

Buchbesprechung

Ulrich Cronauge unter Mitarbeit von Stefanie Pieck, Kommunale Unternehmen, 6. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2016, 607 S.

Das Standardwerk ist nach 10 Jahren nunmehr wieder in der Alleinverantwortung von Ulrich Cronauge erschienen. Der Verfasser beschränkt sich keineswegs auf eine Aktualisierung der Voraufgabe sondern greift zahlreiche neuere Entwicklungen und Problemstellungen auf. Denn das rechtliche und politische Umfeld kommunaler Unternehmen hat sich im letzten Jahrzehnt erheblich gewandelt. Dadurch ist der Umfang des Werkes auch noch einmal deutlich gewachsen. Die Struktur des Buches orientiert sich zwar im Wesentlichen an der früheren Darstellung, weicht aber doch in einigen Punkten ab: So werden die generellen Rechtsgrundlagen in einem eigenen Kapitel dargestellt; den Kommunalunternehmen wie auch der Interkommunalen Zusammenarbeit ist deutlich mehr Raum gegeben.

Wie bisher stehen im Mittelpunkt des Werkes die Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung sowie der hierbei zu beachtende Rechtsrahmen. Dabei sind Bezugspunkte in allererster Linie die Unternehmen der Ver- und Entsorgung. Auch bleibt der Verfasser insoweit konsequent, indem er spezifische Probleme dieser Märkte, die wie die Netzregulierung sämtliche – private wie kommunale – Akteure betreffen, nicht in seine Betrachtung einbezieht.

In seinem ersten Kapitel widmet sich der Verfasser der kommunalen Selbstverwaltung und – in engem Bezug dazu – der Stellung kommunaler Unternehmen. Er sieht sie als elementaren Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie: „Die städtische Wirtschaft ist demnach prägender Faktor der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung.“ (S. 327) In die Betrachtung werden einige wichtige Herausforderungen wie der demografische Wandel, die Energiewende, landespolitische Aktivitäten zum Gemeindefortschritt aber auch die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) einbezogen. Erwähnt wird, vielleicht

etwas zu zurückhaltend, auch die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen; denn sie macht es einerseits unmöglich, die eigenen Unternehmen wirtschaftlich zu stärken, ja führt andererseits dazu, dass von den Unternehmen Konsolidierungsbeiträge für den defizitären Kernhaushalt erwartet werden.

Im Folgenden werden – zu Recht – in erster Linie die europarechtlichen Rahmenbedingungen angesprochen. Sie haben gegenüber nationaler oder gar regionaler Rechtsetzung erheblich an Bedeutung gewonnen und werden dies vermutlich auch in Zukunft tun. Im Mittelpunkt stehen dabei das Beihilfeverbot und die Grundsätze des Vergaberechts. Gerade auf kommunaler Ebene agieren Unternehmen selten im hoheitlichen Bereich, so dass die Auswirkungen auf den Wettbewerb in besonderer Weise zu beachten sind. Speziell zum Gemeindefortschrittsrecht folgt an späterer Stelle noch eine vertiefte Erörterung.

Nach einem Überblick über die verschiedenen Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung geht der Verfasser zunächst auf die öffentlich-rechtlichen Formen des Eigenbetriebs und der Anstalt des öffentlichen Rechts ein (Kapitel IV und V). Bei den privatrechtlichen Unternehmen beschränkt er sich zu Recht auf die Aktiengesellschaft und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Kapitel VI und VII). Andere Rechtsformen sind zwar in der Praxis zu finden, ausweislich der amtlichen Statistik aber Ausnahmefälle. Eine etwas tiefere Betrachtung hätte allerdings die Genossenschaft verdient. Gerade im Rahmen der Energiewende hat diese Form eine gewisse Renaissance erfahren; ihr Vorteil liegt darin, dass auch die Bürgerschaft unmittelbar beteiligt werden kann (S. 167).

Gleich drei Kapitel betreffen die Interkommunale Zusammenarbeit (Kapitel VII bis IX). Nach einem Überblick werden hierbei der Zweckverband und das gemeinsame Kommunalunternehmen beleuchtet. Im Zusammenhang mit dem Zweckverband wird auch die Frage der Umsatzsteuerpflicht von Beistandsleistungen kurz erwähnt, die – in anderen Aufgabenfeldern – für die Kommunen von hoher Brisanz ist. Ob die Neuformulierung des Umsatzsteuerrechts im Jahr 2015 das

Problem gelöst hat, kann derzeit noch nicht schlüssig beantwortet werden (S. 311). An späterer Stelle befasst sich der Autor ausführlicher mit einem weiteren steuerrechtlichen Problem, der Steuerpflicht für das Aufgabengebiet der Entsorgungsleistungen.

