

netWORKS - Papers

**Heft 8: **Gemeinwohlsicherung als
Herausforderung –
umweltpolitisches Handeln
in der Gewährleistungskommune****

Theoretische Verortung der Druckpunkte
und Veränderungen in Kommunen

Jens Libbe
Jan Hendrik Trapp
Stephan Tomerius

unter Mitarbeit von
Sebastian Bolay und
Sönke Duhm

Impressum

Autoren

Jens Libbe
Jan Hendrik Trapp
unter Mitarbeit von
Sebastian Bolay und
Sönke Duhm
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Stephan Tomerius
Fachhochschule Trier
Umwelt-Campus Birkenfeld
Fachbereich Wirtschafts- und Umweltrecht
Lehrstuhl für Allgemeines und Besonderes
Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht
Postfach 1380
55761 Birkenfeld
E-Mail: s.tomerius@umwelt-campus.de

Nach einem interdisziplinären Arbeitsprozess werden die Kapitel
wie folgt verantwortet:

Jens Libbe (Kapitel 1.1, 1.2, 1.3, 2.1)
Jan Hendrik Trapp (Kapitel 2.2, 2.3, 2.4, 3.2, 4.)
Stephan Tomerius (Kapitel 1.2, 3.1).

Herausgeber

Forschungsverbund netWORKS
www.networks-group.de

Diese Veröffentlichung basiert auf Forschungsarbeiten im
Verbundvorhaben „Sozial-ökologische Regulation netzgebundener
Infrastruktursysteme am Beispiel Wasser“, das im Rahmen des
Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ des
Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)
gefördert wird.

Redaktion

Patrick Diekelmann

Textverarbeitung

Maria-Luise Hamann

Verlag und Vertrieb

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 110
10623 Berlin

Telefon: (030) 39001-0
Telefax: (030) 39 001-100
E-Mail: difu@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>

Alle Rechte vorbehalten

Berlin, Oktober 2004

Gedruckt auf chlorfreiem Recyclingpapier.

ISBN 3-88118-372-8

Der Forschungsverbund netWORKS wird von folgenden Forschungseinrichtungen getragen:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Jens Libbe (Koordination)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Telefon 030/39001-115
E-Mail: libbe@difu.de



Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)
PD Dr. Thomas Kluge (Koordination)
Hamburger Allee 45
60486 Frankfurt
Telefon 069/7076919-18
E-Mail: kluge@isoe.de



Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)
Dr. Timothy Moss
Flakenstrasse 28-31
15537 Erkner
Telefon 03362/793-185
E-Mail: mosst@irs-net.de



Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU)
Apl. Prof. Dr. Ulrich Scheele
Escherweg 1
26121 Oldenburg
Telefon 0441/97174-97
E-Mail: scheele@arsu.de



Brandenburgische technische Universität Cottbus (BTU)
Institut für Städtebau und Landschaftsplanung
Lehrstuhl für Stadttechnik
Prof. Dr. Matthias Koziol
Postfach 10 13 44
03013 Cottbus
Telefon 0355/693627
E-Mail: koziol@tu-cottbus.de



Inhalt

| | |
|---|----|
| Einleitung..... | 7 |
| 1. Bestandsaufnahme exogen angestoßener Entwicklungen und Problemlagen in Kommunen | 11 |
| 1.1 Haushaltskrise der Kommunen und Investitionsbedarfe | 11 |
| 1.1.1 Aktuelle Lage: die schwerste Finanzkrise der deutschen Städte | 11 |
| 1.1.2 Kommunale Investitionsbedarfe | 12 |
| 1.1.3 Kommunal nicht gestaltbare Rahmenbedingungen..... | 13 |
| 1.1.4 Zum Stand der Gemeindefinanzreform | 14 |
| 1.1.5 Knappe Finanzen als dauerhafter Push-Faktor für die (Teil-)Privatisierung kommunaler Unternehmen..... | 16 |
| 1.2 Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen übergeordneter staatlicher Ebenen – „Daseinsvorsorge“, „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und Marktöffnung in der aktuellen europäischen und internationalen Diskussion | 17 |
| 1.2.1 Das „Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest)“ der Europäischen Kommission..... | 18 |
| 1.2.2 Das „Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest)“ der Europäischen Kommission..... | 32 |
| 1.2.3 Das Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen | 36 |
| 1.2.4 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Liberalisierung von Märkten im Zuge internationaler Handelsvereinbarungen (GATS) | 37 |
| 1.3 Demographischer Wandel und Schrumpfungsprozesse | 39 |
| 1.3.1 Demographische Entwicklung und Kommunen..... | 40 |
| 1.3.2 Aktuelle Zahlen..... | 41 |
| 1.3.3 Wirkungen auf die gebaute, politische und ökonomische Stadt | 42 |
| 1.3.4 Wie kann auf kommunaler Ebene mit der Schrumpfung umgegangen werden? | 43 |
| 1.3.5 Folgen des demographischen Wandels für netzgebundene Infrastruktursysteme | 45 |
| 1.3.6 Akteursinteressen und Konfliktlinien..... | 47 |
| 2. Modernisierungs- und Reaktionsstrategien der Kommunen auf die Veränderungsprozesse | 49 |
| 2.1 Verwaltungsmodernisierung und Neues Steuerungsmodell..... | 50 |
| 2.1.1 Konzeptionelle Grundlagen und Stand der Umsetzung | 50 |
| 2.1.2 Kritik am KGSt-Konzept des Neuen Steuerungsmodells | 52 |
| 2.2 Kommunale Aufgabenkritik..... | 54 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2.2.1 | Zur Definition von Aufgabenkritik und ihrer Wirkrichtung..... | 55 |
| 2.2.2 | Ziele der Aufgabenkritik..... | 56 |
| 2.2.3 | Unsicherheit über die Potenziale der Aufgabenkritik und empirische Befunde..... | 56 |
| 2.2.4 | Defizit an empirischem Material über die erzielten Effekte..... | 58 |
| 2.2.5 | Fazit..... | 59 |
| 2.3 | Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen..... | 60 |
| 2.3.1 | Die Rechtsgrundlage wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen..... | 62 |
| 2.3.2 | Gründe für die Auslagerung in Beteiligungsunternehmen..... | 63 |
| 2.3.3 | Rechtsformenwahl kommunaler Beteiligungsunternehmen und Steuerungsmöglichkeiten..... | 64 |
| 2.3.4 | Art und Ausmaß von Privatisierungen in den erhobenen Kommunen..... | 66 |
| 2.3.5 | Separate Bestandsaufnahme für die Sektoren Wasser, Energie und ÖPNV..... | 71 |
| 2.3.6 | Umfang der Auslagerung und Privatisierung in Netzinfrastukturbereichen unterstreichen die Tendenz zum „Konzern Stadt“ und Steuerungsdefizite..... | 78 |
| 2.4 | Bürgerkommune – Stärkung lokaler Demokratie jenseits repräsentativ-demokratischer Pfade..... | 79 |
| 2.4.1 | Ausbau direktdemokratischer Formen der Demokratie in Kommunen..... | 80 |
| 2.4.2 | Bürgerschaftliches Engagement in der „kooperierenden“ und „aktivierenden“ Kommune..... | 85 |
| 2.4.3 | Partizipation in der Ver- und Entsorgung..... | 87 |
| 3. | Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland vor dem Hintergrund der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen in netzgebundenen Infrastruktursystemen..... | 88 |
| 3.1 | Verfassungsrechtliche Anforderungen an Privatisierungen in der kommunalen Daseinsvorsorge im Licht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG..... | 89 |
| 3.1.1 | Verfassungswirklichkeit und Verfassungsrecht – Wandel der Aufgabenerfüllung in Kommunen und verfassungsrechtliche Interpretation von Art. 28 Abs. 2 GG..... | 90 |
| 3.1.2 | Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau und demokratisch-politische Funktion der Selbstverwaltung im Modell des Art. 28 Abs. 2 GG..... | 91 |
| 3.1.3 | Formen der Privatisierung und Typologie kommunaler Aufgaben..... | 96 |
| 3.1.4 | Grenzen der Aufgabenprivatisierung aus einer „Selbstverwaltungspflicht“ der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG?..... | 105 |
| 3.2 | Demokratiethoretische Überlegungen zur Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie..... | 110 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.2.1 | Drei Blickrichtungen auf die kommunale Selbstverwaltung | 110 |
| 3.2.2 | Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für das Gemeinwesen | 113 |
| 3.2.3 | Kommunale Selbstverwaltung unter Druck | 115 |
| 4. | Veränderte Aufgaben und Steuerungspotenziale in der „Gewährleistungskommune“ | 117 |
| 4.1 | Zur Konzeption der „Gewährleistungskommune“ | 117 |
| 4.1.1 | Wandel des Staatsverständnisses als gewandeltes Verständnis staatlicher und kommunaler Steuerung | 121 |
| 4.1.2 | Wandel der Aufgaben der öffentlichen Hand und das Denken in Verantwortungsstufen | 125 |
| 4.1.3 | Wandel der institutionellen Konfiguration der einzelnen Akteure und ihres institutionellen Arrangements (ihre Rollen und Beziehungen zueinander) | 129 |
| 4.1.4 | Wandel der Wissensbedarfe | 131 |
| 4.1.5 | Grenzen des Gewährleistungsmodells | 133 |
| 4.1.6 | Knackpunkte des Gewährleistungsmodells – von der Theorie zur Praxis | 134 |
| 4.2 | Veränderte Aufgaben und sozial-ökologische Steuerungspotenziale am Beispiel der Transformationen in netzgebundenen Infrastruktursektoren | 134 |
| 4.2.1 | Planungsaufgaben | 137 |
| 4.2.2 | Ausschreibung von Leistungen und Auswahl eines Erstellers | 139 |
| 4.2.3 | Vertragsausarbeitung und -abschluss | 141 |
| 4.2.4 | Controlling und Monitoring | 142 |
| 4.2.5 | Sicherstellung der Leistungserstellung gemäß der definierten Ziele | 143 |
| 4.2.6 | (Strategisches) Kooperationsmanagement | 144 |
| 4.2.7 | Sicherstellung von Transparenz und Publizität zur Ermöglichung von Partizipation | 144 |
| 4.2.8 | Die „lernende Verwaltung“ als Leitbild für administrative Organisationsstrukturen in der Gewährleistungskommune | 147 |
| 4.3 | Grenzen kommunaler Steuerung im Gewährleistungsmodell | 149 |
| 5. | Fazit: Verfassungsrechtliche und praktische Anforderungen der Aufgabendelegation und Gestaltungsspielräume in der Gewährleistungskommune | 153 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 158 |
| | Literatur | 160 |
| | Anhang 1 | 177 |
| | Anhang 2 | 179 |

Einleitung

In den vergangenen Jahren haben die seit langem diskutierten Begriffe „Liberalisierung“, „Deregulierung“ und nicht zuletzt auch „Privatisierung“ an praktischer Brisanz und Relevanz insbesondere auf der kommunalen Ebene gewonnen. Diese Schlagworte, hinter denen sich das gewandelte Verhältnis und die zusehends zwischen Staat und Privatwirtschaft geteilte öffentliche Aufgabenwahrnehmung verbirgt, sind inzwischen verstärkt zu Instrumenten der – oftmals undifferenzierten – politischen Auseinandersetzung geworden – ganz gleich, ob hierbei der Wunsch nach einem „schlanken Staat“ oder die Bestrebung, privaten Sachverstand und nicht zuletzt auch privates Kapital in die Erledigung öffentlicher Aufgaben einzubinden, im Vordergrund stehen. Gerade auf der kommunalen Ebene erfreuen sich „Outsourcing“ und zahlreiche Varianten der Privatisierung kommunaler Aufgaben sowie der organisationsrechtliche Trend einiger Städte zum „Konzern Stadt“ nun auch schon seit einigen Jahren wachsender Beliebtheit. Dies deutet an, dass derzeit in den deutschen Kommunen ein weit reichender institutioneller Wandel stattfindet, der die ökonomischen, fiskalischen und legitimatorischen Grundlagen der Städte und Gemeinden massiv verändert.

Das traditionelle Bild kommunaler Selbstverwaltung, in dem die Kommune mit verfassungsrechtlichem Auftrag aus Art. 28 Abs. 2 GG als allumfassende Hüterin die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ erledigt, gehört angesichts der Veränderung kommunaler Aufgabenwahrnehmung im Zuge von erheblichen Auslagerungen von Aufgaben und Leistungen auf privatisierte Einheiten oder rein private Unternehmen als „kommunale Erfüllungsgehilfen“ schon seit geraumer Zeit der Vergangenheit an. Im operativen Geschäft des kommunalen Umweltschutzes – und hier vor allem in Bereichen der Ver- und Entsorgung (Energie, Gas, Abfall, Wasser und Abwasser) – wird die Übernahme von Aufgabenfeldern durch Private für Kommune und Bürger sehr deutlich. Damit einher geht ein Wandel der kommunalen, d.h. öffentlichen und demokratisch legitimierten, Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und/oder -gewährleistung. Dies ist an sich keine beunruhigende Entwicklung, ist doch die Einbindung von privatem Know-how sowie in Zeiten knapper Kassen auch privaten Kapitals im Interesse einer effektiven Aufgabenerfüllung erwünscht und in verschiedenen Formen der „Public Private Partnership“ (PPP), sei es im kommunalen Umweltschutz oder etwa auch im Städtebau, gang und gäbe.

Infolge der Auslagerung und Privatisierung kommunaler Leistungen in den verschiedenen Ver- und Entsorgungssektoren gewinnen (strategische) Planungs-, Steuerungs-, Kontroll- und Koordinierungsaufgaben in den Kommunen gegenüber der operativen Leistungserstellung an Bedeutung. Damit einher geht ein Wandel tradierter Vorstellungen von den Institutionen „Kommune“ und „kommunale Selbstverwaltung“. Der Ausgang dieses Transformationsprozesses ist offen. Neben Chancen und Risiken im Hinblick auf umweltpolitische Kompetenzen und Strategien der Kommunen lassen sich auf demokratietheoretischer Ebene sowohl Gefahrenpotenziale für den Fortbestand der Kommunen in ihrer heutigen Institutionalisierung ausmachen als auch Chancen beispielsweise für eine Re-Politisierung und Öffnung neuer Diskursräume. Es ist daher das Ziel dieses Bandes, die Frage nach der Legitimation und veränderten Gestaltungsspielräumen kommunalen Handelns auszuloten.

Zunächst werden in den Kapiteln 1 und 2 die exogen angestoßenen Entwicklungen und Problemlagen sowie einige aktuelle Modernisierungs- und Reaktionsstrategien der Kommunen beschrieben, um so einen vorrangig empirisch-deskriptiven Überblick über die Auslöser und Gegenstandsbereiche des institutionellen Wandels zu schaffen. Die anschließenden Kapitel 3 und 4 haben dagegen eine stärker analytische Funktion. Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland wird vor dem Hintergrund der Liberalisierungstendenzen und Privatisierungstendenzen in netzgebundenen Infrastruktursystemen zum einen aus einer formalen, verfassungsrechtlichen Perspektive bestimmt. Denn mit dieser Entwicklung wird die verfassungsrechtlich statuierte Verantwortung der legitimierten Entscheidungsträger in den Kommunen für die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ nicht „wegprivatisiert“. Vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Anforderungen an Privatisierungen in der kommunalen Daseinsvorsorge im Licht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG und der Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau sowie der demokratisch-politischen Funktion der Selbstverwaltung ist die Frage nach den Mindestvorgaben für die Privatisierung kommunaler Aufgaben zu stellen. Bedeutung kommt dabei dem Begriff der „Eigenverantwortung“ bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zu. Aufbauend auf Abwägungs- und Unterscheidungskriterien für die Privatisierung kommunaler Aufgaben (pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) werden juristische Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben – gleichsam aus einer „Selbstverwaltungspflicht“ der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG heraus – entwickelt. Zum anderen soll eher demokratietheoretisch argumentierend herausgeschält werden, welche Effekte die Selbstverwaltungsgarantie in Kommunen in ihrer politisch-demokratischen Funktion für das Gemeinwesen hat.

