

Frank Schulz-Nieswandt

Sachzieldominanz in der kommunalen Daseinsvorsorge – Eine haltungspflegerische Erinnerung

Vorbemerkungen

Tragische Handlungssituationen bestehen darin, „schuldlos schuldig“ (so Wolfgang Schadewaldt in seiner 4. Tübingen Vorlesung zur Griechischen Tragödie) zu werden. Zielkonflikte sind der Politik naturartig gegeben. Das gilt auch für öffentliche Unternehmen im Kontext der Instrumentalfunktion im Rahmen der gewährleistungsstaatlichen Rechtsregime der Daseinsvorsorge. Aber damit auf der Ebene der strategischen Unternehmenspolitik in einer komplizierten Stakeholder-Figuration und im Lichte einer Mehr-Ebenen-Prinzipal-Agenten-Konstellation umzugehen, ist die Kunst des politischen Handelns.

Skizziert werden soll die Problematik der strategischen Unternehmenspolitik der Zielfindung und Zielgewichtung als Stakeholder-Governance in den Stadtwerken als steuerlicher Querverbund. Die Handlungssituation von Stadtwerken, insbesondere aus der Perspektive der Gewinnabführungsthematik ertragsreicher Sparten angesichts der Priorität der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie der entsprechend abzuleitenden Zielfindungen und Investitionsabstimmungsbedarfe, wird auf einer strategischen Ebene analytisch dargelegt.

I. Grundsätzliche Vorüberlegungen zur Problematik der Stadtwerke zwischen gemeinwirtschaftlicher Daseinsvorsorge und städtischen Fiskalinteressen

Im Zentrum der anstehenden Entscheidungsprobleme steht ein klassisches Problem (Witte/Hauschildt 1966) der Gemeinwirtschaftslehre öffentlicher Unternehmen (Thiemeyer 1970): Im Lichte des landesrechtlich konkretisierten Kommunalwirtschaftsrechts steht (im Rahmen der kommunalwirtschaftlichen Schrankentrias) das Gebot einer wirtschaftlichen Erfüllung eines öffentlichen Auftrages. Dieses öffentliche Interesse besteht *nicht primär* in der Gewinnerzielung und der nachfolgenden Gewinnabführung an die öffentliche Hand (Franz 2005) als eigentumsrechtliche Trägerin des der Rechtsform nach managerial weitgehend selbständigen Unternehmens, sondern in der Daseinsvorsorge als dominantes Sachziel (etwa als Versorgungsauftrag definiert).

Die Kommune kommt ihrer Gewährleistungsstaatlichkeit im Fall der Stadtwerke dadurch nach, dass sie sich zur Sicherstellung der öffentlichen Aufgabe(n) der öffentlichen Unternehmung bedient, hier nun weitgehend als steuerlicher Querverbund (Schulz-Nieswandt 2012) im Rahmen einer Holding organisiert.

Die Erzielung einer maximalen Gewinnabführung (operationalisiert als Formalziel in Form einer absoluten Zahl in Mill. Euro) ist nun „nur“ Nebenziel des Unternehmens. Dieses Ziel ist eine Nebenbedingung für das Hauptziel der gemeinwirtschaftlichen Erfüllung der Daseinsvorsorge als dominantes Sachziel, hier der klassischen Terminologie von Kosiol (1972) folgend. Sollte dies umgekehrt gewichtet werden, so nimmt das öffentliche Unternehmen die Gestalt eines wettbewerblichen Fiskalunternehmens (Walendy 2008) an und müsste auch in europarechtlicher Hinsicht (Schulz-Nieswandt 2014), da vollständig und ohne eigentliche öffentliche Aufgabe im marktlichen Wettbewerb stehend, aus den Privilegierungen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Daseinsvorsorge (z. B. Defizitabgeltungen aus dem Haushalt des öffentlichen Trägers) befreit werden. Eine schleichende bis sodann explizite Priorisierung der Fiskalziele würde das öffentliche Unternehmen dramatisch und eindeutiger als ohnehin schon in die kritische Beobachtungszone des Europarechts treiben.