Nach dem ausführlichen europarechtlichen und eher kursorischen landesrechtlichen Überblick im zweiten Kapitel beschäftigt sich der Verfasser ausführlich mit der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden nach den Gemeindeordnungen der Länder (Kapitel XI). Zwar gilt grundsätzlich die Schrankentrias; allerdings haben sich einige landesspezifische Besonderheiten zur Präzisierung des Subsidiaritätsgrundsatzes herausgebildet, die der Verfasser sehr kritisch betrachtet („Ausuferungen“, S. 353 ff.). Nach einem kurzen Kapitel, das sich mit Verfahren bei der Gründung kommunaler Unternehmen beschäftigt, folgt ein umfangreicher Schlussteil (Kapitel XIII), der aktuelle Problemstellungen aufgreift.

Dabei sieht der Verfasser

- eine „Renaissance kommunaler Wirtschaft“ (S. 396), d. h. einen Trend von der Privatisierung zur (Re-)Kommunalisierung;
- die besondere Bedeutung des Verhältnisses zwischen der Kommune als Eigentümerin und ihren Unternehmen („Garantstellung“ und „Beteiligungsmanagement“, S. 399 f.);
- große Ernüchterung bei der „Bewertung der bisherigen PPP-Praxis“ (S. 417);
- einen „Widerspruch zur Kultur der Selbstverwaltung“ (S. 431) bei einer Ausweitung des europäischen Vergaberechts;
- die Gefahr, dass Entsorgungsleistungen „mittel- bis langfristig möglicherweise nicht uneingeschränkt die bisherige Umsatzsteuerfreiheit aufrecht erhalten können“ (S. 451);
- sowie die Schwierigkeiten bei Aktivitäten kommunaler Unternehmen auf neuen Geschäftsfeldern, für die er eine „dynamische Auslegung des geltenden Rechts“ (S. 453) für angemessen hält.

Dass diese Fragestellungen allesamt richtig sind, zeigen aktuelle Diskussionen auch in den Kommunen selbst. So haben sich zuletzt Mühlenkamp et al. 2015 in dieser Zeitschrift mit dem Thema der Rekommunalisierung

auseinandergesetzt. Die Verabschiedung von Public Corporate Governance Kodizes in einer Reihe von Kommunen unterstreicht, dass die Steuerung der und die Koordination mit den eigenen Unternehmen inzwischen sehr ernst genommen werden. Die Skepsis gegenüber (großen) PPP-Lösungen ist, nicht zuletzt auf Grund sehr kritischer Berichte mehrerer Rechnungshöfe, in den Kommunen mittlerweile hoch. Dass die Diskussion über das Vergaberecht auch eine breite Öffentlichkeit erreichen kann, zeigt die Initiative „Wasser ist Menschenrecht“, die sich – erfolgreich – gegen eine Liberalisierung des Wassermarktes gewehrt hat. Auch gegen eine Steuerpflicht der Entsorgung, nicht zuletzt auch wegen der dadurch notwendigen Gebührenerhöhungen, haben sich die Kommunen stets gewehrt.

Dass Ulrich Cronauge zu den profunden Kennern der Kommunalwirtschaft zählt, muss nicht besonders hervorgehoben werden. Bereits die Vorauslagen haben sich als Standardlektüre etablieren können. Dass der Verfasser in positivem Sinne parteilich ist, darf angesichts seiner beruflichen Vergangenheit, aber auch einer oft ideologiegeprägten, marktliberalen Gegnerschaft zur Kommunalwirtschaft nicht überraschen. Dass er damit keineswegs allein steht, zeigen z.B. die kritischen Stellungnahmen zu TTIP von ganz unterschiedlichen Organisationen, die um die gewachsene und funktionsfähige öffentliche Daseinsvorsorge fürchten. Kommunale Unternehmen – so wird man Cronauge sicher interpretieren dürfen – sind kein Fremdkörper sondern wichtiger Bestandteil einer sozialen Marktwirtschaft. So formuliert er durchaus pointiert: „Ohne Kommunalwirtschaft ist eine soziale Marktwirtschaft nicht denkbar“ (S. 328)

Eines der häufigsten Argumente der Kritiker kommunaler wirtschaftlicher Betätigung ist die vermutete Ineffizienz der Leistungserbringung. Diesem pauschalen Vorwurf tritt Cronauge mit einer aktuellen Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit von Stadtwerken aus dem Jahr 2014 entgegen (S. 398). Damit will er die Diskussion über kommunales Unternehmertum versachlichen. Dass sich jedes einzelne kommunale Unternehmen einer kritischen Überprüfung stellen muss, versteht sich von selbst. Dieser Aufgabe müssen sich

Geschäftsleitung und Aufsichtsgremien der Unternehmen offensiv stellen.