Die veränderten Aufgaben und Steuerungspotenziale der Kommunen in Bereichen netzgebundener Infrastruktursysteme als Abbildung der Transformation von der Leistungs- zur Gewährleistungskommune werden in Kapitel 4 beschrieben und analysiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Transformationsprozesse in Kommunen als ein institutioneller Wandel gekennzeichnet werden können – von der Leistungs- zur Gewährleistungskommune. Ausgehend von einem Wandel des Staatsverständnisses im Gewährleistungsstaat werden jeweils für die sich verändernden Dispositionen der öffentlichen Hand in einem zweiten Schritt Ableitungen für ein Konzept der „Gewährleistungskommune“ theoretisch unterfüttert, bevor dann die veränderten Aufgaben und sozial-ökologische Steuerungspotenziale am Beispiel der Transformationen in netzgebundenen Infrastruktursektoren in Kommunen auf einer eher operativen/praktischen Ebene diskutiert werden, um so gerade auch die Grenzen dieses Modells auf kommunaler Ebene aufspüren zu können.

Zum Gemeinwohl-Begriff

Im Titel dieses Bandes ist der Begriff des „Gemeinwohls“ enthalten. Seine Verwendung wirft unweigerlich eine Reihe von Fragen auf: zunächst die von Offe (2002) formulierte Frage, wessen Wohl das Gemeinwohl denn ist? Dann die Frage nach den Inhalten des Gemeinwohls (Was ist das Gemeinwohl?) und schließlich die Frage nach den Verfahren

der Gemeinwohlbestimmung. Auf letzterer liegt der Schwerpunkt der Ausführungen in diesem Band.¹

Gemeinwohl als ein ebenso zentraler, weil moralisch hoch aufgeladener, wie unscharfer Begriff in der Debatte über die Zukunft der kommunalen Daseinsvorsorge ist in einer demokratischen, pluralistischen Gesellschaft notwendigerweise unbestimmt. Denn erstens existieren unterschiedliche Ideen und Interessen, zweitens sind gesellschaftliche Werte und Wertsysteme nie absolut, sondern immer nur relativ und drittens verfügen Einzelne und die Gesellschaft über eine grundsätzlich begrenzte Erkenntnisfähigkeit, die eine „objektive“, wissenschaftliche Gemeinwohlbestimmung unmöglich macht (Schuppert 2002: 21). Gemeinwohl lässt sich damit inhaltlich a priori nicht festlegen. Diese inhaltliche Offenheit der Gemeinwohldefinition erlaubt es, ja erzwingt es geradezu, die Definition von Gemeinwohl als politische Aufgabe zu begreifen und in demokratische Verfahren zu verlagern (Schuppert 2002: 23 ff.), wo es dann in modernen pluralistischen Gesellschaften formal und prozedural bestimmt wird (Fuchs 2002: 92). Diese Gemeinwohlbestimmung kann jedoch immer nur eine vorläufige sein; Gemeinwohl steht unter einem permanenten politischen Aushandlungszwang. Problematisch an einer rein prozeduralen Bestimmung des Gemeinwohls ist jedoch, dass sich hierin jeglicher Gehalt des Begriffes auflöst und er auch in seiner Funktion als regulative Idee demokratischen, politischen Handelns obsolet wird (Fuchs 2002: 100).

Als Ausweg für das Gemeinwohldilemma zwischen der Unmöglichkeit einer inhaltlichen Definition und der Maßstabslosigkeit einer prozeduralisierten Bestimmung von Gemeinwohl bietet sich eine Pluralisierung des Gemeinwohls in „Gemeinwohlbelange“ an (Schuppert 2002: 27 ff.), die in institutionalisierten Verfahren entsprechend gewichtet und bestimmt werden können. Gesellschaftliche Entscheidungsprozesse zur Gemeinwohlbestimmung verlaufen jedoch nicht frei von Partikularinteressen und Machteinflüssen. Die Aufgabe des Staates ist es, die Entscheidungsprozesse so zu ordnen und zu institutionalisieren, dass Entscheidungen über die inhaltliche Auslegung und die Gewichtung von Gemeinwohlbelangen als legitim gelten können und akzeptiert werden (Schuppert 2002: 35). In den Bereichen tradierter kommunaler Daseinsvorsorge sind durch die Liberalisierung und Privatisierung Entscheidungsprozesse und Machtkonstellationen einem grundlegenden Wandel unterworfen. Damit stellt sich auf staatlicher und, wie zu zeigen sein wird, umso mehr auf kommunaler Ebene die Herausforderung der Sicherung von Gemeinwohl – prozedural wie inhaltlich. So geht es in diesem Band auch darum, „explizit normative Anforderungen an die Sicherstellung einer Gemeinwohlorientierung in veränderten staatlichen (hier: kommunalen) Steuerungszusammenhängen zu formulieren“ (Trute 2002: 332).

1 Inhaltliche Annäherungen an Gemeinwohl in Bezug auf die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen sind nicht Gegenstand der hier vorgelegten Analyse. Vielmehr wird der Gemeinwohlbegriff im Folgenden als wie auch immer im Einzelfall konkret ausgefüllter Gegensatz zu partikularen, sektoralen Einzelinteressen verstanden.

Zum methodischen Vorgehen

Mit dieser gleichermaßen analytisch-deskriptiv wie theoretisch geleiteten Arbeit sollen das im weiteren Projektverlauf zu erstellende Produkt, eine „Strategische Entscheidungshilfe für ein nachhaltiges Infrastrukturmanagement“, inhaltlich vorstrukturiert und die normative Ausrichtung der Entscheidungshilfe auf die kommunale Ebene begründet werden. Vorschläge für die instrumentelle Ausgestaltung der Entscheidungshilfe sowie eine Auseinandersetzung mit dem neuen institutionellen Arrangement zwischen Rat, Verwaltung, Bürgerschaft und Unternehmen wird im Jahr 2005 ein weiterer Band zum Thema liefern.

Bei der Datenerhebung bzw. der empirischen Fundierung der theoretischen Annahmen und Entwicklungstrends wurde auf einen Mix verschiedener Quellen und Erhebungsmethoden zurückgegriffen. Zum einen wurden (als wohl die gängigste Form überhaupt) publizierte empirische Studien herangezogen, die teilweise auch den Status „grauer Literatur“ haben. Um den Umfang und die Art der Privatisierung in Kommunen bestimmen zu können, wurde eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte als eigene empirische Erhebung durchgeführt. Für die Härtung von Forschungsthese, aber auch um Hinweise auf neue Trends und schärfere Bilder von den Entwicklungen sowie Interessen- und Akteurskonstellationen in typisierten Kommunen zu erlangen, wurden (1) Expertenworkshops durchgeführt, (2) die auf den Verbund-/Meilensteinworkshops mit den Vertretern der einbezogenen Praxispartner und den das Projekt begleitenden Mitgliedern des Praxisbeirats geführten Diskussionen ausgewertet sowie (3) Expertengespräche (Einzel- und Gruppenbefragungen) mit Vertretern der Praxispartnerstädte geführt. Die Interviewpartner wurden dazu aus drei verschiedenen Funktionsbereichen der Kommunen ausgewählt: erstens der politischen Ebene (Dezernenten), zweitens der Fachverwaltung (Amts- und Abteilungsleiter) und drittens der Kommunalwirtschaft. Mit der Methode der Gruppenbefragung und der Differenzierung drei funktionaler Akteure/Kategorien einer Kommune gelang es, verschiedene Sichtweisen auf einen Problembereich/Gegenstand zu erhalten und verschiedene, funktional differenzierte Erfahrungen und Strategien im Umgang mit der Transformation netzgebundener Infrastruktursysteme zu sammeln.

So fußt denn diese Arbeit auf der Unterstützung von vielen Expertinnen und Experten. Ihnen gebührt ebenso unser herzlicher Dank wie den Kolleginnen und Kollegen aus dem DifU und dem Forschungsverbund netWORKS, die uns durch kritische Kommentierung die Fertigstellung dieser Studie erst ermöglicht haben.

Der nachfolgende Bericht entstand im Rahmen der Arbeiten des Forschungsverbundes netWORKS. Es ist das Ziel von netWORKS, die sich gegenwärtig vollziehende sozial-ökologische Transformation in den Ver- und Entsorgungssektoren zu untersuchen. Eine besondere Beachtung kommt dabei dem Transformationsprozess in der Wasserwirtschaft zu. Es werden Vorschläge ausgearbeitet, wie dieser Wandel gestaltet und in einen Korridor einer Nachhaltigen Entwicklung gelenkt werden kann. Kommunale Gestaltungspotenziale stehen dabei im Mittelpunkt.

Das dieser Veröffentlichung zugrunde liegende Verbundvorhaben wird mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 07VPS08A gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

1. Bestandsaufnahme exogen angestoßener Entwicklungen und Problemlagen in Kommunen

In den deutschen Kommunen ist derzeit ein weit reichender institutioneller Wandel² beobachtbar, der die ökonomischen, fiskalischen und legitimatorischen Grundlagen der Städte und Gemeinden massiv verändert und teilweise in Frage stellt. Zum einen wirken exogene Entwicklungen und Problemlagen auf die Kommunen und ihre Daseinsvorsorgeaufgabe ein. Hier sind insbesondere zu nennen die Haushaltskrise der Kommunen, verursacht u.a. durch eine Verschlechterung makroökonomischer Rahmendaten und strukturelle fiskalpolitische Entscheidungen auf Bundes- und auf Landesebene und deren Folge sowie Liberalisierung, Privatisierung oder Kommerzialisierung ehemals öffentlicher Ver- und Entsorgungsbereiche. Im Zuge der EU-Wettbewerbspolitik wurden bzw. werden bisher geschützte und in der Regel von Kommunen bediente Aufgabenbereiche der Daseinsvorsorge für Wettbewerb und private Konkurrenz geöffnet. Schließlich sind gerade auch die Kommunen von den Auswirkungen demographischer Prozesse, die das Paradigma einer auf Wachstum ausgerichteten Stadtentwicklung und -planung obsolet werden lassen, betroffen.

1.1 Haushaltskrise der Kommunen und Investitionsbedarfe

Die finanzielle Situation der deutschen Kommunen hat sich in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert. Auf der Einnahmeseite hat sich insbesondere der Einbruch des Gewerbesteueraufkommens negativ ausgewirkt; bei gleichzeitig steigenden Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe gelingt es heute kaum noch einer Kommune, einen ausgeglichenen Haushalt zu realisieren. Besonders kritisch ist die Situation, da die Probleme weniger hausgemacht als vielmehr übergeordneten wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen geschuldet sind. Für die Kommunen resultiert aus dieser Entwicklung ein erheblicher Anpassungsdruck.

1.1.1 Aktuelle Lage: die schwerste Finanzkrise der deutschen Städte

Der Gemeindefinanzbericht 2003 belegt anhand der Finanzdaten für die Gesamtheit aller Kommunen und speziell für die Städte, dass sich diese in ihrer größten Finanzkrise seit Gründung der Bundesrepublik befinden. Dies schlägt sich in einem weiteren Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits und vor allem der Deckungslücken in den städtischen Verwaltungshaushalten auf Rekordniveau sowie in einer zwangsläufigen Fortsetzung des kommunalen Investitionsverfalls nieder (DST 2003a).

Die Finanzprognose für die kommunalen Haushalte 2003/2004 bestätigt die Dramatik der Finanzsituation. Nach den Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände mussten die Städte und Gemeinden das vierte Mal in Folge Rekorddefizite, einen Tiefstand der Investitionen sowie einen starken Anstieg der Sozialausgaben hinnehmen. Demnach stieg das

2 Vgl. hierzu, bezogen auf die Kommunen, Libbe/Tomerius/Trapp (2002); den Institutionenbegriff und Institutionenwandel theoretisch fundierend Göhler (1997).

Gesamtdefizit der kommunalen Haushalte 2003 im Vergleich zum Vorjahr von 4,7 Milliarden Euro auf 9,7 Milliarden Euro. Im Jahr 2004 wird mit einem Anstieg auf etwa zehn Milliarden Euro gerechnet. Bei den Investitionen sank das Volumen 2003 um mehr als acht Prozent auf gut 21,6 Milliarden Euro ab. Damit lag es 2003 um mehr als 35 Prozent oder 11,8 Milliarden Euro unter dem Stand der kommunalen Sachinvestitionen von 1992 (DST 2004a).

Wichtigste Ursache sind nicht fahrlässiges Ausgabengebahren, sondern dramatische Einbrüche, vor allem bei den Gewerbesteuereinnahmen. Die Gewerbesteuereinnahmen, die den Städten und Gemeinden nach Abführung der Umlage an Bund und Länder verbleiben, werden 2004 um fast sieben Prozent unter dem Niveau des Jahres 2000 liegen (DST 2004a). Einzelne Städte waren in den letzten Jahren von Einbußen von über 50 Prozent betroffen. Wie problematisch die Lage ist, hat der Alarmruf des Münchener Oberbürgermeisters deutlich gemacht. Im Sommer 2002 erklärte Christian Ude die Stadt München für pleite und verhängte eine Haushaltssperre. Der Presse war zu entnehmen, dass alle in München ansässigen DAX-geführten Unternehmen damals zwar Gewinne auswiesen, aber keine Gewerbesteuer zahlten.

1.1.2 Kommunale Investitionsbedarfe

Laut Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes werden etwa 60 Prozent der öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik von den Kommunen getätigt. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat in einer zum wiederholten Male³ durchgeführten kommunalen Investitionsbedarfsschätzung belegt, dass für kommunale Investitionen im Jahrzehnt 2000 bis 2009 rund 686 Milliarden Euro benötigt werden, wenn die kommunale Infrastruktur in ausreichender Qualität und Quantität erhalten oder geschaffen werden soll und gesetzliche oder sonstige Normen zugrunde gelegt werden (Reidenbach u.a. 2002). Die Schätzung enthält nicht nur den Investitionsbedarf aller deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise, sondern auch den kommunaler Zweckverbände, Krankenhäuser und Unternehmen wie Stadtwerke.⁴ Den höchsten Bedarf an Investitionen hat mit 26 Prozent der Verkehrsbereich (Straßen und ÖPNV), gefolgt von den Bereichen Soziale Infrastruktur (19 Prozent) sowie Wasser und Umweltschutz (18 Prozent).

Insbesondere aufgrund der Altersstruktur der Infrastruktur und hier nicht zuletzt der Wasser- und Abwassernetze stehen die Kommunen vor enormen Herausforderungen (Kluge/Scheele 2003: 9). Zur kontinuierlichen Sanierung und zum Erhalt des deutschen Wasser- und Abwassersystems schätzt die Bundesregierung den Finanzierungsbedarf in den nächsten 15 bis 20 Jahren auf 150 bis 250 Milliarden Euro (Heymann 2000: 12). Das Difu hat für den Bereich der öffentlichen Wasserversorgung einen Bedarf von 29,8 Milliarden Euro und für die Abwasserbeseitigung von 62,8 Milliarden Euro berechnet, was – beide Bereiche gemeinsam betrachtet – einen jährlichen Bedarf von ca. 9,26 Milliarden Euro ergibt. Diese Gelder werden vorwiegend in das bis zu 100 Jahre alte, sanierungsbedürftige

3 Zuvor vgl. Reidenbach u.a. (1992).

4 Einschränkend ist festzustellen, dass von einem 1999 ermittelten Anteil ausgegangen wurde und eine Prognose weiterer „materieller Privatisierung“ in der Studie nicht enthalten ist (zum Stand von Auslagerung und Privatisierung auch Kapitel 2.4)

Rohrleitungs- bzw. Kanalisationsnetz investiert werden müssen. Diese hohen Investitionssummen stellen die Kommunen in den kommenden Jahren vor enorme Herausforderungen.