II. Das Kardinalproblem: Lange Zeithorizonte und Nachhaltigkeit als Kriterien „guter Politik“

Öffentliche Unternehmen habe ihre Daseinsvorsorge in langfristiger und somit nachhaltiger Weise zu betreiben.¹ Das bedeutet: Nicht kurzfristig und u. U. dergestalt auf Kosten zukünftiger Generationen zu wirtschaften: Dies ist ein zentrales Kriterium guter, d. h. im Sinne des Gemeinwohls verantwortungsvoller Politik des Unternehmens im öffentlichen Interesse (EU-rechtlich: im Sinne der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse). Auf Kosten zukünftiger Generationen (als Stakeholder) wirtschaften, dies bedeutet, dass das Pareto-Kriterium verletzt wird, wonach Akteure sich nicht kurzfristig gewinnmaximierend verhalten dürfen, wenn dadurch ursächlich Dritte in ihrem Wohlstand beeinträchtigt werden.

Das beeinträchtigt die optimale Wohlfahrtsentwicklung und – *uno actu* – entspricht (vgl. auch Art. 2 GG) auch dem allgemeinen Sittengesetz nach Kant: Effizienzdenken und Ethik fallen hier zusammen. Das gilt für das öffentliche Unternehmen, aber eben auch für den öffentlichen Träger. Hier ist u. a. weiter unten in IV.1. wieder anzuknüpfen.

1 Die Minderschätzung der Zukunftsausgaben infolge kurzfristiger Zeithorizonte wird Myopie genannt. Die Rationalitätsfalle (sog. Zeitinkonsistenz) besteht darin, dass kurzfristig die Kosten höher sind als die Nutzen einer Investition, längerfristig sich die Relation aber umkehrt.

III. Zur Architektur der Situation in der Holding im Rahmen der städtischen Trägerschaft

Diese ganze Problematik ist in eine komplexe Akteurslandschaft auf verschiedenen Ebenen eingebunden.

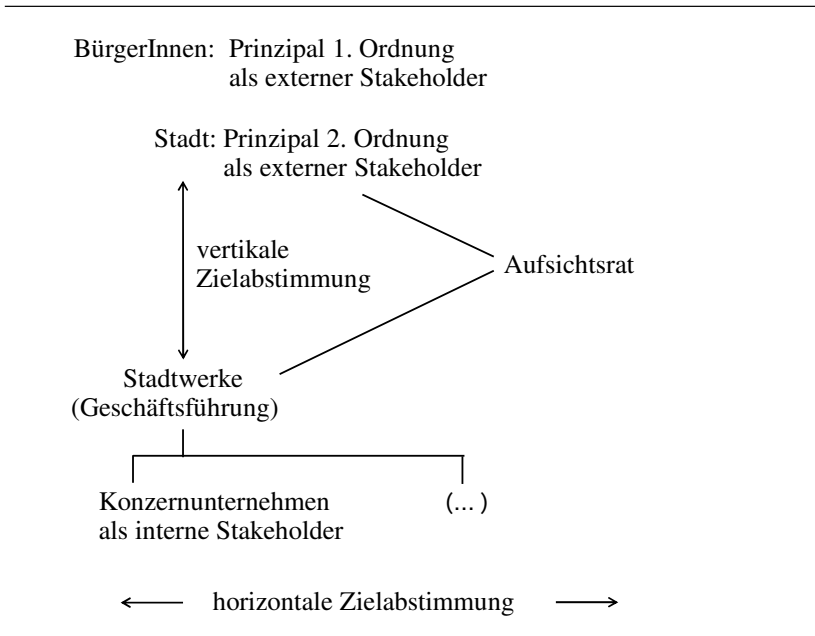


Abbildung 1: Architektur der Situation

Quelle: Eigene Darstellung

Verantwortungsvolle Politik muss die Stakeholder (also die vom Handeln eines Akteurs mitbetroffenen Personen, Personengruppen bzw. Institutionen) reflektiert einbeziehen ins Handlungskalkül. Ziel wäre eine von allen relevanten Akteuren akzeptierte *win-win*-Situation, also eine Situation der Kooperationsgewinne.²

In *vertikaler* Perspektive geht es um das Verhältnis des Unternehmens zum Träger. Die Stadt (organschaftlich der Aufsichtsrat) ist Prinzipal, das Unternehmen ist Agent. Allerdings (weiter unten in VI.1.) ist die Stadt wiederum nur Prinzipal 2. Ordnung, während die BürgerInnen Prinzipal 1. Ordnung sind. Das öffentliche Unternehmen ist insofern Bürgereigentum. Die BürgerInnen haben zahlreiche Ideen und Interessen, auch außerhalb der Wohlfahrtsstiftung durch die Daseinsvorsorge des öffentlichen Unternehmens und deren Leistungssparten. Der Bildungs-

² Das wären (gemäß John Rawls) besonders vorzugswürdige Pareto-Lösungen, in denen sich eben niemand besser stellt, indem er dadurch ursächlich Andere schlechter stellt.

und Gesundheitsbereich sind vom Leistungsspektrum der Holding z. B. nicht erfasst. Insofern ist die Prioritätensetzung kompliziert, da je nach der stadtpolitischen Verwendung der von dem öffentlichen Unternehmen an den Prinzipal 2. Ordnung abgeführten Gewinne die Lebenslagen der BürgerInnen als Stakeholder unterschiedlich betroffen sein können.