Für manche Position wird Cronauge gewiss Widerspruch ernten, aber zur politischen und wissenschaftlichen Diskussion hat er erneut einen wichtigen Beitrag geliefert. Das Werk sei nicht nur den Geschäftsleitungen kommunaler Unternehmen sondern auch den Verantwortlichen in Kommunalpolitik und -verwaltung, aber auch der Wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Forschung empfohlen. Denn es eignet sich in zweifacher Weise: Es ist zum einen ein material- und argumentationsreiches Nachschlagewerk zur kommunalen wirtschaftlichen Betätigung; zum anderen bietet es aber auch reichhaltigen Stoff für kommunal- und unternehmenspolitische Diskussionen. Zahlreiche Anhänge sowie ein ausführliches Literaturverzeichnis runden das insgesamt wiederum gelungene Werk ab.

Gunnar Schwarting

Reiner Schmidt und Ferdinand Wollenschläger (Hrsg.), Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Auflage, Springer-Verlag, Berlin u. a., 2016, 689 S.

Anfang 2016 erschien die inzwischen vierte Auflage des bestens eingeführten Kompendiums Öffentliches Wirtschaftsrecht, nunmehr unter der Herausgeberschaft von Reiner Schmidt und Ferdinand Wollenschläger. Mit-Herausgeber war zuvor Dr. Thomas Vollmöller, der seine Mitarbeit ausweislich des Vorworts aufgrund zunehmender Belastung als Rechtsanwalt nun aufgeben musste. „Beerbt“ wurde Vollmöller vom Nachfolger Schmidts am Augsburger Lehrstuhl, Ferdinand Wollenschläger, der zugleich ein junges und aus bereits namhaften Rechtswissenschaftlern wie -praktikern gebildetes Team für die (Fort-)Bearbeitung der Unterkapitel warb. Beides, die Belastung im Beruf des Wirtschaftsanwalts wie die Verteilung der Unterkapitel des Werkes auf mehrere Schultern, wirft ein Licht auf die dynamische Entwicklung auch und gerade des öffentlichen Wirtschaftsrechts.

„Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht“ bringt im Übrigen zum Ausdruck, dass es – u. a. infolge immer wieder aktueller verfassungs- sowie ständig zunehmender international- und EU-rechtlicher Bezüge um

mehr geht als um das herkömmlich und zu eng so bezeichnete „Wirtschaftsverwaltungsrecht“. In personell umstrukturierter Version bleibt die dritte Auflage ansonsten dem bewährten Konzept des Werkes treu, nämlich die facettenreiche Materie des Öffentlichen Wirtschaftsrechts entsprechend vor allem studentischer Lernbedürfnisse kompakt, übersichtlich und aktuell darzustellen. Von didaktischem Wert sind zudem die enge Orientierung an prüfungsrelevanten Fragestellungen vor allem im juristischen Examen, Übungsfälle, diverse Schaubilder, die jedem Abschnitt nachgestellten Kontrollfragen sowie hilfreiche Hinweise zu weiterführender (u. a. Ausbildungs-) Literatur.

Völlig zu Recht beginnt die Darstellung, eingedenk schon ihrer praktischen Relevanz, mit den unionsrechtlichen Grundlagen (Wollenschläger), gefolgt von den verfassungsrechtlichen Grundlagen (ders.) und, „normenhierarchisch“ konsequent erst dann, erstmals aber auch in gebotener Breite, von den „Grundlagen des Internationalen Wirtschaftsrechts“ (J. Terhechte, Lüneburg). Aus der Feder von K. F. Gärditz (Bonn) stammt ein konziser Abriss zur Organisation der Wirtschaftsverwaltung in der Bundesrepublik nebst Problematisierung von Tendenzen zur Relativierung traditioneller demokratischer Legitimationsstränge vor allem in der „Regulierungs“-Verwaltung sowie von Verwerfungen aufgrund verstärkt nach „unabhängiger“ Regulierung verlangender EU-rechtlicher Vorgaben. Sicher maßstabgebend im Lehrbuchschritium ist die übersichtliche Skizze von R. Schmidt zur Wirtschafts- und Währungspolitik, darunter instruktiv auch zum komplexen Maßnahmenbündel zur Stabilitätssicherung in der EU-Währungsunion. Mit den vom BVerfG erhobenen Monita speziell zum „OMT“-Beschluss, denen sich der EuGH inzwischen freilich nicht anschloss, hält Verf. mit Kritik am EZB-Ankauf von Staatsanleihen, aber auch an der „Bankenunion“, keineswegs hinter dem Berg („rechtswidrig und mit erheblichen Risiken verbunden“). Letztlich stünden „das gesamte Kompetenzgefüge im Bereich von Wirtschaft und Währung und die Wahrung des Demokratieprinzips auf dem Spiel“. Dies sind deutliche Worte, die angesichts neuer und weiterer „unkonventioneller Maßnahmen“ (M. Draghi) der „unabhängigen“