Von der vom Difu ermittelten Summe kommunaler Investitionsbedarfe entfallen auf die alten Bundesländer 69 Prozent, auf die neuen Länder 31 Prozent. Umgerechnet auf die Einwohnerzahlen ist jedoch der kommunale Investitionsbedarf im Osten fast doppelt so hoch wie der im Westen. Der Unterschied ist einerseits die Folge eines immer noch bestehenden Nachholbedarfs im Osten, er spiegelt aber auch höhere Anteile der ostdeutschen Kommunen am Wohnungsbestand wider. Auch der Investitionsbedarf in den westdeutschen Städten und Gemeinden ist beachtlich: Die Sanierung und Modernisierung der bereits bestehenden kommunalen Infrastruktur tritt inzwischen immer mehr in den Vordergrund. In den ersten 30 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg fand in Westdeutschland eine beachtliche Investitionstätigkeit statt: Es entstanden Gebäude, Straßen, Kanalisationen, die heute modernisiert oder ersetzt werden müssen. In den neuen Bundesländern sind weiterhin die Folgen einer jahrzehntelangen Vernachlässigung des Bestands aufzuarbeiten. Eine Vernachlässigung des Infrastrukturbestands über einen längeren Zeitraum wird erhebliche negative Folgen für die Lebensqualität und die wirtschaftliche Attraktivität Deutschlands haben.

Ein Vergleich des heutigen Investitionsniveaus der Kommunen mit dem geschätzten Bedarf macht sichtbar, dass eine deutliche Steigerung der in den vergangenen Jahren rückläufigen kommunalen Investitionen notwendig wäre. In Anbetracht der aktuellen Finanzlage kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommunen eine derartige Steigerung aus eigener Kraft schaffen.

1.1.3 Kommunal nicht gestaltbare Rahmenbedingungen

Um die Haushaltsprobleme der Städte in ihrer Dauerhaftigkeit einzuordnen, lohnt es sich, sie in einem erweiterten Kontext ihrer Rahmenbedingungen zu erfassen.

Die Kommunen als Gesamtheit treten nach den Konsolidierungsphasen in der ersten Hälfte der 80er-Jahre und in den 90er-Jahren (Mädig 2003a) in eine dritte Runde ein, ohne noch über nennenswerte Reserven zu verfügen. Viele Kommunen arbeiten schon seit Jahren mit Haushaltssicherungskonzepten, viele finanzieren die wachsenden Defizite ihres Verwaltungshaushalts mit Kassenkrediten, die sich kumulieren.

Besonders kritisch ist die Situation, da die seit der Mitte der 80er-Jahre dominierenden Einflussfaktoren von den Kommunen kaum beeinflussbar sind. Diese Faktoren können hier nur skizziert werden (ausführlich ebenda):

- An erster Stelle stehen *die sozio-ökonomischen Trends*: Die Sachzwänge der Globalisierung begrenzen die Handlungsspielräume des Staates zunehmend. Sie wirken tendenziell in Richtung Absenkung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote und machen lokale erratische Steuerschocks wahrscheinlicher. Insbesondere den großen transnationalen Konzernen gelingt es, für sich ein Maximum an Steuerminimierung zu erzielen. Ferner schlägt die andauernd hohe Arbeitslosigkeit auf die kommunalen

Haushalte – insbesondere infolge des zunehmenden Abrutschens größerer Bevölkerungsteile in die Sozialhilfe – voll durch. Sie schwächt aber auch über den Einkommensteueranteil die Einnahmeseite der Kommunen. Schließlich sind die Zusammenhänge zwischen dem demographischen Wandel (Kapitel 1.3) und den öffentlichen, speziell den kommunalen Finanzen bisher erst in Umrissen erkennbar. Stichworte in diesem Zusammenhang sind steigende Durchschnittskosten bei der Erbringung sozialer und technischer Infrastruktur, wachsende Sozialhilfebelastungen infolge der Alterung der Gesellschaft und die mit notwendiger Zuwanderung verbundenen Kosten der Integration.

- An zweiter Stelle sind *die auf staatlicher und supra-staatlicher Ebene gestalteten Rahmenbedingungen* zu nennen: Neben dem bereits genannten internationalen Standortwettbewerb wirken institutionelle Defizitkriterien (von den Gemeindeordnungen über Art. 115 GG bis zum Maastrichter Vertrag) begrenzend auf die (staatlichen und kommunalen) Handlungsspielräume. Auf der Einnahmeseite besonders schmerzlich für die Kommunen sind die staatlich veranlassten Einnahmerückgänge im Bereich der Gewerbesteuer und die staatlichen Zugriffe auf die Gewerbesteuerumlage, angefangen vom Fonds deutsche Einheit über die Solidarpakte I und II bis hin zur Beteiligung der Kommunen an der Steuerreform 2000 (Vesper 2002: 164). Doch gibt es nicht nur staatlich veranlasste Einnahmeminderungen ohne Ausgabenentlastungen, vielmehr wirkt sich auch die umgekehrte Konstellation einer staatlich veranlassten Ausgabesteigerung ohne adäquate Einnahmesteigerung seit Jahrzehnten belastend auf die kommunalen Haushalte aus. Der Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip zieht sich durch zahlreiche Sozialgesetze und drückt sich „in hunderten Einzelregelungen zu Standards (von den Umweltstandards der EU bis zur Pflicht zur Bereitstellung einer Gleichstellungsbeauftragten ab bestimmter Gemeindegröße in Landesgesetzen)“ (Mäding 2003a: 8) aus.

Neue Belastungen sind für die Zukunft zu erwarten. Das Problem des Niveaus des Anteils der kommunalen Ebene am Finanzaufkommen insgesamt im Vergleich mit dem gesamtstaatlichen Gewicht kommunaler Aufgaben wird von der Einnahmen- und Ausgabenseite her verschärft. Das strukturelle Problem der regionalen Verteilung der kommunalen Einnahmen im Vergleich mit den regionalen Ausgabedringlichkeiten wird vor allem zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Regionen und im Stadt-Umland- bzw. Großstadt-Kleinstadt-Kontext weiter neue Nahrung bekommen. Nicht unerwähnt bleiben darf schließlich das Problem des schleichenden Autonomieverlustes durch europäische Vorgaben (Mäding 2003b).

1.1.4 Zum Stand der Gemeindefinanzreform

Die Bundesregierung hat im März 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt.⁵ Seitdem wurde unter hohem Zeitdruck eine Vielzahl neuer Steuer- und

5 Unter Vorsitz des Bundesfinanzministers berieten Vertreter des Bundes, der Länder, der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der kommunalen Spitzenverbände.

Finanzierungsmodelle diskutiert. Aus dem ganzen Bündel der kommunalen Finanzprobleme wurden lediglich zwei Themen für die Arbeit der Kommission herausgegriffen:⁶

- die Reform der Gewerbesteuer und
- die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei erwerbsfähigen Personen, das so genannte Hartz-IV-Gesetz.

Bei der Reform der Gewerbesteuer konkurrierten zwei Modelle: einerseits das Modell der so genannten modernisierten Gewerbesteuer (NRW und Kommunale Spitzenverbände⁷) mit den Elementen der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und des Kreises der Steuerpflichtigen⁸ sowie andererseits das Modell mit den Elementen eines Ersatzes der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung des Anteils an der Umsatzsteuer (BDI/VCI-Modell). Die Kommission empfahl mehrheitlich die modernisierte Gewerbesteuer. Dies wurde jedoch von der Bundesregierung nicht akzeptiert, sondern durch eine Gemeindewirtschaftsteuer ersetzt, bei der alle ertragsunabhängigen Elemente entfernt wurden. Auf Druck der Kommunen änderte die Koalition diesen Beschluss dahingehend, dass alte ertragsunabhängige Elemente beibehalten wurden und einige neue hinzukamen.

Für die Beurteilung der Wirkungen ist es wichtig, den Unterschied zwischen Zahlung und Belastung durch die Gewerbesteuer zu verstehen. Schon das heutige Recht kennt eine Teilverrechnung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer bei Personenunternehmen. Diese Regelung wurde im Gesetzentwurf noch ausgeweitet, so dass Personenunternehmen bei einem Hebesatz unter 400⁹ de facto zwar Gewerbesteuer zu bezahlen hätten, aber dann wieder entlastet worden wären.

Für die Gewerbesteuerreform wurden Modellrechnungen bei 253 Gemeinden durchgeführt, mit deren Hilfe Auswirkungen der Reform auf bestimmte Typen von Gemeinden geschätzt wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass gemessen an der prozentualen Veränderung die Umlandgemeinden der westdeutschen Kernstädte und die Kommunen in den neuen Bundesländern beim Kommunalmodell am besten abschneiden. Das BDI-Modell

6 Die nachfolgenden Ausführungen gehen auf einen Vortrag von Michael Reidenbach im Rahmen des Di-fu-Ansprechpartnertreffens 2003 zurück (Reidenbach 2003).

7 Vgl. z.B. Deutscher Städtetag (2003c).

8 Mit ihrem Modell zur Modernisierung der Gewerbesteuer durch die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen um die Freiberufler und eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer um die Zinsen und Zinsanteile von Mieten, Pachten und Leasingraten wollten die kommunalen Spitzenverbände erreichen, dass die Gewerbesteuer stetiger und ergiebiger ausfällt, die Verbindung zwischen Wirtschaft und Kommunen nicht geschwächt wird, sich alle Wirtschaftseinheiten an der Finanzierung ihrer Standortgemeinde beteiligen und die Finanzierung kommunaler Aufgaben nicht auf die Einwohner verlagert wird (DST 2003b).

9 Die Steuer wird auf Grund des einheitlichen Steuermessbetrags mit einem Hundertsatz (Hebesatz) festgesetzt. Der durch die hebeberechtigten Gemeinden festgesetzte Hebesatz entscheidet maßgeblich über die Höhe der Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B) in den Gemeinden. So lag nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes der durchschnittliche Hebesatz für die Gewerbesteuer in Deutschland im Jahr 2002 bei 386 Prozent. Die niedrigsten Landesdurchschnitte bei den Gewerbesteuerhebesätzen hatten im Jahr 2002 Mecklenburg-Vorpommern (314 Prozent), Brandenburg (323 Prozent), Thüringen (335 Prozent) und Schleswig-Holstein (341 Prozent). Unter den Stadtstaaten lag in Hamburg der Hebesatz mit 470 Prozent am höchsten. Nordrhein-Westfalen hatte mit einem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz von 426 Prozent den höchsten Wert unter den Flächenländern vor Sachsen (408 Prozent).

würde bewirken, dass die Kernstädte ihre Hebesätze für die Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erheblich anheben müssten, so dass sich ein erhebliches Gefälle zum Umland ergeben würde.

Mit dem am 19.12.2003 im Vermittlungsausschuss beschlossenen Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer wird im Wesentlichen die Gewerbesteuerumlage gesenkt, die anderen steuerlichen Reformvorschläge wurden abgelehnt. Damit sollen die Kommunen ab dem Jahr 2004 die ihnen zugesagte Entlastung von rund 2,5 Milliarden Euro erhalten. Ab 2005 steigt diese Entlastung auf rund drei Milliarden Euro mit leicht steigender Tendenz. Den Kommunen soll auf diese Weise mehr Spielraum für dringend notwendige Investitionen vor Ort gegeben werden.

Die Ergebnisse der neuen Steuerschätzung 2004 bis 2008 bestätigen mit Mehreinnahmen von 2,3 Milliarden Euro die Prognose (DST 2004c). Dennoch wird von kommunaler Seite das Ergebnis der Reformdiskussion lediglich als „Tropfen auf den heißen Stein“ angesehen. „Die Kompromisse des Vermittlungsausschusses zur Gewerbesteuer und zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind absolut unzulänglich, um die Städte wieder finanziell handlungsfähig zu machen. Bund und Länder haben die legitimen Ansprüche der Kommunen trotz der spürbaren Folgen für die Bürgerinnen und Bürger sehr unzureichend berücksichtigt“, so Städtetagspräsidentin Roth Ende 2003 (DST 2003c). Zwischenzeitlich wurde die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von 2005 an sogar als weitere Be- und nicht etwa als Entlastung angesehen. In ihrer ursprünglichen Planung hätte die Zusammenlegung nach eigenen Berechnungen in der Stadt München ein Loch von schlimmstenfalls 70 Millionen Euro in den Sozialhaushalt gerissen, so der Oberbürgermeister (Süddeutsche Zeitung vom 10.2.2004).¹⁰ Nach monatelangen Verhandlungen haben sich Regierung und Opposition inzwischen im Vermittlungsausschuss auf einen Kompromiss geeinigt. Demnach erhalten die Gemeinden ab 2005 3,2 Milliarden Euro aus Bundesmitteln vor allem für die Bezahlung der Unterbringungskosten der Arbeitslosengeld-II-Bezieher.

1.1.5 Knappe Finanzen als dauerhafter Push-Faktor für die (Teil-)Privatisierung kommunaler Unternehmen

Aus der anhaltenden Haushaltskrise resultiert für die Kommunen ein erheblicher Anpassungsdruck. Der eingeschlagene und durchaus bemerkenswerte Konsolidierungskurs geht wie gezeigt einher mit einem dramatischen Verfall der kommunalen Investitionstätigkeit. Weitere Kürzungen bei kommunalen Einrichtungen erscheinen unumgänglich. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die politische Debatte stark emotionalisiert geführt wird. Nüchtern betrachtet kann man Auslagerung und Privatisierung in er-

10 Der Deutsche Städtetag beziffert die Entlastung für 2004 unter dem Strich mit gerade einmal 1,5 Milliarden Euro (bei fast zehn Milliarden Euro Finanzierungsdefizit!). Die angekündigten Mehreinnahmen von 2,5 Milliarden Euro durch die Verringerung des Anteils von Bund und Ländern an der Gewerbesteuer und andere Korrekturen bei der Gewerbesteuer reduzierten sich durch das Vorziehen der Steuerreform erheblich. Das Senken der Gewerbesteuerumlage sei außerdem keine Reform der Gewerbesteuer, sondern lediglich die längst überfällige Korrektur einer Fehlentscheidung von Bund und Ländern. Daher müsse die Gemeindefinanzreform auch 2004 auf der Agenda bleiben (DST 2004b).

heblichem Umfang konstatieren (vgl. Kapitel 2.3), in der Realität ist dies Ausdruck eines vielerorts mittlerweile vorhandenen Gefühls der Ohnmacht. Mit rein fiskalischen Argumenten lässt sich der weitere Verkauf kommunalen Eigentums nur unzureichend begründen¹¹. Die ökonomische Theorie liefert keinen befriedigenden Ansatz zur Bestimmung der inhaltlichen Substanz kommunalen oder gemeinwohlorientierten Handelns (Vesper 2002: 172).¹² So ist das Dilemma, in dem sich die Städte derzeit befinden, evident. Nicht ohne Polemik bemerkte daher der Münchener Oberbürgermeister Ude 2003, dass auf die in den Wirtschaftsseiten geäußerten wohlfeilen Empfehlungen, die Städte sollten doch ihre Betriebe veräußern, spätestens im Feuilleton die Replik folgt, die Städte würden zivilisatorische Errungenschaften abschaffen (Ude 2003).

So nimmt es denn nicht Wunder, wenn auf europäischer und nationaler Ebene angestoßene wettbewerbspolitische Debatten, vonseiten der Städte und Gemeinden überaus kritisch in ihren Auswirkungen auf traditionelle Handlungsfelder der „kommunalen Daseinsvorsorge“ diskutiert werden.