In *horizontaler* Perspektive sind die einzelnen Spartenunternehmen der Holding interne Stakeholder. Jede Sparte hat ihre auf Gestaltung hin angelegten strategischen Ideen und legitimen Interessen. Hier ergeben sich ebenso Fragen der gewichteten Zielabstimmung, gerade unter den Restriktionen der hinreichenden Funktionsfähigkeit der Quersubventionierung und der Gewinnabführung des öffentlichen Unternehmens als Agent der Stadt als Prinzipal 2. Ordnung.

1. Vertikale Zielfindung und -gewichtung zwischen Stadt (Aufsichtsrat) und Unternehmensmanagement

Nochmals: Oberste Zielebene ist einerseits die optimale Erfüllung des Sachzieles mit Blick auf Gegenwart (t_0) und Zukunft (t_{0+n}) und andererseits das Nebenziel der Gewinnerzielung und -abführung an den Träger. Die Zielvereinbarung über die abzuführende absolute Gewinngröße x hat folgende *konditionale Sequenz* zu folgen: *Erst* muss zunächst die Strategie notwendiger Zukunftsinvestitionen für t_{0+n} festgelegt werden, erst \rightarrow *dann* kann bei wirtschaftlicher Erfüllung eine Gewinngröße residual bestimmt werden. Dies ist für die Stadt eine einerseits unangenehme Restriktion und bringt die Stadtpolitik angesichts der Pluralität der daseinsthematischen Interessen der BürgerInnen in verstärkter Weise in Zielkonflikte; andererseits hält so die Stadt rechtlich und infrastrukturpolitisch adäquat an den Bedingungen legitimen kommunalen Wirtschaftens im öffentlichen Interesse fest.

Ein öffentliches Unternehmen hat dieses Spannungsfeld der Stadt mit Empathie perspektivisch zu berücksichtigen. Aber dies drückt sich adäquat bereits in der Abführung der Gewinne als Nebenziel der Unternehmenspolitik aus. Das Unternehmen hat auf die Priorität der Sachzieldominanz zu pochen. Eigentlich müsste (wie soeben bereits angedeutet) dies der Träger selbst auch, da nur so die Existenz des öffentlichen Unternehmens im Rahmen der definierten öffentlichen Aufgabe in der sozialen Marktwirtschaft (im örtlichen bzw. inter-kommunalen Sozialraum: Pfannkuch 2013) berechtigt ist. Sonst hätten private Marktanbieter den Vorrang nach dem allgemein gültigen europa- wie bundesverfassungsrechtlich fundierten Subsidiaritätsgedanken im öffentlichen Recht. Da die Stadtpolitik aber vor dem Problem einer Vielfalt von politischen Aufgaben steht, ist eine schleichende Neigung zum Fiskalismus (maximale Gewinnabschöpfung) gegenüber seinem Agenten verständlich, aber letztendlich/eigentlich nicht gerechtfertigt.

2. Horizontale Zielfindung und -gewichtung zwischen den Spartenunternehmen innerhalb der Holding als steuerlicher Querverbund

Die Holding verbindet innerlich eine Reihe von Spartenunternehmen, die strategisch unterschiedlich durch die Finanzierungsweise und durch den Wandel der Unternehmensumwelten

gefordert sind. Eine extrem ausgeprägte strategische Wandlungsbereitschaft und -fähigkeit ist der Energiesparte aufgebürdet, weil sich hier Rahmenbedingungen und vor allem Technologien und Bedürfnisse mit hoher Volatilität verändern. Auch die ÖPNV-Sparte ist durch politische Planungsrahmen und angesichts der Notwendigkeit ganzheitlich-integrierter Stadt- und Regionalentwicklung vor Aufgaben strategischer Weichenstellungen gestellt.

Dergestalt stellen sich Fragen der Sparten-internen Zielaufstellung sowie Holding-intern in horizontaler Perspektive Fragen der Zielabstimmungen zwischen den Sparten. Zielaufstellungen und Zielabstimmungen betreffen im Kern die Investitionspläne im Lichte der Daseinsvorsorge.

