verbreiteter Auffassung für eine wirklich konsequente Rationalisierung, d. h. Produktivitätssteigerung, und damit Kosteneinsparung. Erst eine kaufmännische Unternehmensführung durch den privaten Partner führte zu höheren Gewinnen, von denen auch die kommunalen Haushalte profitieren konnten, selbst wenn ein Teil der Überschüsse den privaten Anteilseignern zufloss. Drittens sollte wie bei der Umwandlung in rein öffentliche Kapitalgesellschaften die gemischtwirtschaftliche Organisationsform gleichzeitig Schutz vor der Ausbeutung der Versorgungsunternehmen gegen jede betriebswirtschaftliche Vernunft durch enthemmte Kämmerer und „willfährig“ dem Verlangen der Bürger folgende Stadtverordnetenversammlungen bieten. Nach dem Ersten Weltkrieg verstärkte sich, wie erwähnt, die Kritik am Fiskalismus. Einerseits gab es den Vorwurf an Kämmerer und private Partner, gemeinsame Sache zu machen, um den Bürger auszupressen. Andererseits bestand ein gewisses Vertrauen gerade dem privaten Partner gegenüber, der schon aus Eigeninteresse nicht daran interessiert sein konnte, den Betrieb aus kurzfristigen Profitzielen herunter zu wirtschaften. Selbst sozialdemokratische Fraktionen trauten ihren eigenen Kämmerern und Bürgermeistern angesichts der teilweise katastrophalen Haushaltsslagen in dieser Hinsicht fast alles zu (Vorstand 1930). Von der Beteiligung eines privaten Partners wurde also eine gewisse Entpolitisierung erwartet, wobei es grundsätzlich als großer Fortschritt der gesellschaftlichen und politischen Verfassung der Weimarer Republik angesehen wurde, dass das kommunale Produktivvermögen nun wirklich demokratisch kontrolliert werden konnte.

#### 4. Verkauf von öffentlichen Unternehmen (materielle Privatisierung)

Die materielle Privatisierung als Mittel zur Sanierung der kommunalen Haushalte blieb die absolute Ausnahme (Ambrosius 1984, S. 164 ff.). Letztlich herrschte Konsens darüber, dass der Verkauf von öffentlichen Unternehmen nicht zur Haushaltssanierung taugte. Nur profitable konnten zu einem angemessenen Preis verkauft werden, deren Gewinne dann den kommunalen Haushalten nicht mehr zu Verfügung standen. Bei defizitären Unternehmen mussten Tariferhöhungen oder Leistungsverschlechterungen die Folge sein. Immerhin sah sich der Deutsche Städtetag aber Ende der 1920er Jahre veranlasst, die Gemeinden davor zu warnen, aus kurzfristigen fiskalpolitischen Überlegungen, solche Verkäufe vorzunehmen. In der Weltwirtschaftskrise kam es dann doch zu einigen Veräußerungen, wobei der bekannteste Fall der der Bewag in Berlin war. Besonders dieser Verkauf führte zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung über die Frage, ob die kommunale Finanzkrise dazu führen durfte, kommunalwirtschaftliche Positionen scheinbar unwiderruflich aufzugeben (Büsch 1960). Aus föderaler Perspektive bedeutete der Verkauf einen Verlust an kommunaler Eigenständigkeit, aus demokratischer einen Verlust an „materieller Demokratie“. Letztlich wurden dadurch die politischen Gestaltungsspielräume bzw. Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt. Von einem Rückzug aus der politischer Verantwortung war die Rede.

### V. Fazit

Zum Abschluss soll der hier untersuchte Zeitabschnitt mit dem seit den 1980er Jahren bis heute verglichen werden. Welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede bei den Reaktionen der Kommunen auf die schwierigen finanziellen Verhältnisse lassen sich bei den Versorgungsunternehmen im Hinblick auf die Wahl von Koordinations- und Eigentumsformen erkennen? Dabei wird davon ausgegangen, dass im vergangenen Vierteljahrhundert der „Mainstream“ kommunalwirtschaftlicher Reaktionen auf die Haushaltsnotlage darauf zielte, als ‚gewährleistende‘ Kommune funktionell und materiell zu privatisieren. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wurde Privaten übertragen und öffentliche Unternehmen wurden verkauft. Tendenziell ging es also darum, dem Markt mit dem Koordinationsmedium des Vertrages gegenüber der Hierarchie (Unternehmung, Verwaltung) mit dem der Anweisung größere Geltung zu verschaffen. Gleichzeitig vertraute man mehr dem privaten Eigentum und weniger dem öffentlichen. Dieses Muster stellt sozusagen das „Referenzmodell“ für die folgenden Aussagen dar.