1.2 Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen übergeordneter staatlicher Ebenen – „Daseinsvorsorge“, „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und Marktöffnung in der aktuellen europäischen und internationalen Diskussion

Die Liberalisierungspolitiken der EU-Kommission haben das Spannungsverhältnis zwischen den Marktfreiheiten des EG-Vertrags (Waren-, Kapital- und Zahlungs-, Niederlassungsfreiheit) und dem Prinzip der öffentlichen Dienstleistungen, das seit dem 1.5.1999 in Art. 16 EGV i.V.m. Art. 86 Abs. 2 EGV ausdrücklich im EG-Vertrag verankert ist, in den letzten Jahren verschärft.¹³ Auch eine breite Diskussion über die Absicherung öffentlicher, gemeinwohlbezogener Dienstleistungen – in der EU-Terminologie: Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem und nicht wirtschaftlichem) Interesse – konnte über diverse Dokumente wie die Mitteilung der Kommission zu den Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (Europäische Kommission 2000) und die Berichte des Europäischen Parlaments (Ausschuss für Wirtschaft und Währung, „Langen-Bericht“, Oktober 2001) zu eben dieser Kommissionsmitteilung sowie der Kommission an den Europäischen Rat von Laeken (Europäische Kommission 2001) bislang allerdings nur wenig Klärung für die grundsätzlichen Fragen bringen, welchen Stellenwert Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter den Marktfreiheiten des EG-Vertrages haben und wie Gemeinwohlbelange im Rahmen der europäischen Wettbewerbspolitik gewahrt werden können.

Die kommunalen Verbände und insbesondere der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) haben in der Diskussion um das Verhältnis von kommunalen Dienstleistungen und EU-Wettbewerbsrecht zunächst einige Hoffnung auf etwaige Schutzwirkungen von Art. 16

11 Zu den Gründen für zunehmende Auslagerung vgl. Kapitel 2.3.2; zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen und Grenzen vgl. Kapitel 3.1.

12 So auch die Reaktion eines Diskutanten auf den Vortrag Libbe/Trapp „Liberalisierung und Privatisierung in Ver- und Entsorgungssektoren. Herausforderungen an die kommunale Umweltpolitik“, Difu-Dialog zur Zukunft der Städte, 18.2.2004.

13 Zur Bedeutung von Art. 16 und Art. 86 II EGV für die Erbringung kommunaler Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt näher Schmidt 2003: 225 ff., insbesondere 230 ff. und 237 ff.; Frenz 2000).

und Art. 86 Abs. 2 EGV für die kommunale Wirtschaft gesetzt. Allerdings geht der rechtliche Gehalt des Art. 16 EGV nach ganz überwiegender Meinung in seinem Charakter einer politischen Absichtserklärung und Handlungsaufforderung nicht über eine objektive Bestandsgarantie für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse hinaus (Jung, in: Calliess/Ruffert 2002, Art. 86 Rn. 13; Schmidt 2003: 239). Jegliche Politikgestaltung in der EU und den Mitgliedsstaaten muss allerdings das Funktionieren und den Bestand dieser Dienste beachten, ohne dass daraus jedoch konkrete politische Handlungsaufträge abzuleiten wären. Zudem schlägt der besondere Stellenwert der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus Art. 16 EGV im Rahmen der Abwägungsentcheidung zu Buche, ob im Falle der Bestandsgefährdung der Dienste durch die vollständige Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts eine Ausnahme von den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages gem. Art. 86 II EGV gemacht werden kann. Eine Privilegierung kommunaler Unternehmen, d.h. eine Freistellung von den wettbewerbs- und insbesondere auch beihilferechtlichen Regeln der Art. 81 ff. EGV, kann Art. 16 EGV als Norm, die keine subjektiven Rechtspositionen einräumt, nicht bieten (Schmidt a.a.O.; Kämmerer 2002: 1042 f.). Nach der Rechtsprechung des EuGH liegt immerhin die Definitionsmacht darüber, was unter den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gem. Art. 86 II EGV zu verstehen ist, unter Anerkennung der mitgliedsstaatlichen wirtschaftspolitischen Gestaltungsmacht bei den Mitgliedsstaaten (EuGHE I 1997: 5699, 5779; S. 5815, 5834). Allerdings sieht das Gericht in Art. 86 II EGV eine eng auszulegende Ausnahme von den EU-Wettbewerbsregeln (EuGH a.a.O.: 5778 und 5834), wobei die Beweislast für das Vorliegen einer solchen Ausnahme bei den Mitgliedsstaaten liegt (EuGH a.a.O.: 5782 und 5843). Demgegenüber setzt der EuGH für die Voraussetzungen der Ausnahme nach Art. 86 II EGV, nämlich der „rechtlichen oder tatsächlichen Verhinderung der Erfüllung der übertragenen Aufgaben durch Anwendung der Wettbewerbsregeln“, nicht eine wortwörtliche Unmöglichkeit, sondern eine Unzumutbarkeit der Leistungserfüllung voraus: Es müsse keine vollständige Verhinderung der Dienstleistungen bzw. eine Existenzgefährdung des betrauten Unternehmens vorliegen; vielmehr reiche es aus, wenn die Beibehaltung der dem Unternehmen gewährten Rechte erforderlich sei, damit die Erfüllung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch das betraute Unternehmen unter wirtschaftlich tragbaren Bedingungen nicht ernsthaft gefährdet werde (EuGHE a.a.O.: 5699, 5782 f.; vgl. auch Papier 2003: 693). Dem Ausnahmecharakter des Art. 86 II EGV nach dürfte aber die Begründung allein, dass schon der EU-weite Wettbewerb – etwa über Ausschreibungspflichten – zu wirtschaftlich untragbaren Bedingungen für das betraute öffentliche Unternehmen führe, nicht ausreichend für einen Dispens vom EU-Wettbewerbsrecht sein.¹⁴

1.2.1 Das „Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest)“ der Europäischen Kommission

Am 21.5.2003 veröffentlichte die EU-Kommission das geraume Zeit zuvor angekündigte „Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Inte-

¹⁴ Zu den weiteren Voraussetzungen des Art. 86 II EGV näher Jung, in: Calliess/Ruffert 2002, Art. 86 Rn. 44 ff.; Schmidt 2003: 230 ff.

rest“ (Europäische Kommission 2003). Das Grünbuch griff eine Reihe zentraler, grundsätzlicher Fragen des Verhältnisses von Wettbewerbspolitiken und öffentlichen Dienstleistungen auf, wie z.B.:

- Definitionen und Abgrenzungen von zentralen Begriffen („Dienste von allgemeinem Interesse“, „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen bzw. nicht wirtschaftlichen Interesse“, „Gemeinwohlverpflichtungen“ oder „öffentliche Unternehmen“),
- Regulierung, Finanzierung, Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einschließlich der Frage der Subsidiarität europäischer Regelungen und der Spielräume der Mitgliedsstaaten zur Regelung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse,
- Maßnahmen zum Ausgleich von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Wettbewerbspolitiken im EU-Binnenmarkt,
- Fragen nach europäischer Konzeption und neuen Regelungsinstrumenten für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und deren Nutzen (etwa einer allgemeinen europäischen Richtlinie).

Was die zunächst nur schwer verständliche Unterscheidung der Begriffe „Dienstleistung von allgemeinem, allgemeinem wirtschaftlichen und allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse“ anbetrifft, so stellte das Grünbuch zumindest klar, dass für die Anwendung der EU-Wettbewerbspolitiken grundsätzlich drei Kategorien von Dienstleistungen zu unterscheiden sind:

1. große netzgebundene Wirtschaftszweige,
2. andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse,
3. Dienstleistungen von allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse.

Neben diesem Versuch von Begriffsklärungen im Wirrwarr des europäischen Kontexts enthielt das Grünbuch vor allem einen Katalog von insgesamt 30 Hauptfragen, die sich jeweils am Ende der einzelnen Kapitel finden. Auf diese Weise spielte die Kommission den Ball zurück in die Mitgliedsstaaten und beabsichtigte offenbar, die Diskussion zur Einordnung der öffentlichen Dienstleistungen in den europäischen rechtspolitischen Rahmen zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten zu vertiefen. Im September 2003 haben denn auch Bund und Länder eine gemeinsame Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission erarbeitet. Auch die kommunalen Bundesspitzenverbände (Deutscher Städtetag [DST], Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund) haben das Grünbuch der Kommission offensichtlich als wichtigen Anlass für eine gemeinsame Stellungnahme erkannt und ihre Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003) Ende August 2003 ebenfalls eine umfangreiche Stellungnahme verfassen lassen.

Die Europäische Kommission stuft insbesondere die netzgebundenen wirtschaftlichen Betätigungen als „Dienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichen* Interesse“ ein. Dies hat etwa für die Wasser-, Abwasser- und Abfallwirtschaft zur Folge, dass die Regelungen des

EU-Wettbewerbsrechts in den Art. 81 ff. EGV – einschließlich der Beihilfe-Regelungen – Anwendung finden.¹⁵

Die Kommission scheint in der Frage des Wettbewerbs in Bereichen der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zwischen einer Haltung „genereller Ausschreibungspflicht für diese Dienstleistungen“ (DG Wettbewerb) und „besonderer Berücksichtigung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ hin und her zu schwanken. Eine klare Linie ist hier noch nicht abzusehen. Das politische Streben insbesondere der Generaldirektion Wettbewerb scheint jedoch in Richtung „generelle europaweite Ausschreibungen“ von wirtschaftlichen Dienstleistungen zu gehen, die nicht nur von öffentlichen Aufgabenträgern, sondern eben auch von privatwirtschaftlichen Unternehmen erbracht werden können.

Die Position des Bundes und der Länder zum Grünbuch der EU-Kommission¹⁶

In ihrer Stellungnahme vom September 2003 (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2003) begrüßen Bund und Länder zunächst die Vorlage des Grünbuches der Kommission im Sinne der Ermöglichung eines Konsultationsprozesses und formulieren dann auch im Rahmen dieses Prozesses dezidiert kritische Positionen.

- **Abgrenzung von Regelungskompetenzen der EU und der Mitgliedsstaaten**

Kompetenzen für europäische Regelungen in spezifischen Sektoren stünden der EU lediglich bei den Diensten von allgemeinem *wirtschaftlichen* Interesse zu. Regelungen könne die EU zudem nur in wirtschaftlichen Dienstleistungsbereichen treffen, wenn diese aufgrund ihrer Größe und strukturellen Vernetzung *gemeinschaftsweite Bedeutung* haben. Für die nicht wirtschaftlichen Dienste von allgemeinem Interesse fehle der EU grundsätzlich die Zuständigkeit. Das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip verlange im Übrigen, dass Bestimmungen über Definition, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Rahmen bestehender sektorspezifischer Bestimmungen Aufgabe der jeweilig zuständigen Ebenen in den Mitgliedsstaaten sei.

- **Erlass einer EU-Rahmen-Richtlinie für Dienste von allgemeinem Interesse?**

Der Erlass einer Rahmen-Richtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wird schon mangels EU-Kompetenzen abgelehnt und auch sachlich für nicht erforderlich gehalten.

15 Zum Zusammenspiel von Art. 16 EGV und den Regelungen des EU-Wettbewerbsrechts der Art. 81 ff. EGV im Einzelnen Schmidt 2003: 225 ff.; am Beispiel der Abfallentsorgung Frenz 2000: 611 ff.

16 Die Durchsicht der Stellungnahmen von Bund und Ländern sowie der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vermittelt einen guten Überblick über die aktuellen Spannungslagen, die sich zwischen EU-Politiken und EU-Recht auf der einen Seite und nationalen Kompetenzen sowie kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge auf der anderen Seite ergeben.

- Abgrenzung von wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Diensten von allgemeinem Interesse

Vorrangige Bedeutung messen Bund und Länder einer klaren Abgrenzung von wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Diensten von allgemeinem Interesse bei. Da die Einordnung als wirtschaftliche Dienstleistung die Anwendung der EU-Marktfreiheiten (etwa Waren-, Dienst- und Niederlassungsfreiheit) sowie des EU-Wettbewerbs- und Beihilferechts nach sich ziehe, sei dieser Aspekt von großer praktischer Bedeutung. Nach geltender Rechtslage müsse man davon ausgehen, dass die Dienstleistung nicht wirtschaftlich sei, wenn auf dem relevanten Markt kein Gewinn, sondern ein Betrag erzielt wird, der lediglich die Kosten dieser öffentlichen Dienstleistung deckt. Die Rolle der „Gewinnerzielungsabsicht“ müsse im Hinblick auf die Abgrenzung geklärt werden. Für hilfreich hält man eine positive Auflistung der Bereiche, bei denen man – etwa in sozialen und kulturellen Betätigungsfeldern – von der Nichtwirtschaftlichkeit der Dienstleistung ausgehen kann.

- Finanzierung sowie beihilfe- und vergaberechtliche Klarstellungen

Was die Gewährung finanzieller Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse anbetrifft, so sei davon auszugehen, dass den Mitgliedsstaaten ein Ermessensspielraum zustehe. Diese Befugnis bestehe jedenfalls in den Bereichen, die nicht Gegenstand spezifischer gemeinschaftsrechtlicher Sektorregelungen seien. Vor diesem Hintergrund fordern Bund und Länder im Interesse der Rechtssicherheit einen klaren europäischen Rechtsrahmen für die Anwendung der Beihilferegeln der Art. 88 ff. EGV. Unter Berufung auf das jüngere EuGH-Urteil zur Finanzierung des ÖPNV in Deutschland („Altmark Trans“, Rs C 280/00, Urt. v. 24.7.2003, abgedr. in NVwZ 2003, Nr. 9, 1101 ff.) sei nunmehr klar, dass bestimmte staatliche Ausgleichszahlungen nicht unter den Beihilfebegriff der EU fielen, solange sie lediglich als Kosten deckende Gegenleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gewährt würden. Allerdings seien konkrete Fragen immer noch erörterungsbedürftig: Hierzu zählten die Modalitäten zur Berechnung der ausgleichsfähigen Kosten sowie das nach wie vor ungeklärte Verhältnis von europäischem Beihilfe- und Vergaberecht.

Die Position der kommunalen Spitzenverbände zum Grünbuch der EU-Kommission

Die kommunalen Spitzenverbände rücken in ihrer Haltung zum Grünbuch der EU-Kommission insbesondere die Aspekte Subsidiarität, Rechtssicherheit, Verbraucherschutz und Gestaltungsfreiheit in den Vordergrund.

Nach dem bundesdeutschen Staatsmodell seien die Kommunen nicht nur nationale Behörden mit Regulierungs- und Überwachungsaufgaben, sondern zugleich auch direkter *Erbringer* der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Diese Leistungen erbrächten die Kommunen und ihre Unternehmen nach dem Leitbild der dezentralen, bürgernahen Daseinsvorsorge. Es gehe also um die Versorgung der Bürger mit ortsbezogenen lokalen Dienstleistungen, wobei die Leistungen grundsätzlich nur auf dem eigenen Territorium er-

bracht würden und die Kommune regelmäßig auf eine *Gewährleistungsfunktion* beschränkt sei.

Hierzu stehe allerdings das Leitbild der EU-Kommission, das von einer gleichberechtigten Konkurrenz im Wettbewerb der Leistungserbringung zwischen privaten und öffentlichen (kommunalen) Unternehmen ausgehe, in Widerspruch.

Die zentrale kommunale Forderung in punkto Gestaltungsfreiheit lautet: Den Kommunen muss es in einem einheitlichen europäischen Rahmen weiterhin unbenommen sein, lokale Dienstleistungen nach Qualität und Quantität *definieren zu können* und diese Leistungen auch *selbst* bzw. durch ihre Unternehmen zu *erbringen*. Ausgenommen von dieser Forderung werden die aufgrund des EU-Rechts liberalisierten Bereiche (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2003: 2).

- Grundsatz der Subsidiarität

Hierunter wird vor allem die oben schon genannte Forderung nach eigenverantwortlicher kommunaler Definitionsmacht für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gefasst.