IV. Konsequenzen

Das öffentliche Unternehmen als Holding hat also interne (die Spartenunternehmen sowie die jeweilige Belegschaft) wie externe Stakeholder (die Stadt und dahinter die jetzigen BürgerInnen sowie zukünftig sich artikulierende BürgerInnen). Diese ganze Sichtweise auf die komplizierte Stakeholder-Landschaft in vertikaler und horizontaler Perspektive verlangt Zielabstimmungen zwischen Stadt und öffentlichem Gesamtunternehmen, innerhalb jeder Sparte des öffentlichen Gesamtunternehmens sowie zwischen den Sparten des öffentlichen Gesamtunternehmens.

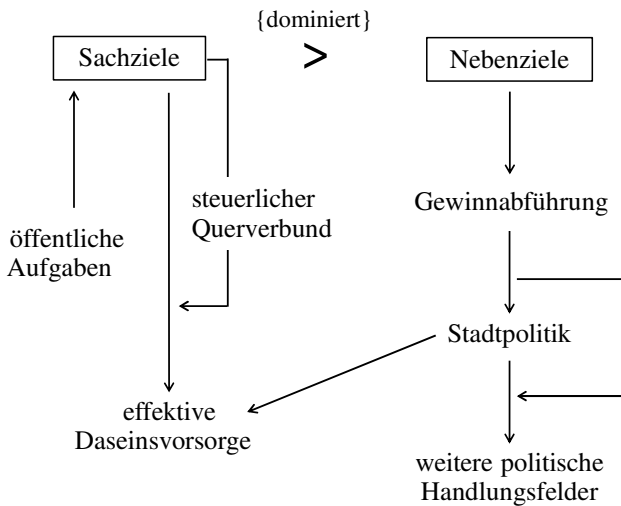


Abbildung 2: Zielhierarchie

Quelle: Eigene Darstellung

Es muss also eine Zielhierarchie entwickelt werden. Die Ziele auf der jeweiligen, hierarchisch geordneten Mehrebenenarchitektur müssen logisch von oben nach unten abgeleitet sein. „von oben“ nach „unten“ bedeutet jedoch nicht, dass bei der Zielwillensbildung top-down ohne Abstimmungsdiskurs kommuniziert wird. Im Gegenteil: Ohne Empathie für das Ganze und ohne ein systemisches Denken, dass versucht, alle Stakeholder *abzuholen* und *mitzunehmen*, gelingt eine solche strategische Politik nicht. Systemisches Denken meint, dass nicht (im Sinne eines asymmetrischen Arzt-Patienten-Modells) durch Expertenmacht (Führung) eine Diagnose und eine Therapie definiert werden, und der Patient (der ganze Organismus des Unternehmens) hat zu folgen. Ein solches Governance-Denken gilt heute fachlich als überholt.

Nach Zielabstimmungen ist eine gewisse Compliance (allseitiges Festhalten an die vereinbarten Regeln, Ziele und Pfade in der sachnotwendigen Zeitschiene) im Sinne unternehmensinterner Wirtschaftsethik sicherlich legitim erwartbar. Aber *vorher* müssen transparent die Sparten-internen Strategiepläne auf nachvollziehbarem Niveau dargelegt und Sparten-übergreifend im Sinne der Gemeinwohlmaximierung des öffentlichen Gesamtunternehmens aufeinander abgestimmt werden. Dies erfordert die oben angesprochene Zielhierarchie. Dabei ist zunächst nur die oberste Zielebene fixiert: Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge, nun aber unter Knappheitsbedingungen (Gewinnentwicklung, steuerlicher Querverbund und Gewinnabführung an den Prinzipal 2. Ordnung, der Stadt).

1. Haltungsfragen in vertikaler Hinsicht: Pluralität der Prinzipale und das Management als Agent

Die Haltung des managerialen Vorstandes des Gesamtunternehmens muss es sein, die *Kosiol*'sche Sachzieldominanz gegenüber der Stadt zu behaupten. Das geht nur durch Darlegung der Zukunftsinvestitionsbedarfe auf der Basis einer Holding-internen Ziel- und Investitionsabstimmung. Die adäquate Haltung der Stadt, die sich an den rechtlichen Vorgaben des europäischen und deutschen Wirtschaftsrechts (von Bund, Länder und Kommunen) hält, müsste dieser Sachzieldominanz *einerseits* eigentlich folgen. *Andererseits* muss sie dann je nach Gewinnabführung ihres öffentlichen Unternehmens die Zielkonflikte innerhalb der Stadtpolitik unter verschärften fiskalischen Knappheitsbedingungen managen. Das öffentliche Unternehmen hilft seinem Träger durch die Gewinnabführung dabei; aber der öffentliche Träger des öffentlichen Unternehmens darf durch die vertikalen Zielvereinbarungen über die Gewinnabführung nicht die nachhaltige Investitionsplanung seines Unternehmens im Sinne der Daseinsvorsorge gefährden. Zielvereinbarungen müssen daher echte gemeinsame Zielfindungs- und nicht nur Ziel-Erreichungs-Vereinbarungen sein.