Im Hinblick auf die *Koordinationsformen* kann man generell festhalten, dass am Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts der Pluralismus der Marktformen als etwas Positives angesehen wurde. Man war weder grundsätzlich wettbewerbs- noch monopolfixiert. Allerdings wurden bei Netzwerken und Netzwerkgütern Monopolstrukturen präferiert. Sie sicherten nach weit verbreiteter Auffassung die höchste Allokationseffizienz in dem Sinne, dass hohe Produktivität und Effizienz vornehmlich in vertikal integrierten Versorgungsunternehmen erreicht wurden. Zugleich konnte mit ihnen Verteilungsgerechtigkeit erzielt werden, wenn sie denn öffentlich kontrolliert wurden. Als Reaktion auf die schwierigen Finanzverhältnisse der Kommunen

- kam es daher nicht zum Wechsel vom eigenleistenden zum gewährleistenden Paradigma, womit die ‚Anweisung‘ bzw. ‚Organisation‘ (Hierarchie) und nicht der ‚Vertrag‘ (Markt) als Koordinationsmedium präferiert wurde;
- wurde also das wettbewerblich organisierte (privat produzierte) Angebot öffentlicher Dienstleistungen – Wettbewerb um den Markt – nicht erweitert;
- verlor der Vertrag als marktliches Koordinationsinstrument an Bedeutung und damit auch die vertragliche Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Partnern;
- wurde beim notwendigen Rückgriff auf privates Kapital vornehmlich die hierarchische Koordination in Form des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens genutzt.

Im Hinblick auf die *Eigentumsformen* kann festgehalten werden, dass die Vorstellung vom eigentumsförmigen Pluralismus weit verbreitet war. Das bedeutete, dass es keine radikale Fixierung auf Privateigentum gab; öffentliches Eigentum galt als wichtiges Element eines liberal-kapitalistischen Systems. Es sollte institutioneller Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Eigentumsformen herrschen. Öffentliches Produktivvermögen wurde generell, vor allem aber in Zeiten finanzieller Notlagen aus unterschiedlichen Gründen als existenziell für die Kommunen angesehen. Es erwirtschaftete dringend notwendige Einnahmen, mit denen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gesichert wurde. Es war einen Garant zur Durchsetzung des öffentlichen Interesses. Es bildete ein Bollwerk gegenüber zentralstaatlichen Übergriffen in einem System, das die Kommunen politisch und finanziell immer stärker unter Druck setzte. Es stellte schließlich auch ein Stück materieller Demokratie dar. Als Reaktion auf die schwierigen Finanzverhältnisse der Kommunen wurden daher

- die Rationalisierungsanstrengungen im Rahmen öffentlicher Eigentumsformen verstärkt;
- die Umwandlungen in privatrechtliche Eigentumsformen betrieben, wobei die neuen Aktiengesellschaften und Gesellschaften mbH allerdings im ausschließlichen Eigentum der öffentlichen Hände blieben;
- in zunehmendem Maße organisatorische Kooperationen geschlossen und damit hybride Eigentums- und Verfügungsrechte geschaffen;
- öffentliche Unternehmen nur in wenigen Ausnahmefällen materiell privatisiert, um auf diese Weise unmittelbare Haushaltssanierung zu betreiben.

## Abstract

*Gerold Ambrosius; Fulfillment of public responsibilities against the background of fiscal crises: the historical perspective*

*Public utilities; budget crisis; German Reich; privatization, Public Private Partnership; rationalization; Weimarer Republic; history*

*Many German municipalities were under extreme fiscal pressure from the end of 19th century to the 1930th. An important reason for this were the high costs of public utilities constructed in that time. To fulfil the responsibilities connected with it the publicly owned enterprises should transfer higher profits to public budgets. A precondition for this was the reduction of operational costs.*

*To achieve this the municipalities took the following steps: 1. They intensified the rationalization measures within public enterprises. 2. They changed public enterprises into private law corporations (AG, GmbH). 3. They founded public private partnerships. 4. They privatized public enterprises in the meaning of selling them. With this kind of reaction municipalities trusted hierarchy more than market (as means of coordination) and public property rights more than private property rights (as means of disposition).*