- Rechtssicherheit

Rechtssicherheit bedeutet aus kommunaler Sicht auch *Investitionssicherheit*. Hierbei wird vor allem auf die für die Praxis oftmals unklaren Fälle verwiesen, bei denen gefragt ist, ob bestimmte kommunale Leistungen und deren Finanzierung unter das *europäische Wettbewerbs- und Beihilferecht* fallen. In diesem Zusammenhang legen die kommunalen Verbände großen Wert auf die zurzeit in Arbeit befindlichen europäischen „Leitlinien zur Anwendung der staatlichen Beihilfavorschriften auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, die möglicherweise zu einer „Freistellungsverordnung“ für bestimmte Bereiche führen könnten (vgl. S. 3 der Stellungnahme).

- Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Ferner weisen die kommunalen Spitzenverbände darauf hin, dass eine *Rahmenrichtlinie* zu den Leistungen von allgemeinem Interesse zum Zwecke der Rechtssicherheit *nicht* für *erforderlich* gehalten wird. Vielmehr befürchtet man eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und etwaige Gefahren europäischer Vereinheitlichungen für differenziert zu betrachtende Dienstleistungen auf lokaler Ebene.

Auch der Vorschlag im Rahmen des Europäischen Konvents für eine zukünftige Europäische Verfassung, der eine ergänzende Kompetenz in Art. 16 EGV für EU-Regelungen über Grundsätze und Bedingungen der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vorsieht, wird klar abgelehnt. Hierin könne unter Missachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes eine Gefahr für das Modell der kommunalen Selbstverwaltung liegen (vgl. S. 3 f. der Stellungnahme).

- Gestaltungsfreiheit

Gestaltungsfreiheit fordern die Kommunen vor allem im Hinblick auf einengende Vorgaben für die Auswahl des Dienstleisters. Ohne dies ausdrücklich zu nennen, zielt diese Position deutlich auf eine Befreiung von vergaberechtlichen Vorschriften, wenn durch diese Regelungen die kommunalen *Optionen, Leistungen wahlweise selbst oder durch kommunale Unternehmen erbringen zu lassen*, geschmälert werden.

Gestaltungsfreiräume beanspruchen die kommunalen Verbände ferner bei der *Finanzierung und dem Ausgleich von Mehrkosten* für die Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen und deren Erfüllung (vgl. S. 3 der Stellungnahme). Hier dürften die Verbände vor allem die aktuelle Diskussion um die Finanzierung des ÖPNV und den kommunale Querverbund im Auge gehabt haben.

In den Antworten der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände auf die Einzelfragen im Grünbuch der Kommission finden sich konkretisierte Positionen, die näheren Aufschluss über die hauptsächlich rechtspolitischen Konfliktpunkte aus Sicht der deutschen Kommunalpolitik geben (vgl. im Einzelnen: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2003: 4 ff.). Sie sollen daher hier kurz in Thesen und Unterpunkten wiedergegeben werden.

- Die EU soll nur in Dienstleistungsbereichen Regelungen treffen, in denen dies durch ein besonderes, wirtschaftliches, gemeinschaftliches Interesse gerechtfertigt wird.
 - ⇒ Dies ist nur bei den großen netzgebundenen Wirtschaftszweigen der Fall.
 - ⇒ Keine EU-Kompetenzen bestehen bei den übrigen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Interesse.
 - ⇒ Art. 16 EGV – und auch Ziffer 31 des Grünbuchs der Kommission – betont die Verpflichtung der nationalen Behörden für das Funktionieren von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse; Art. 16 EGV verschafft der EU keine zusätzlichen „aktiven“ Regelungskompetenzen; die EU und ihre Gemeinschaftspolitiken haben sich daher auf eine „passiv-unterstützende Rolle“ zu beschränken.¹⁷
- Das EU-Wettbewerbsrecht kann bei Dienstleistungen von allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse sowie bei wirtschaftlichem Interesse mit nur lokalem oder regionalem Bezug keine Geltung beanspruchen.
 - ⇒ Eine praxistaugliche Abgrenzung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Interesse ist dringend geboten.
 - ⇒ Eine Konkretisierung, unter welchen Bedingungen oder in welchen Fällen der innergemeinschaftliche Handel durch Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beeinträchtigt wird, wäre hilfreich.
 - ⇒ Eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels liegt nach Auffassung der kommunalen Verbände in folgenden Fällen nicht vor:

¹⁷ In diesem Punkt besteht deutliches Einverständnis mit der Haltung von Bund und Ländern zum Grünbuch, vgl. Kapitel 1.2.2.

- Die Tätigkeit dient der Befriedigung der örtlichen Bedürfnisse;
 - die Betätigung ist auf das Gemeindegebiet beschränkt;
 - die Betätigung kommt mehrheitlich den Gemeindeeinwohnern zugute;
 - der spezifische Aufgabenbereich ist klar definiert.
- Eine Erweiterung des EU-Rechtsrahmens über große netzgebundene Wirtschaftszweige hinaus ist nicht geboten.
 - ⇒ Insbesondere ist eine Liberalisierung des Wassermarktes aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes abzulehnen.
 - Ein allgemeiner Gemeinschaftsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Interesse ist nicht wünschenswert.
 - Die Abgrenzung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Interesse ist anhand von konkretisierenden Kriterien notwendig.
 - ⇒ Dies gelte vor allem für die Kriterien einer fehlenden Gewinnerzielungsabsicht und der überwiegenden Finanzierung aus öffentlichen Mitteln.
 - ⇒ Auf dem sozialen, kulturellen und bildungspolitischen Sektor sollen Leistungen als nicht wirtschaftlich gelten, soweit
 - sie einem über eine bloße Marktkorrektur hinausgehenden öffentlichen Auftrag entsprechen,
 - die Wahrnehmung der Aufgabe überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert wird und
 - eine Gewinnerzielungsabsicht offensichtlich nicht besteht.
 - Die Definition von Gemeinwohlverpflichtungen obliegt den Mitgliedsstaaten, bis auf die großen netzgebundenen Wirtschaftszweige.
 - Zusätzliche sektorspezifische Gemeinwohlverpflichtungen sind nicht notwendig.
 - Die bisherigen Regelungen zum Netzzugang sind auch bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungen ausreichend; insgesamt sollten jedoch gleiche Wettbewerbsbedingungen in den Mitgliedsstaaten geschaffen werden.
 - Die undifferenzierte Anwendung des EU-Wettbewerbs- und -Beihilferechts stellt die kommunale Daseinsvorsorge in der Praxis vor große Probleme.
 - ⇒ Ein rein betriebswirtschaftlicher Vergleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen greift zu kurz; Aspekte der Versorgungssicherheit, Preis und Qualitätsgesichtspunkte sind mit zu berücksichtigen.
 - ⇒ Die genannten zusätzlichen Kriterien lassen sich nicht unbedingt in öffentlichen Ausschreibungen durchsetzen.
 - ⇒ Ausschreibungen ziehen erhebliche Transaktionskosten und hohen Regulierungsaufwand nach sich.

- ⇒ Bei der Erbringung von Leistungen durch Private schwindet der Einfluss der Kommune, es besteht die Gefahr demokratischer Steuerungsdefizite.
- ⇒ Ferner besteht die Gefahr von Qualitätsverlusten auf Oligopolmärkten.
- ⇒ Zusatzleistungen mittelstands-, beschäftigungs- und stadtentwicklungspolitischer Art, die von kommunalen Unternehmen erbracht werden, gehen infolge von Ausschreibungen verloren.
- Die Rechtsunsicherheit bei der Anwendbarkeit des Beihilferechts führt in den Kommunen zu Verzögerungen von Investitionen und zu hohen Transaktionskosten.
 - ⇒ Das Notifizierungsverfahren nach Art. 88 III EGV ist zu langwierig und gefährdet private Investitionen in den Kommunen; die Zuständigkeit für die Notifizierung sollte in die Mitgliedsstaaten bzw. auf die nationalen Gerichtsbarkeiten verlagert werden.
 - ⇒ Zuwendungen der Kommunen sollten grundsätzlich keine notifizierungspflichtigen Beihilfen sein; das EuGH-Urteil zum ÖPNV (C 280/00 – „Altmark Trans“, Ur. v. 24.7.2003, abgedr. in NVwZ 2003, Nr. 9, 1101 ff.), nach dem bestimmte Kompensationen für auferlegte Gemeinwohlverpflichtungen nicht notwendigerweise unter den Beihilfebegriff fallen, wird begrüßt.
 - ⇒ Die Berechnung des Mehraufwandes, der für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse notwendig wird, sollte in einem klaren Verfahren berechnet werden können.
 - ⇒ Das bestehende Gemeinschaftsrecht verlangt keinen Eingriff in bestehende Betrauungsverhältnisse im Wege von öffentlichen Vergabeverfahren; eine generelle Ausschreibungspflicht – neben konkreten bestehenden Regelungen – besteht europarechtlich nicht.
 - ⇒ Die Angemessenheit der Kompensation für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse soll sich an marktgängigen Kosten für diese Leistungen orientieren; dies sind Kosten, die das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung unter Berücksichtigung der Marktlage zugrunde gelegt hätte.
- Ein selektiver Marktzutritt („Cream Skimming“) einzelner Unternehmen in den Markt der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse birgt die Gefahr, dass Großverbraucher herausgelöst werden und die Infrastrukturkosten bei den übrigen Verbrauchern unter Umständen erheblich steigen.¹⁸
- Evaluierungsmaßnahmen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sollten auf die gemeinschaftsrechtlich geregelten netzgebundenen Dienstleistungen beschränkt bleiben; in jedem Fall müssten neben ökonomischen Kriterien gleichberechtigt auch soziale wie ökologische Kriterien aufgenommen werden.

¹⁸ Hier scheinen die kommunalen Verbände auf die bekannte Problematik des „Rosinenpickens“ seitens großer privater Versorgungsunternehmen abzielen.

Die Position des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) zum Grünbuch der EU-Kommission

Es überrascht nicht, dass gerade auch der kommunalunternehmerische Verband eine eigenständige Stellungnahme (VKU 2003b) zum Grünbuch erarbeitet hat, werden doch insbesondere kommunalwirtschaftliche Betätigungsfelder im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge von den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse umfasst. So stellt der VKU – die Initiative der Kommission begrüßend – eingangs auch klar, dass mit dem Grünbuch der Kommission aus seiner Sicht die zentrale gesellschaftspolitische Frage der EU angesprochen wird, nämlich die Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten, zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft im Rahmen des europäischen Sozial- und Gesellschaftsmodells.

Das wichtigste Anliegen des VKU sind zunächst Chancengleichheit für kommunale Unternehmen im Verhältnis zur Privatwirtschaft sowie Rechtssicherheit. Ferner wird auf weitere zentrale Gesichtspunkte, die bei der Diskussion um die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu beachten sind, verwiesen:

- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse als unverzichtbare Bestandteile des EU-Gesellschaftsmodells,
- Grundsatz der Subsidiarität,
- rechtliche Rahmenbedingungen auf EU-Ebene,
- Beihilfen,
- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und das Verhältnis zur Wasserwirtschaft.

Schon vorab stellt der VKU klar, dass die Frage nach der Übertragung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf private Dritte, also das Thema „öffentliche Ausschreibungen“, eine Existenzfrage für die Kommunalwirtschaft darstellt. Bei generellen Zwangsausschreibungen sieht man die Gefahr, dass kleinere und mittlere kommunale Unternehmen im Zuge einer Oligopolisierung mittelfristig vom Markt verdrängt werden.

Die wesentlichen Antworten des VKU auf den Fragenkatalog im Grünbuch der Kommission werden im Folgenden ebenfalls thesenartig zusammengefasst.

- Eine Aufnahme der Dienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichen* Interesse in den Zielekatalog der EU als gleichrangiges Ziel neben der Herstellung des europäischen Binnenmarktes wird als folgerichtig und wünschenswert eingestuft.
- Ein Bedarf an weiteren Kompetenzen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse über die Art. 86, 94 und ergänzend 308 EGV wird nicht gesehen.
- Zuständigkeiten der EU für Dienstleistungen von allgemeinem *nicht wirtschaftlichen* Interesse bestünden nicht.
- Eine allgemeine Rahmen-Richtlinie wird nicht für erforderlich gehalten.

- Die Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für die Wasserwirtschaft, der über die Wasserrahmenrichtlinie der EU hinausgeht, wird mit Nachdruck abgelehnt. Entsprechendes gelte für die Abfallwirtschaft.
- Für die notwendige Abgrenzung von wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen schlägt der VKU folgende Abgrenzungskriterien vor:
 - ⇒ Für die Annahme von wirtschaftlichen Dienstleistungen muss ein Markt gegeben sein.
 - ⇒ Es dürfen keine dringenden Erfordernisse (z.B. Gemeinwohlgründe von überragender Bedeutung wie Volksgesundheit, nachhaltige Bewirtschaftung, Umweltschutz und Versorgungssicherheit) gegen die Anwendung von Marktmechanismen sprechen; ob ein „dringender Grund“ vorliegt, ist aus Sicht der Mitgliedstaaten zu entscheiden.¹⁹
- Im Hinblick auf sektorspezifische Verpflichtungen verweist der VKU auf die hohe Ver- und Entsorgungssicherheit im Bereich Wasser/Abwasser in Deutschland sowie auf das Problem der (Re-)Finanzierung der Infrastrukturkosten. Für weitere sektorspezifische Gemeinwohlverpflichtungen wird kein Handlungsbedarf gesehen.
- Das EU-Wettbewerbsrecht beeinträchtigt die Erfüllung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch kommunale Unternehmen auf verschiedene Weise:²⁰
 - ⇒ Eine Verpflichtung zur Ausschreibung von Dienstleistungen, die in kommunalen Zweckverbänden wahrgenommen werden, könnte Formen effektiver kommunaler Zusammenarbeit unterlaufen.
 - ⇒ Eine generelle Ausschreibungsverpflichtung für kommunale Infrastrukturaufgaben und eine Ausschreibungspflicht für Konzessionen allgemein beseitigt die kommunale Organisationsfreiheit, verhindert in vielen Fällen eine Übertragung auf kommunale Unternehmen, beeinträchtigt die Chancengleichheit zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen und berührt das im EU-Recht verankerte Prinzip der Neutralität der Eigentumsordnungen.
 - ⇒ Der Gedanke des nicht ausschreibungspflichtigen „Inhouse-Geschäfts“ sei weiter zu entwickeln.
 - ⇒ Den Kommunen müsse grundsätzlich ein Wahlrecht eingeräumt werden, ob sie die Leistung durch ein kommunales Unternehmen oder einen privaten Dritten erbringen lassen wollen. Anderenfalls werde die Kommune auf eine „Gewährleistungsfunktion“ zurückgedrängt, die mit dem Modell der Selbstverwaltungsgarantie nicht vereinbar sei.²¹

19 Der VKU scheint hier Anleihen bei der parallelen Problematik des Art. 86 II EGV – Ausnahme von den Wettbewerbsregeln des EGV, wenn hierdurch die Erfüllung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verhindert oder erheblich gefährdet wird – zu nehmen, s.o. einleitend zu Kap. 1.2.