2. Haltungsfragen in horizontaler Hinsicht

Innerhalb der Holding ist eine Kommunikationspolitik gefordert, die die legitimen Interessen der Sparten optimal abgleicht auf die Gesamtstrategie der Holding ausschließlich im Lichte der Daseinsvorsorgeaufgaben im Zeitstrom der Gegenwart in die Zukunft hinein. Gemeinsam ge-

teilte Ideen über die daseinsthematische Infrastruktur der in der Holding vorgehaltenen *public utilities* müssen es ermöglichen, legitime Interessen in eine Prioritätenhierarchie und in eine zeitliche Sequenzlogik zu ordnen.

Die *externe* Gemeinwohlbindung der Holding erfordert diese *interne* Gemeinwohlbildung. Externe (BürgerInnen als Prinzipale 1. Ordnung) und interne Stakeholder-Orientierung (die Spartenunternehmen) greifen dergestalt zu einer ganzheitlichen Governance-Linie ineinander.

a. Holding als steuerlicher Querverbund: „Wir sitzen alle in einem Boot“

Nicht nur über die Funktionslogik des steuerlichen Querverbundes (Bundschuh 2014; Schulz-Nieswandt 2012), sondern insgesamt aufgrund der geschilderten Abstimmungsbedarfe gilt die Bildsprache „Wir sitzen alle in einem Boot“.

Gewiss, diese Metapher hat in der politischen Geschichte sehr unterschiedliche Deutungen erfahren. Aber hier nun verweist dieses Bild auf die im Gefüge der skizzierten Stakeholder-Landschaft notwendige Kooperation und Koordination der Akteure.

b. Bestand, Erneuerung, Erweiterung: kurz-, mittel- und längerfristige Planungs- und Entscheidungshorizonte innerhalb und zwischen den Sparten mit jeweils anderen unternehmenspolitischen Herausforderungen

Konfliktreich ist diese interne Willensbildung sicherlich, weil die Sparten-internen Zielplanungen entlang der Zeitscheine (kurz-, mittel-, längerfristige Aufgaben) und der zu ordnenden Dringlichkeitsschiene (Bestandspflege, Erneuerungsinvestitionen, Erweiterungsinventionen) mit Bezug auf beide Achsen Sparten-übergreifend zu einer Zielhierarchie transformiert werden müssen.

Diese Abstimmung ist nur unter Beachtung der unterschiedlichen Komplexitäten der Sektoren im Wandel (Energie, Verkehr etc.) möglich. Insofern werden wohl auch Dringlichkeitshierarchien zwischen den Sektoren wirksam.

V. Fragen der Choreographie innerhalb der Stadtwerke

Strategiepolitik auf der Grundlage einer solchen Zielhierarchie erfordert eine hohe Kunst der Choreographie. Ein Drehbuch muss vorhanden sein; die Rollenakteure müssen auf der Bühne konzertiert werden (Regie). Tugenden sind gefragt: Vertrauensbildung und Akzeptanzförderung durch Authentizität und Transparenz; Eigensinn, Empathie und Gemein Sinn müssen ausbalanciert werden.

Gegenüber dem öffentlichen Träger muss das Gesamtunternehmen geschlossen auftreten.

VI. Daseinspolitisches Rechnungswesen entwickeln

Die Holding wie die einzelnen, aber eben interdependenten Teile der Stadtwerke haben ihre Daseinsvorsorge über ein erweitertes Rechnungswesen abzubilden, welches über die erwerbswirtschaftlich üblichen, formalen Kennziffern wie die Gewinnentwicklung hinausgehen. Es geht³ um die gesellschaftliche/regionale *Komplexrendite*.