## Literaturverzeichnis

- Ambrosius, Gerold (1980), Aspekte kommunaler Unternehmenspolitik in der Weimarer Republik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 19. Jg., S. 239-261.
- Ambrosius, Gerold (1984), Die öffentliche Wirtschaft in der Weimarer Republik. Kommunale Versorgungsunternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden.
- Ambrosius, Gerold (1984 a), Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen.
- Ambrosius, Gerold (1987), Die wirtschaftliche Entwicklung von Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken seit dem 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, in: Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart, hrsg. von Hans Pohl, Wiesbaden, S. 125-153.
- Ambrosius, Gerold (1994), Privatisierungen in historischer Perspektive: Zum Verhältnis von öffentlicher und privater Produktion, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln, 4. Jg., Heft 4, S. 415-438.
- Ambrosius, Gerold (1995), Zur Geschichte des kommunalen Querverbundes, in: Der kommunale Querverbund, hrsg. von Günter Püttner, Baden-Baden, S. 19-48.
- Ambrosius, Gerold (2000), Public Private Partnership und Gemischtwirtschaftlichkeit – neue Formen öffentlich-privater Kooperation in historischer Perspektive, in: Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, hrsg. von Matthias Frese und Bernd Zeppenfeld, Essen, S. 199-214.
- Böhret, Carl (1966), Aktionen gegen die „kalte Sozialisierung“. Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einlußverbände in der Weimarer Republik, Berlin.
- Bolenz, Jürgen (1965), Wachstum und Strukturwandel der kommunalen Ausgaben in Deutschland 1849-1913, Diss. Freiburg.
- Brunckhorst, Hans-Dieter (1978), Kommunalisierung im 19. Jahrhundert, dargestellt am Beispiel der Gaswirtschaft in Deutschland, München.
- Büscher, Otto (1960), Geschichte der Berliner Kommunalwirtschaft in der Weimarer Republik, Berlin.
- Elsas, Fritz (1925), Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, in: Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, hrsg. von Paul Mitzlaff und Erwin Stein, Berlin-Friedenau, S. 933-958.
- Fuchs, Carl Johannes (1922), Gemeinde-Betriebe, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 2. Bd., Jena, S. 241-256.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.) (1973), Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart u.a.
- Harms, Edmund (1915), Die Überführung kommunaler Betriebe in die Form der gemischt wirtschaftlichen Unternehmen. Ein Beitrag zur Lösung der Frage nach der Zweckmäßigkeit gemischt wirtschaftlicher Unternehmungen, Berlin.
- Heindl, Wolfgang (1984), Die Haushalte von Reich, Ländern und Gemeinden in Deutschland von 1925 bis 1933. Öffentliche Haushalte und Krisenerschließung, Frankfurt/M.
- Hühner, Michael (1998), Kommunalfinanzen, Kommunalunternehmen und Kommunalpolitik im Deutschen Kaiserreich, Münster.
- Jeserich, Kurt (1929), Entwicklung und gegenwärtiger Stand der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 19. Jg., Sp. 1703-1726.
- Krabbe, Wolfgang R. (1979), Munizipalsozialismus und Interventionstaat. Die Ausbreitung der städtischen Leistungsverwaltung im Kaiserreich, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, Bd. 30, S. 265-283.
- Krabbe, Wolfgang R. (1985), Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster, Stuttgart u.a.
- Krabbe, Wolfgang R. (1989), Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert. Eine Einführung, Göttingen.
- Kühl, Uwe (2001), Der Munizipalsozialismus in Europa, München.
- Leoni, Walter (1914), Die Verbindung von Gemeinden und Privatkapital zu wirtschaftlichen Unternehmen, in: Technik und Wirtschaft, 7. Jg., S. 543-558.

- Marx, Werner; Otto Most (1922), Gemischte wirtschaftliche Betriebe, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 2. Bd., S. 332-340.
- Most, Otto (1927), Gemischte wirtschaftliche Betriebe, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband A-G, Jena, S. 646-654.
- Passow, Richard (1912), Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiet der Elektrizitäts- und Gasversorgung und des Straßenbahnwesens, Jena.
- Peters, Hans (Hrsg.) (1959), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis; Bd. 3: Kommunale Finanzen und Wirtschaft, Berlin.
- Reulecke, Jürgen (1985), Geschichte der Urbanisierung, Frankfurt am Main.
- Reulecke, Jürgen (Hrsg.) (1995), Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der „Sozialstadt“ in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert, St. Katharinen.
- Schmelcher, Erich (1927), Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaft, 4.Bd., Jena, S. 846-852.
- Schnabel-Kuhn, Heinz (1929), Die privatwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Diss. Frankfurt am Main.
- Segalla, Patrick (2006), Kommunale Daseinsvorsorge: Strukturen kommunaler Versorgungsleistungen im Rechtsvergleich, Wien.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland mit „internationalen Übersichten“, Wiesbaden.
- Terhalle, Fritz (1932), Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, München und Leipzig, S. 322-379.
- Tilly, Richard H. (1997), Kommunalfinanzen und -investitionen im Deutschen Kaiserreich 1870-1914: Quantifizierungsansätze, in: Struktur und Dimension. Festschrift für Karl Heinrich Kaufhold zum 65. Geburtstag, Bd. 2, hrsg. von Hans-Jürgen Gerhard, Stuttgart, S. 134-152.
- Tilly, Richard H. (1998), Entwicklung der Kommunalfinanzen in ausgewählten Städten des Kaiserreichs 1870-1914, in: Stadt und Militär 1815-1914. Wirtschaftliche Impulse, infrastrukturelle Beziehungen, sicherheitspolitische Aspekte, hrsg. von Bernhard Sick, Paderborn, S. 85-99.
- Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs (Hrsg.) (1930), Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, Berlin.