20 Hier liegt ein deutlicher Schwerpunkt in der Stellungnahme des VKU.

21 Hier zeigt sich eine Divergenz zur Haltung der kommunalen Spitzenverbände, die die Kernaufgabe in der Versorgung der Bürger mit ortsbezogenen lokalen Dienstleistungen sehen, wobei die Leistungen grund-

- ⇒ Ohne eine Chancengleichheit für kommunale Unternehmen im Wettbewerb falle ein Regulativ gegenüber der Bildung von Monopolen oder Oligopolen weg.
- Ein europäisches Benchmarking müsse über rein ökonomische Kriterien hinaus kunden- und leistungsbezogene qualitative sowie ökologische Kriterien aufnehmen.
 - Zu Fragen der Finanzierung verweist der VKU auf die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände und betont, dass öffentliche Zuwendungen zum Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Mehrkosten keine Subventionen/Beihilfen seien; die „Angemessenheit“ der Kompensationen ergebe sich anhand von marktgängigen Preisen oder vergleichbaren Leistungen sowie unter Berücksichtigung von kaufmännischer Geschäftsführung und Marktlage.
 - In einer auffällig ausführlichen – eventuell auf die deutsche Modernisierungsdiskussion zurückzuführende – Stellungnahme zum Thema „Evaluierung“ führt der VKU aus, dass
 - ⇒ die Evaluierung von einer neutralen Stelle durchgeführt werden sollte,
 - ⇒ eine Koordination mit nationalen Evaluierungsstellen stattfinden sollte,
 - ⇒ europäische und nationale Evaluierungskriterien harmonisiert werden sollten,
 - ⇒ Daten mit Bezug zu Wettbewerbschancen und Betriebsgeheimnissen vertraulich zu behandeln seien,
 - ⇒ für die Wasserversorgung im Besonderen die Aspekte Versorgungssicherheit, Trinkwasserqualität, Verbraucher- und Umweltschutz, Gesundheitsvorsorge und sozialadäquate Gebührenbelastung vorrangig zu beachten seien.

Anmerkungen zu den Stellungnahmen der kommunalen Verbände

Die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vermittelt einen eingängigen aktuellen Überblick, in wie vielfältiger Weise die traditionellen kommunalen Betätigungsfelder im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge von den Wettbewerbspolitiken der EU und den hiermit verbundenen Rechtsvorschriften in EG-Vertrag und sekundärem EU-Recht tangiert und in Bereichen, die für den EU-Binnenmarkt wettbewerbsrelevant sind, sogar erheblich umgestaltet werden. Vor diesem Hintergrund ist es mehr als verständlich, dass die kommunalen Verbände der Gefahr einer immer stärker – jedenfalls in Deutschland und Österreich – auf kommunale Aufgaben ausufernden Wettbewerbspolitik der EU so gut es geht vorbeugen wollen und um „letzte Bastionen“ einer vor EU-weitem Wettbewerb geschützten kommunalen Aufgabenerfüllung ringen.

Was die Argumentation hinsichtlich der EU-Kompetenzen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse anbetrifft, so ist den kommunalen Verbänden – wie auch der Argumentation von Bund und Ländern in deren Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission – grundsätzlich zuzustimmen. In Bereichen oder Sektoren, bei de-

sätzlich nur auf dem eigenen Territorium erbracht würden und die Kommune regelmäßig auf eine Gewährleistungsfunktion beschränkt sei (vgl. Kapitel 1.2.3).

nen eine grenzüberschreitende Wettbewerbsrelevanz im europäischen Binnenmarkt nicht zu erkennen ist, muss das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen der EU (vgl. hierzu näher Schwarze 2000, Art. 5 Rn. 7 ff.) und das im EGV ausdrücklich verankerte Subsidiaritätsprinzip zu dem Ergebnis führen, dass der EU Regelungen zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die sich nicht auf konkrete Kompetenzen im EG-Vertrag zurückführen lassen, verwehrt sind. Dies gilt zum einen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, deren Relevanz auf den örtlichen oder regionalen Umkreis beschränkt ist, zum anderen für Dienstleistungen von allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse. Bei Letzteren wäre es in der Tat der Rechts- und Investitionssicherheit nicht nur in den Kommunen dienlich, wenn eine positive Liste der Bereiche erarbeitet würde, die mangels wettbewerblicher Binnenmarktrelevanz nicht unter das europäische Wettbewerbs- und hierbei dann auch das Beihilferecht fielen.

Die Stellungnahme der kommunalen Verbände macht allerdings auch deutlich, dass es in Fragen des Wettbewerbs schon lange nicht mehr nur um Positionen der Kommunen als „daseinsvorsorgende“ Gebietskörperschaften geht, sondern zusehends auch um die Positionen der kommunalen Unternehmen, die eine lange Zeit in geschützten Monopolen kommunale Aufgaben erfüllt haben. Aus Sicht der kommunalen Unternehmen und ihres Verbandes kann man eine gewisse Abwehrhaltung gut nachvollziehen, denn für die kommunalen Betriebe kann es buchstäblich „um’s Ganze“ gehen: Geht man davon aus, dass nach den meisten Gemeindeordnungen der Länder die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden jedenfalls regelmäßig auf das Gebiet der Gemeinde beschränkt ist²² – in der Praxis sieht dies indes angesichts lukrativer überörtlicher Geschäftschancen und auch aufgrund recht toleranter Kommunalaufsichten zuweilen anders aus –, so bedeutet der Verlust des kommunalen Auftrags im Wettbewerb etwa für ein kommunal ausgerichtetes Unternehmen im Prinzip das „wirtschaftliche Aus“. Indes ergeben sich zum Teil Zweifelsfragen im Hinblick auf den angestrebten weitestgehenden Ausschluss bestimmter öffentlicher Dienstleistungen auf der lokalen Ebene von der Anwendung des EU-Wettbewerbs-, Beihilfe- und auch Vergaberechts. Per definitionem lässt sich zwar nachvollziehen, dass der europäische innergemeinschaftliche Handel nicht beeinträchtigt wird, wenn eine spezifisch definierte Tätigkeit der Befriedigung der örtlichen Bedürfnisse dient, auf das Gemeindegebiet beschränkt ist und mehrheitlich den Gemeindeeinwohnern zugute kommt. Es ist aber zweifelhaft, ob die Forderung einer Ausnahme von jeglichen Beihilferegelungen der EU – auch in Sektoren wie etwa der Ver- und Entsorgung, in denen bei Erreichen der EU-Schwellenwerte ausdrücklich europaweite Ausschreibungspflichten für öffentliche Auftraggeber einschließlich der öffentlich beherrschten Unternehmen bestehen, mithin also EU-weiter Wettbewerb transparent stattfinden soll – in der zukünftigen Rechtsentwicklung Bestand haben kann. Eine solche Forderung kann im Grunde nur für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse Geltung beanspruchen, deren Relevanz auf den örtlichen oder regionalen Umkreis beschränkt ist, und für Dienstleistungen von allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse, wie etwa im sozialen und kulturellen Bereich.

22 Novellierte Gemeindeordnungen wie etwa in Bayern, NRW oder Sachsen-Anhalt lassen mittlerweile eine ortsübergreifende, mit der Nachbargemeinde abgestimmte Betätigung zu und sehen – so in NRW und Sachsen-Anhalt – sogar eine Betätigung im Ausland mit Genehmigung der Kommunalaufsicht vor.

Dies gilt auch für die Forderung, Zuwendungen der Kommunen an kommunale Unternehmen sollten grundsätzlich keine notifizierungspflichtigen Beihilfen sein. Wenn die Leistungen in Konkurrenz zu privaten Unternehmen im europäischen Binnenmarkt oder auch darüber hinaus angeboten werden, so gerät man mit der Forderung nach einem beihilfrechtlichen Freiraum für diese Betätigungen in Begründungszwang.

Insgesamt ist die Haltung der kommunalen Verbände – vor allem des VKU – nach wie vor von einer ausgeprägten Skepsis gegenüber dem Instrument der öffentlichen Ausschreibung geprägt. Hierbei ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass sich Ausschreibungen als Scheininstrument transparenten und fairen Wettbewerbs erweisen, wenn sich nach gewisser Zeit private Oligopole gebildet haben, die unter Umständen sogar in kartellartigen Absprachen den Sinn und Zweck von Ausschreibungen – im Wettbewerb das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln – konterkarieren. Dennoch zeigt die Praxis, dass sich Kriterien wie „Qualität und Preis der Leistung“ sowie „Versorgungssicherheit“ sehr wohl in Leistungsverzeichnissen von Ausschreibungen formulieren lassen. Insbesondere für technische Umweltstandards ist mittlerweile anerkannt und in der nationalen wie europäischen Rechtsprechung bestätigt, dass sie in Leistungsbeschreibungen aufgenommen werden können, ohne unzulässige „vergabefremde Kriterien“ zu sein.²³

Inwieweit der kommunale Einfluss bei der Übertragung von Aufgaben auf private Erfüllungsgehilfen schwindet, hängt sehr davon ab, inwieweit die Kommune sich über Ausschreibung und Vertragsgestaltung Kontrolloptionen vorbehält und den Auftragnehmer zur Eigenkontrolle anhält. Auch Sanktionen bei Schlechterfüllung der Dienstleistung spielen hier eine wichtige Rolle. Im Übrigen kann man derzeit noch nicht behaupten, dass die Beteiligungssteuerung und das Beteiligungscontrolling für kommunale Gesellschaften in den meisten Kommunen schon so weit fortgeschritten ist, dass man hier von Steuerungsdefiziten seitens der Kommunalpolitik nicht mehr sprechen kann.

Die Forderung des VKU, Formen der interkommunalen Kooperation in Zweckverbänden generell von einer Ausschreibungspflicht auszunehmen, hat in jüngster Zeit erheblich an praktischer Relevanz gewonnen. So hat die EU-Kommission jüngst die Übertragung der Abwasserbeseitigung durch die niedersächsische Gemeinde Hinte auf einen Wasserverband nicht als rein administrative Maßnahme, sondern als Dienstleistungskonzession gewertet, für die – den EG-vertraglichen Grundsätzen der Transparenz und Diskriminierungsfreiheit nach – ein angemessener Grad von Öffentlichkeit im Interesse der Marktöffnung und des Wettbewerbs sichergestellt werden müsse (vgl. DStGB AKTUELL 1404-07). Im Juni 2004 hat die EU-Kommission mit einer begründeten Stellungnahme die Bundesrepublik aufgefordert, die beanstandete Vertragsverletzung abzustellen, womit mittlerweile die zweite Stufe des Vorverfahrens für ein gerichtliches Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV erreicht wurde.

Zudem hat das *OLG Düsseldorf* vor kurzem auf eine Vergabebeschwerde eines privaten Unternehmens hin entschieden, dass eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zweier Gemeinden, die die Abfalleinsammlung der einen für die andere Gemeinde zum Inhalt hatte,

²³ Am Beispiel des ÖPNV EuGH Rs. C-513/99, Urt. v. 17.9.2002 – Concordia Bus Finland –, Rz. 53 ff., abgedr. in NVwZ 2002, 1356 ff. = ZUR 2003, Heft 4, 32 ff.; zur Thematik näher Cremer 2003: 265 ff.

dem Vergaberecht des GWB unterfällt²⁴. Die Gestaltungsmöglichkeiten interkommunal abgestimmter Gemeindegewirtschaft drohen hierdurch empfindlich eingeschränkt zu werden. Sollte diese Auffassung von anderen Vergabesenaten bestätigt werden, so wird nicht zuletzt unter dem Aspekt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 II GG die Frage immer dringlicher, welche interkommunalen Gestaltungsmöglichkeiten den Kommunen auf dem Gebiet der marktrelevanten Daseinsvorsorge überhaupt noch verbleiben. Im Ergebnis muss es den Kommunen grundsätzlich möglich bleiben, überörtliche, ökonomisch wie ökologisch sinnvolle Kooperationen in den Rechtsformen, wie sie die Zweckverbandsgesetze der Länder vorsehen, zu realisieren. Fraglich wird dies allerdings dann, wenn beispielsweise ein Ver- oder Entsorger im Wettbewerb ein für die beauftragende Gemeinde und deren Bürger wirtschaftlicheres Angebot machen könnte. Auch im Rahmen einer Ausschreibung könnte allerdings das Erfordernis einer überörtlichen interkommunalen Kooperation – und damit die Vorteile, die in einer Zweckverbandslösung liegen können – eines der entscheidenden Qualitätskriterien in der Leistungsbeschreibung sein. Vor dem Hintergrund von Art. 28 II GG wäre es äußerst zweifelhaft, wenn der Zwang zu Ausschreibungen ökonomisch wie ökologisch sinnvolle Optionen interkommunaler Kooperation aushebeln könnte und auch aus Sicht der legitimierten kommunalpolitischen Entscheidungsträger die Optionen zukunftsfähigerer Zusammenarbeit in der Region auf ein Minimum zusammenschrumpfen. In diesem Zusammenhang werden grundsätzliche Fragen im Verhältnis von Bundes- und Europarecht zum Verfassungsrecht (Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG „im Rahmen der Gesetze“) aufgeworfen. Insbesondere fragt sich, ob das europäische Vergaberecht, umgesetzt durch das bundesrechtliche GWB, unter Umständen unverhältnismäßig am Kernbereich einer etwa auch interkommunalen Organisationshoheit rüttelt.

Allerdings wird aufgrund der rechtlichen Tatsache, dass Kommunen und kommunale Unternehmen bei Erreichen der EU-Schwellenwerte als öffentliche Auftraggeber dem Vergaberecht unterliegen, nicht die Organisationsfreiheit schlechthin beseitigt. In der allerdings wettbewerbsrechtlich gesteuerten Auswahlentscheidung der Kommune ist es nach wie vor möglich und in der Praxis ja auch immer noch der Fall, dass auch das kommunale Unternehmen den Auftrag bekommt. Das Modell der kommunalen Selbstverwaltung – so muss man nüchtern feststellen – verlangt gemäß Art. 28 Abs. 2 GG keine „Eigenproduktion“ der Gemeinde oder ihrer Unternehmen. Entscheidend ist, dass die kommunale Daseinsvorsorge im Interesse der Bürger überhaupt sozialadäquat erbracht wird. Die These, eine gestutzte „Gewährleistungsfunktion“ der Kommune sei mit dem Modell der Selbstverwaltungsgarantie schlicht nicht vereinbar und somit verfassungswidrig, lässt sich insofern nicht halten. Dies sieht offenbar auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände so, die sich in ihrer Stellungnahme zu Recht auf eben diese Gewährleistungsfunktion der Kommune als eine ihrer wesentlichen Funktionen im Rahmen einer öffentlich wie privat geleisteten Daseinsvorsorge bezieht.

Anlass zur Sorge, und zwar durchaus berechtigt, bereitet allerdings der so genannte selektive Marktzutritt – „Cream Skimming“. So ist etwa in der Energieversorgung in der Tat beobachtet worden, dass das „Rosinenpicken“ die Versorgungstarife für Großkunden un-

24 OLG Düsseldorf, Beschl. v. 5.5.2004 – Verg 78/03.

gleich günstiger hat werden lassen als für die Kleinkunden. Die Gefahr, dass die Infrastrukturkosten bei den überbleibenden Verbrauchern unter Umständen erheblich steigen, bestünde allerdings zumindest dann nicht, wenn durch eine geeignete Regulierung klar gestellt würde, dass auch die Kleinverbraucher ein realisierbares Wahlrecht hätten und von dem in den Markt eintretenden Versorger bedient werden müssen (Kontrahierungszwang auf Verlangen der Verbraucher).