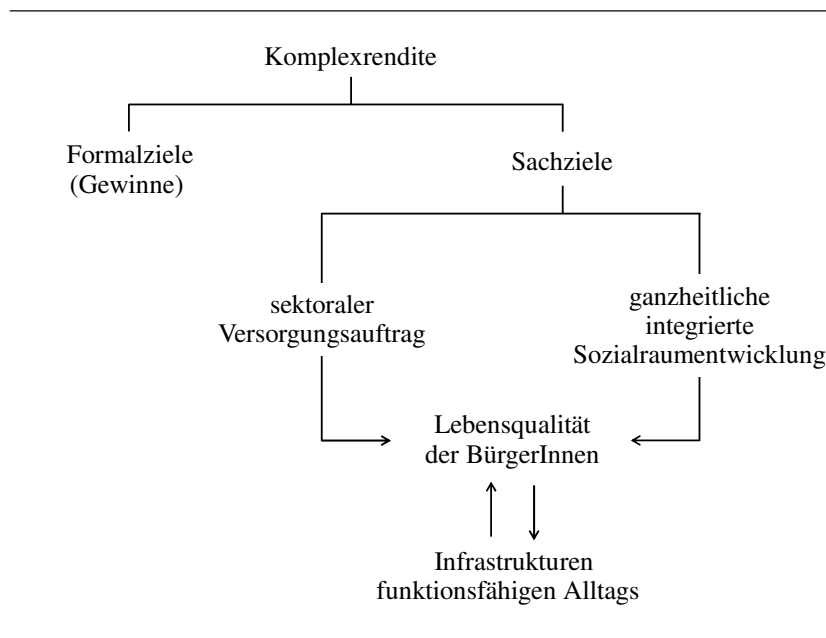


Abbildung 3: Dimensionen und Aspekte der Komplexrendite

Quelle: Eigene Darstellung

Dabei müssen verschiedene Dimensionen und Aspekte Beachtung finden. Infrastrukturgewährleistungsstaatlich geht es um Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Qualitätsakzeptanz der Güter und Dienstleistungen, wobei gerade die Ängste (Schulz-Nieswandt 2012 a) der BürgerInnen hinsichtlich der Qualität und Nachhaltigkeit der Daseinsvorsorge (im Umkehrwert: deren Zufriedenheit) Beachtung finden muss. Es geht um positive soziale Nutzenströme (positive externe Effekte) für die Standortqualität und um die sozial nachhaltige integrierte Stadt- und Metropolregionentwicklung, wo Wohnen, Wohnumfeld, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Verkehr und Mobilität, Gesundheit, Bildung und Freizeit im Sinne ausgeglichener

3 Analogien sind in Begriffen wie Sozialbilanzierung, Förderauftragsbilanzierung bei Genossenschaften etc. bekannt.

lokaler/regionaler Funktionsräume ermöglicht werden. All diese Aspekte bündeln sich in der Frage der Lebensqualität eines Sozialraums.

Literaturverzeichnis

- Bauer, G. (2015): Einführung in das systemische Controlling. Heidelberg: Carl Auer.
- Bundschuh, M. (2014): Der Querverbund kommunaler Unternehmen. Baden-Baden: Nomos.
- Franz, Th. (2005): Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kosiol, E. (1972): Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Pfannkuch, B. (2013): Erforderlichkeit übergebietlicher wirtschaftlicher Tätigkeit der Gemeinden zur Daseinsvorsorge. Frankfurt am Main: Lang.
- Schulz-Nieswandt, F. (2012): Der Querverbund im Kontext kommunalen Wirtschaftens. In: Bräunig, D./Gottschalck, W. (Hrsg.) (2012): Stadtwerke. Grundlagen, Rahmenbedingungen, Führung und Betrieb. Baden-Baden: Nomos, S. 181-197.
- Schulz-Nieswandt, F. (2012 a): Institutionelle Präferenzen der Bürger hinsichtlich der Erstellung kommunaler Daseinsvorsorgegüter – Eine tiefenpsychologische Re-Interpretation quantitativer Befragungsdaten. In: Schaefer, Ch./Theuvsen, L. (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 119-142.
- Schulz-Nieswandt, F. (2014): Die Zukunft der kommunalen Daseinsvorsorge. In: Kommunalwirtschaft (7), S. 335-342.
- Thiemeyer, Th. (1970): Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Berlin: Duncker & Humblot.
- Walendy, J. (2008): Theorie kommunaler Wettbewerbsunternehmen. Baden-Baden: Nomos.
- Witte, E./Hauschildt, J. (1966): Die Öffentliche Unternehmung im Interessenskonflikt. Betriebswirtschaftliche Studie zu einer Zielkonzeption der öffentlichen Unternehmung. Berlin: A. V. G.