Es bleibt die Crux einer in der Tat nicht zu unterschätzenden Gefahr der Bildung privater Oligopole im Zuge eines verschärften Wettbewerbs, der nicht zuletzt vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Kassen maßgeblich nach Preisgesichtspunkten abläuft. Hier liegt es aber zum einen in der vorsorgenden Verantwortung der Gemeinden selbst, in ihren Ausschreibungen längerfristige Qualitätskriterien zu formulieren und vertraglich einzufordern – es zählt das wirtschaftlich annehmbarste und nicht das kostengünstigste Angebot. Zum anderen wird neben der immer wichtiger werdenden Kartellaufsicht auch den Vergabekammern der Vergabeprüfstellen und den Zivilgerichten im Rahmen von Vergabebeschwerden eine erhöhte Verantwortung zukommen, nicht nach reinen Kostenkriterien über Auftragsvergaben zu richten, sondern eben auch die vom Auftraggeber geforderten qualitativen, etwa ökologischen Aspekte nachhaltig in der Vergabeentscheidung zu gewichten und ihnen im Wettbewerb Geltung zu verschaffen. Dass sich auch die kommunalen Unternehmen in der Ver- und Entsorgung dem europaweiten Wettbewerb stellen müssen (dies regelmäßig auch erkannt haben und etwa in der liberalisierten Energiewirtschaft auch erfolgreich tun) und dass der Trend in der EU hin zur Ausweitung von Ausschreibungen wohl kaum aufzuhalten sein wird, dürfte mittlerweile nicht mehr ernsthaft bestritten werden. So sind sich die Experten auch im Hinblick auf die Zukunft des ÖPNV einig, dass das Beharren auf Inselfösungen eher einen Verlust an Zeit und Handlungsoptionen bedeutet und man besser daran tut, sich auf den Wettbewerb vorzubereiten. Insofern erscheinen auch Forderungen nach der Weiterentwicklung des nicht ausschreibungspflichtigen „Inhouse-Geschäfts“, dessen schwammige Kriterien bislang vornehmlich Rechtsunsicherheit gebracht haben und derzeit einer hoffentlich klärenden Beurteilung des EuGH harren, zweischneidig. Denn einerseits dürften die Möglichkeiten zur Inhouse-Vergabe durch die EU mittel- bis langfristig eher eingeschränkt denn ausgeweitet werden, andererseits wären aus Sicht kommunaler Unternehmen klare Kriterien für eine Inhouse-Vergabe wünschenswert, um die Beschränkung nach dem Örtlichkeitsprinzip und damit die Bindung an nur einen einzigen Kunden bzw. Auftraggeber, die eigene Kommune, auszugleichen.

1.2.2 Das „Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest)“ der Europäischen Kommission

Nach dem umfassenden Konsultationsprozess zum Grünbuch²⁵ hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 12.5.2004 das erwartete Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verabschiedet, mit dem sie ihre Schlussfolgerungen aus der Debatte dokumentiert und darlegt, wie sie ihre künftige Rolle bei der Entwicklung

²⁵ Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses wurden von der Kommission umfassend dokumentiert und analysiert (vgl. Europäische Kommission 2004a).

hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse versteht (vgl. Europäische Kommission 2004b). Ins Zentrum stellt die Kommission eine Strategie, die jedem Bürger und Unternehmen in der Union effektiv Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen sichern soll. Hierbei verweist sie auf die Verantwortung der öffentlichen Hand für die Festlegung der Gemeinwohlaufgaben auf der jeweiligen Ebene der Mitgliedsstaaten. Ferner hält die Kommission zusätzliche Befugnisse der EU auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für das EU-weit ordnungsgemäße Funktionieren der Dienste nicht für nötig. Neben den Aussagen zur Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für das europäische Modell und für den Erhalt sozialer und territorialer Kohäsion wird die Verantwortung der öffentlichen Hand für das Dienstleistungsangebot von allgemeinem Interesse hervorgehoben (Kapitel 2 des Weißbuches). Die Kommission sieht hier entsprechend Art. 16 EGV eine gemeinsame Verantwortung der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten, ihre Politik so zu gestalten, dass die Anbieter von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ihren Aufgaben gerecht werden können. Es soll in erster Linie Sache der zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden sein, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren, zu organisieren, zu finanzieren und zu kontrollieren. Dabei sollten allerdings die Mitgliedsstaaten ihre Aufmerksamkeit vor allem der zunehmend komplexeren Aufgabenstellung der Regulierungsbehörden widmen und sie mit allen erforderlichen Ressourcen und Instrumenten ausstatten.

Die Kommission umreißt als Ergebnis des Konsultationsprozesses zum Grünbuch mehrere Leitprinzipien, die ihrer Politik künftig zugrunde liegen sollen (Kapitel 3 des Weißbuches). So betont sie die Notwendigkeit der Schaffung von Voraussetzungen für eine bürgernahe öffentliche Regulierung unter strenger Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und der Formulierung von Vorschlägen für eine sektorspezifische Regulierung in jenen Bereichen, die, wie z.B. die großen netzgebundenen Wirtschaftszweige, eindeutig europaweit ausgerichtet sind. Die Ziele eines offenen, wettbewerbsfähigen Binnenmarktes einerseits und der Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen für alle Bürger und Unternehmen andererseits seien miteinander vereinbar. Universaldienste werden dabei als Schlüsselkonzept ausgewiesen, das eine bestimmte Standardisierung der Leistungen vorsieht. Die Kommission möchte künftig ein hohes Niveau der Verbraucher- und Nutzerrechte gewährleistet sehen, das Versorgungssicherheit und Zuverlässigkeit, Kontinuität, Qualität, Angebotsvielfalt, Transparenz und Zugang zu Informationen der Dienstleistungserbringer ermöglicht. Die Verwirklichung dieser Grundsätze setzt nach Auffassung der Kommission unabhängige Regulierungsbehörden mit genau festgelegten Befugnissen und Verpflichtungen voraus. Hierzu sollten auch Sanktionsbefugnisse zur Umsetzung und Durchsetzung des Universaldienstkonzepts sowie die aktive Einbindung der Verbraucher und Nutzer gehören. Des Weiteren sieht sich die Kommission in ihrer Auffassung bestätigt, dass für die Beibehaltung und Weiterentwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger, effizienter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen in der EU eine systematische Leistungsevaluierung und eine laufende Überwachung (Monitoring) unerlässlich sind. Hier wird, trotz der Betonung des Subsidiaritätsprinzips mit entsprechender Gewährleistungsfunktion gerade

auch der lokalen Behörden, die Absicht der Kommission deutlich, die nationale, regionale oder lokale Regulierung zumindest stärker koordinierend zu vernetzen.

Was die Politikausrichtung der Kommission und den regulativen Rahmen anbetrifft, so sind für die kommunale Ebene folgende Aussagen zu den Aspekten der Rechtssicherheit, Finanzierung und Auftragsvergabe von Relevanz:

- Erreichung der Ziele der öffentlichen Dienste in wettbewerbsfähigen, offenen Märkten
Den hierbei einschlägigen Art. 86 Abs. 2 EGV interpretiert die Kommission dergestalt, dass die tatsächliche Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Spannungsfall zwar Vorrang vor der Anwendung der Regeln des Vertrags haben könne. Abgesichert seien aber nur die Aufgaben als solche und nicht unbedingt die Art und Weise, wie sie erfüllt werden. Hierbei verweist die Kommission erneut auf die Wettbewerbsziele der Europäischen Union und speziell auf die Notwendigkeit der Gewährleistung gleicher und transparenter Wettbewerbsbedingungen für alle Erbringer von Dienstleistungen und der bestmöglichen Nutzung öffentlicher Gelder.
- Berücksichtigung der Verschiedenheit von Dienstleistungen und Situationen
Die Kommission stellt klar, dass sich der Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt nur auf solche Dienstleistungen beziehe, die eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen. Aus dem sachlichen Geltungsbereich seien zudem bestimmte Tätigkeiten ausgenommen, die u.U. von den Mitgliedsstaaten als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrachtet werden, so z.B. Verkehr, Postdienste sowie Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung. Die vorgeschlagene Richtlinie verlange weder eine Liberalisierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, noch greife sie in die Modalitäten der Finanzierung und Organisation ein.
- Verabschiedung einer Rahmenrichtlinie
Die Kommission hält es nicht für sinnvoll, zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Rahmenrichtlinie vorzulegen; es sei nicht erkennbar, welchen Mehrwert eine Rahmenrichtlinie haben werde, weshalb von einer Vorlage zunächst abgesehen werden solle. Allerdings müsse darüber neu entschieden werden, sobald der Verfassungsvertrag mit der neuen Rechtsgrundlage für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verabschiedet sei (Art. III-6 des Konventsvorschlages sieht eine europäische Ermächtigungsvorlage vor). Die Kommission will allerdings ihre Bemühungen intensivieren, eine „umfassende Einheitlichkeit“ (Kapitel 4.1 des Weißbuches) im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse herzustellen. Hierzu soll vor Ende des Jahres 2005 ein entsprechender Bericht vorgelegt werden.
- Präzisierung und Vereinfachung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Ausgleichszahlungen und Gemeinwohlverpflichtungen
Die Kommission schlägt angesichts der monierten erheblichen Rechtsunsicherheit vor, dass die Gewährung öffentlicher finanzieller Mittel nicht der Verpflichtung der Vor-

abnotifizierung unterliegt, solange diese Mittel in angemessenem Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten stehen und einen bestimmten Schwellenbetrag nicht überschreiten. Dies solle im Sinne einer Freistellung von der Verpflichtung der Vorabnotifizierung vor allem für Ausgleichszahlungen gelten, die örtlichen Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährt werden. Oberhalb bestimmter Schwellenwerte sollen Ausgleichszahlungen der Kommission gegenüber notifizierungspflichtig sein. Ferner könne ein gemeinschaftlicher Rechtsrahmen mit Bemessungskriterien für die Bewertung des gewährten finanziellen Ausgleichs für auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten geschaffen werden.

- Schaffung eines transparenten Rahmens für die Auswahl von Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betraut sind

Die Kommission stellt zunächst klar, dass es sich bei den Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, einschließlich der Inhouse-Leistungserbringer, um Unternehmen handelt, die den Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrags unterliegen. Die bestehenden offenen Fragen zur Finanzierung und Beihilferelevanz sollen ebenso wie die Fragen der möglichen Ausschreibungsverpflichtung gesondert angegangen werden. Zu den Beihilfefragen weist die Kommission auf die vorliegenden Entscheidungen des EuGH (insbesondere Rechtssache Altmark Trans) bzw. den geplanten beihilferechtlichen Gemeinschaftsrahmen hin. Bezüglich der Ausschreibungsfragen wird auf die neuen Richtlinien zum öffentlichen Beschaffungswesen (Richtlinie 2000/18/EG vom 31.3.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge und Richtlinie 2004/17/EG vom 31.3.2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 1 bzw. S. 114) sowie auf die Konsultation zum Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen (vgl. Europäische Kommission 2004c sowie nachfolgend Kapitel 1.2.3) verwiesen²⁶.

- Überprüfung der sektoralen Politikbereiche

Des Weiteren plant die Kommission eine Überprüfung der sektoralen Politikbereiche. Für den Bereich Wasserwirtschaft wird die Kommission vor Ende des Jahres 2004 die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Bewertung veröffentlichen; das Thema steht der Liberalisierung dieses Sektors steht also weiterhin auf der Tagesordnung.

Wie die von der Kommission herausgestellten „Schlüsselthemen“ der Debatte deutlich machen, dürften mit dem vorgelegten Weißbuch die vonseiten der kommunalen Verbände geäußerten Befürchtungen hinsichtlich einer weiteren Kompetenzverlagerung ebenso we-

26 Mit dem am 30.4.2004 veröffentlichten „Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“ stellt die EU-Kommission die Frage zur Diskussion, ob die gemeinschaftlichen Vorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen geändert werden sollten, um die Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften flankierend zu begleiten. Die öffentliche Konsultation dauerte bis zum 30.7.2004 an, weshalb die Ergebnisse in diesem Band noch keine Berücksichtigung finden konnten.

nig geklärt worden sein wie bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der Abgrenzung von wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen sowie offene Fragen zum Geltungsbereich des EU-Wettbewerbsrechts. Hier ist der politische Entscheidungsprozess keineswegs abgeschlossen.

1.2.3 Das Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen²⁷

Von den Kommunen und ihren Unternehmen ist das o.g. Grünbuch mit besonderem Interesse erwartet worden, erhoffte man sich doch klärende Ausführungen der Kommission insbesondere zur Frage der Ausschreibungspflichten bei der Suche nach und Einbindung von privaten Partnern. Der Klärungsgehalt ist allerdings bei erster Durchsicht des Grünbuchs eher enttäuschend, weil es im Grunde nicht über das Bekannte hinausgeht.

Ausgehend von bestimmten Merkmalen, die ohne gemeinschaftsweite Definition aus Sicht der Kommission eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) ausmachen – langfristig angelegte Projektbeziehung, Teilfinanzierung seitens der Privatwirtschaft, wesentliche Zielvorgaben und Kontrolle durch die öffentliche Hand sowie Risikoteilung zwischen den Partnern –, richtet das Grünbuch den Fokus auf die für ÖPP einschlägigen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen.

Grundsätzlich unterscheidet die Kommission hierbei zwischen „ÖPP auf Vertragsbasis“, also ÖPP, bei denen ausschließlich private Verträge die Grundlage bilden (Rn. 21 des Grünbuchs), und den so genannten Institutionalisierten ÖPP, also ÖPP als Einrichtung eines gemeinsam vom öffentlichen und privaten Partner kreierten Wirtschaftsgebildes (Rn. 53).

Die Kommission stellt klar, dass bei der Auswahl eines privaten Partners im Wege der Erteilung einer „Konzession“ (Definitionsfragen unter Rn. 9 ff.²⁸) und hierbei insbesondere bei der für die Kommunalwirtschaft einschlägigen „Dienstleistungskonzession“ bestimmte Verfahrensbedingungen Geltung beanspruchen: Auch ohne die Geltung bestimmter Vergabe-Richtlinien seien die Art. 43-49 EGV und die Grundsätze der Transparenz (vor allem durch Bekanntmachung des Vorhabens), Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit und gegenseitigen Anerkennung einzuhalten. Im Verfahren müsse – nach der Rechtsprechung des EuGH (vor allem Rechtssache C-324/98 Teleaustria) ein angemessener Grad von Öffentlichkeit hergestellt werden, der den Dienstleistungsmarkt dem Wettbewerb öffnet und eine Nachprüfung des Verfahrens ermöglicht (Rn. 28 ff. des Grünbuchs). Auch angesichts von Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen öffentlichem Auftrag und Dienstleistungskonzession erwägt die Kommission anscheinend einen verfahrensbezogenen Richtlinienvorschlag, unter Umständen sogar in einem einheitlichen Ansatz für alle ÖPP-Vorhaben (Rn. 34-36).

27 Europäische Kommission 2004c.

28 Unter Bezug auf Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht, ABl. C 121 v. 29.4.2000.

Für die Phase nach der Auswahl des privaten Partners durch die öffentliche Hand legt die Kommission Wert auf den Grundsatz der Transparenz hinsichtlich der vertraglichen Regelungen zu Risikobewertung, Leistungsinhalt und Laufzeit der Partnerschaft (Rn. 44 ff.).

Im Rahmen der institutionalisierten ÖPP spricht die Kommission vor allem vergaberechtliche Aspekte hinsichtlich eines so genannten Ad-hoc-Wirtschaftsgebildes an (Rn. 57 ff.). Dies meint den Fall, dass eine gemischtwirtschaftliche Unternehmensform neu gegründet wird. Hier verweist die Kommission darauf, dass das EU-Vergaberecht greife, wenn die Aufgabenübertragung auf dieses Gebilde als öffentlicher Auftrag oder Konzession eingestuft werden kann. Ferner fordert sie über die Kapitalbeteiligung des Privaten hinaus klare und objektive Kriterien seitens des öffentlichen Auftraggebers für die Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebotes, damit ein privater Partner ohne Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ausgewählt werden kann. In diesem Punkt werden ausdrücklich erneut die Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung ins Feld geführt (s. auch Rn. 61). In einer Fußnote (Fn. 51) erinnert die Kommission daran, dass das EU-Vergaberecht auch dann gelte, wenn die Vergabe des Auftrags in einer einseitigen Maßnahme, etwa durch einen öffentlichen Rechtsakt, erfolge. Gerade dieser Punkt wirft erhebliche Zweifel auf, da offen bleibt, um welche Rechtsakte es sich denn hier handeln soll, ob administrative Organisationsentscheidungen hierunter fallen oder nicht, welche Abgrenzungskriterien gelten sollen etc. (s.o. die aktuelle Problematik der interkommunalen Organisationsformen und der Geltung oder Nichtgeltung des Vergaberechts).

Der Kommission ist es ein Anliegen, erneut darauf hinzuweisen, dass die Beteiligung der öffentlichen Hand an einer ÖPP nicht von der Geltung des EU-Vergaberechts dispensiert. Diese bekannte Rechtsauffassung wird für die Ausnahme des Inhouse-Geschäfts mit der einschlägigen Teckal-Entscheidung des EuGH (Rechtssache C-107/98) mit den – nach wie vor unscharfen Kriterien eines Inhouse-Geschäfts – untermauert (Rn. 63 f.).

Schließlich verweist die Kommission darauf, dass die Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung verlangten, anderen potenziellen Interessenten auch bei der gesamten Übernahme eines ÖPP durch einen Privaten im Wege der Kapitalübertragung eine Chance zur Erbringung hiermit verbundener öffentlicher Auftragserledigungen zu geben. Umgehungen der EU-rechtlichen Vorgaben durch Kapital- und anschließende Auftragsübertragung seien unzulässig (Rn. 67 ff.).

1.2.4 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Liberalisierung von Märkten im Zuge internationaler Handelsvereinbarungen (GATS)

Offen ist, inwieweit die aktuellen Verhandlungen auf WTO-Ebene über das „General Agreement on Trade in Services“ (GATS) weiteren Druck auf die Liberalisierung traditioneller kommunaler Aufgabenbereich ausüben wird. GATS sieht eine – bislang nicht zwingende, aber im Verhandlungswege anzunehmende – gegenseitige Öffnung bestimmter Dienstleistungsbereiche auf internationaler Ebene (z.B. zwischen USA/EU und Entwicklungsländern) vor. In diesem Zusammenhang werden auch die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung genannt.

Aus rechtlicher Sicht ist klarzustellen, dass GATS nicht schon von sich aus zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels führt, sondern dass die WTO-Mitglieder mittels so genannter spezifischer Verpflichtungen den internationalen Marktzugang eröffnen müssen. Grundsätzlich steht es den WTO-Mitgliedsstaaten frei, das Ausmaß des Zugangs der Dienstleistungen aus anderen WTO-Staaten zu bestimmen. Sie können den Marktzugang auch an spezifische Bestimmungen, Beschränkungen und Auflagen knüpfen (näher Pitschas 2003: 676 ff.).

Die kommunalen Verbände betrachten die Entwicklung des GATS sehr aufmerksam und zum Teil mit großer Sorge. Verhandlungsführer für die europäischen Mitgliedstaaten ist die EU. Zum Teil existieren recht pessimistische Szenarien mit etwaigen Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. Erste rechtliche Kommentare zu den Auswirkungen der GATS-Runden auf die öffentliche Daseinsvorsorge sind vorsichtig: So wird zwar einerseits darauf verwiesen, dass hoheitliche Aufgabenfelder nicht dem GATS unterliegen und kein Zwang zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen entstehe. Andererseits wird aber auch eine verstärkte Wettbewerbsintensität infolge der Öffnung relevanter öffentlicher Dienstleistungssektoren für möglich gehalten²⁹ (Pitschas 2003: 687). Auf jeden Fall liegt es in der Hand der WTO-Mitgliedsstaaten, sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ der Marktöffnung sowie die Erbringung der Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln. Ob insofern die Sorge der kommunalen Verbände überzogen ist, wird man daher vor dem Hintergrund der weiteren Verhandlungsstrategie abwarten müssen.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und auch der VKU halten es in ihren oben erwähnten Stellungnahmen zum Grünbuch der EU-Kommission für geboten, dass die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten gewahrt bleibt und sich die Kommission bei den Handelsverhandlungen dafür einsetzt, dass der Status quo in der EU – etwa im Hinblick auf eine Liberalisierung der Wasserversorgung – nicht ausgeweitet wird. Im Übrigen sei auf eine umfassende Transparenz des Verhandlungsprozesses zu achten, was eine parlamentarische Kontrolle mit Blick auf die Legitimation des Verhandlungsergebnisses mit einschließe. Auch Bund und Länder weisen in ihrer oben genannten Stellungnahme eindringlich darauf hin, dass es den Mitgliedsstaaten der EU grundsätzlich freistehe, bestimmte Sektoren aus den GATS-Verhandlungen auszuklammern, vor allem dann, wenn die Öffnung dieser Bereiche für den Wettbewerb die Gefahr der Verschlechterung von Qualität, Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit dieser Dienstleistungen mit sich brächte. Dies schließe die Befugnis ein, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als privates oder öffentliches Monopol beizubehalten.

29 Die Unsicherheit ist sicherlich auch ein Ergebnis terminologischer Konfusion. So gibt es im GATS weder den Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, noch den der „öffentlichen Dienstleistungen“. Die Rede ist von Dienstleistungen, die aus hoheitlichem Interesse definiert und erbracht werden. Dies ist eine weit gefasste Definition, da es weltweit ein noch größeres Begriffswirrwarr gibt als in der EU. Generell gilt, dass solche hoheitlichen Dienstleistungen vom Geltungsbereich des GATS ausgenommen sind. Welche Dienstleistungen aber unter die Definition „hoheitlich“ fallen, ist äußerst umstritten. Entscheidend für die Bestimmung sind die Fragen: Gibt es Wettbewerb, und werden kommerzielle Ziele verfolgt? Kann eine dieser Fragen mit ja beantwortet werden, so kann im Sinne des GATS nicht von hoheitlichen Dienstleistungen gesprochen werden. Insofern kann es auch nicht eine Ausnahme aller „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ bzw. „öffentlicher Dienstleistungen“ vom GATS geben (Hauer 2004).

Die EU-Kommission nimmt die Sorgen der Mitgliedsstaaten im o.g. Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (S. 25 f.) zur Kenntnis und verspricht, weiterhin sicherzustellen, dass die von der Gemeinschaft bei internationalen Handelsverhandlungen vertretenen Positionen in vollem Umfang im Einklang mit dem internen Regelungsrahmen der EU für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse stehen.

1.3 Demographischer Wandel und Schrumpfungsprozesse

Eine dritte exogen angestoßene und von Kommunen kaum zu beeinflussende Entwicklung bilden der demographische Wandel und die mit ihm verbundenen Schrumpfungsprozesse. Der Prozess setzte bereits Anfang der 70er-Jahre mit einem starken Rückgang der Geburtenraten ein und wird in seiner Konsequenz zu weitgehend Flächen deckenden Schrumpfungsprozessen in Deutschland führen. Das Phänomen schrumpfender Städte existiert in (West-)Deutschland seit etwa Mitte der 80er-Jahre, allerdings trat die Schrumpfung zunächst in Regionen mit alten und sterbenden Industriebranchen wie Kohle-, Stahl- und Werftindustrie auf (Ruhrgebiet, Saarland, Bremen). Der Prozess war also nicht durch die demographische Entwicklung induziert, sondern hatte primär ökonomische Ursachen. Durch die zunächst lokale und regionale Begrenzung des Problems wurde das Thema von der Politik lediglich zeitlich und räumlich begrenzt und primär unter wirtschaftspolitischen Blickwinkel beachtet.

Erst der Strukturbruch in den ostdeutschen Bundesländern hat das Thema auch überregional ins öffentliche Bewusstsein gehoben und zu einem Thema für die Stadtentwicklung gemacht. Inzwischen kam es mit dem Programm „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)³⁰ sowie den Programmen „Stadtumbau Ost“³¹ und „Stadtumbau West“³² des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) zu einer Reaktion der Politik auf die Schrumpfungsprozesse, da sich der Problemdruck inzwischen so sehr verschärft hat, dass er nicht mehr negiert werden konnte (u.a. Göschel 2003: 75). Dabei wird der Schrumpfungsprozess in den nächsten zwei Jahrzehnten sukzessive auch die meisten westdeutschen Städte betreffen und sich zu einem gesamtdeutschen Phänomen ausweiten.

Die technische Infrastruktur ist vor diesem Hintergrund vielfach überdimensioniert und muss den Erfordernissen angepasst werden. Dieser Anpassungsprozess wird mit Kosten für die finanziell ohnehin gebeutelten Kommunen verbunden sein. Durch die unterschiedlichen Interessen der am Anpassungsprozess beteiligten Akteure (Kommunalpolitik und -verwaltung, Versorgungs- und Wohnungsunternehmen, Bürger und Privatwirtschaft) ergeben sich Konfliktlinien, die nur durch ein konstruktives Miteinander gelöst werden können.

30 Vgl. www.stadt2030.de.

31 Vgl. www.schader-stiftung.de/Wohn_wandel/86.php.

32 Vgl. www.stadtumbauwest.info/index1.html

1.3.1 Demographische Entwicklung und Kommunen

Die demographische Entwicklung trifft alle Ebenen des föderativen Staatsaufbaus, hat aber besondere Auswirkungen auf die kommunale Ebene, weil sich abnehmende Bevölkerungszahlen und Alterung der Gesellschaft dort bemerkbar machen, „wo die Menschen leben: in den Kommunen“ (Schmidt 2002: 5).

Vier Primärprozesse liegen dem demographischen Wandel zugrunde (Mäding 2003c: 7), die von Kommune zu Kommune unterschiedlich ausgeprägt sind:

- *Die natürliche Bevölkerungsentwicklung:* In einigen westdeutschen Kommunen ist nach wie vor ein Geburtenüberschuss zu verzeichnen, während es in ostdeutschen Kommunen durchgängig Sterbeüberschüsse sind. Allerdings wird der Trend in den nächsten Jahrzehnten zu Flächen deckenden Sterbeüberschüssen auch in Westdeutschland führen.
- *Die internationalen Wanderungen* über die Grenzen Deutschlands: Sie dürften im Saldo für die gesamte Bundesrepublik weiterhin positiv verlaufen, genaue Zahlen lassen sich aber für einzelne Kommunen kaum bestimmen. Dabei waren und werden in der Zukunft weiterhin vor allem die großen Städte bzw. Agglomerationsräume das Ziel der Migration sein (Mäding 2003c: 4).
- *Die großräumige Binnenwanderung:* Hier ist als wichtigster Prozess die Ost-West-Wanderung zu nennen, die seit dem Jahr 1997 wieder steigende Zahlen zuungunsten Ostdeutschlands aufweist.
- *Die Suburbanisierung:* In den folgenden Jahren ist mit anhaltenden Suburbanisierungstendenzen in Ost- und Westdeutschland zu rechnen, wenn nicht entsprechende Gegenmaßnahmen getroffen werden.

Die Schrumpfung der ostdeutschen Städte vollzieht sich aufgrund der drei parallel verlaufenden Ursachen: fortschreitende Suburbanisierung, Abwanderung vor allem junger Menschen nach Westdeutschland und Sterbeüberschuss. Einzig die internationalen Wanderungen bringen den ostdeutschen Städten ein Plus an Bevölkerung, das allerdings die anderen Prozesse nicht kompensieren kann (Göschel 2003: 75). Während in Ostdeutschland ein weitgehend einheitliches Bild dominiert, stellt sich die Lage im Westen von Stadt zu Stadt unterschiedlich dar, und es kann dort derzeit kein einheitliches Bild gezeichnet werden.

Aus dem Schrumpfungsprozess resultieren Herausforderungen, die fast alle Handlungsfelder kommunaler Politik betreffen. Der demographische Wandel ist deswegen als eine zentrale Rahmenbedingung kommunalen Handelns zu charakterisieren (Mäding 2003c: 5). Im Bereich der Wohnungspolitik müssen Strategien erarbeitet werden, wie mit den Leerständen umzugehen ist, um die Attraktivität von Wohnvierteln zu erhalten und ein Auseinanderbrechen der Städte zu verhindern. Eine mögliche Option, vor allem für den Bereich der sozialen Infrastruktur, ist es, eine Stadt der kurzen Wege für die Bürger durch Konzentration der Entwicklung auf den Stadtkern sicherzustellen, um die Attraktivität zu erhalten.

Weitere Problemfelder sind etwa der Verfall von Immobilienwerten durch Leerstände und die fehlende Ausstattung mit Fachkräften, was die Stadt für Neuansiedlung und Erweiterung von Betrieben uninteressanter macht (Göschel 2003: 76).

Darüber hinaus ergibt sich eine geringere Nachfrage nach Verwaltungsleistungen in allen Bereichen, vom Standesamt bis zum Einwohnermeldeamt. Lediglich in ökologischer Hinsicht könnte es zu einer Entlastung der Städte aufgrund zunehmender Grünflächen durch Abriss und abnehmenden Verkehr kommen. Dies wird die anderen Belastungen allerdings nicht kompensieren. Fundierte Handlungsempfehlungen, wie Kommunen mit dem Problem der Schrumpfung umgehen können, wurden bislang nicht entwickelt (Schmidt 2002: 13).

1.3.2 Aktuelle Zahlen

Demographische Entwicklung in Deutschland

Die zur Bestandserhaltung der Bevölkerung notwendige Geburtenrate von 2,1 Kindern je Frau wird in Deutschland bereits seit Anfang der 70er-Jahre deutlich unterschritten. Seitdem liegt sie mit leichten Schwankungen in Westdeutschland bei 1,4 Kindern je Frau mit der Folge, dass lediglich zwei Drittel der Elterngeneration ersetzt werden und sich die Alterspyramide nach unten immer weiter verengt (Schmidt 2002: 6). In Ostdeutschland sank die Geburtenrate, die vor der Wende noch über dem Niveau Westdeutschlands lag, deutlich darunter (Mäding 2002: 11). Seit den 70er-Jahren wird somit das Bevölkerungswachstum hauptsächlich durch die internationale Wanderung getragen. Im Durchschnitt ergibt sich für Deutschland (bis 1990 nur Westdeutschland) in den Jahren von 1960 bis 1999 ein jährlicher Außenwanderungssaldo von 165 000 Menschen (Mäding 2002: 11).

Nach den Prognosen der zehnten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Bundesamtes werden im Jahr 2050 zwischen 68,5 und 81 Millionen Menschen in Deutschland leben. Grundannahme ist, dass die Geburtenrate bei rund 1,4 Kindern je Frau verharrt und sich das ostdeutsche Geburtenniveau bis zum Jahr 2010 an diese Zahl angleicht. Für einen Anstieg der Geburtenrate gibt es derzeit keine Anzeichen. Es werden folglich nach wie vor zu wenige Kinder geboren. Die Schwankungsbreite bei oben genannter Prognose von 12,5 Millionen Menschen erklärt sich durch unterschiedliche Annahmen die Zuwanderung (von +100 000 bis +300 000) und den Anstieg der Lebenserwartung betreffend. Das mittlere Szenario sagt für 2050 eine Bevölkerung von 75 Millionen voraus. Bei einer unveränderten Lebenserwartung und ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung bei lediglich 54 Millionen liegen (Statistisches Bundesamt 2003).

Regionale Trends

Besonders dramatisch stellt sich die Lage in Ostdeutschland dar. Hier wird ein Rückgang der Einwohnerzahl von 15 Millionen (1998) auf 9 Millionen (2050) prognostiziert (Göschel 2003: 75). Die ostdeutschen Städte sind dabei mit einer besonderen Problemlage konfrontiert. Neben der Abwanderung hauptsächlich junger und qualifizierter Menschen nach Westdeutschland und den niedrigen Geburtenzahlen führt die fortschreitende Suburbanisierung zu Bevölkerungsverlusten und zur Fragmentierung der ostdeutschen Städte. Es

wird erwartet, dass die Bevölkerungszahl in den Städten aufgrund des konzentrierten Suburbanisierungsprozesses bis 2025 um 25 Prozent zurückgeht. Dadurch entstehen neuartige Stadtregionen, die in zusammenhanglose Teilgebiete zerfallen (Hannemann 2002: 4 f.).

Insgesamt lassen sich in Deutschland wachsende Disparitäten ausmachen: Wo die Bevölkerung heute noch wächst, ist die Bevölkerungsdichte bereits überproportional und umgekehrt (Mäding 2002: 34). In der Stadt Schwedt/Oder beispielsweise wird sich die Altersstruktur von 1970 bis 2040 umgekehrt haben. Waren 1970 noch 35 Prozent der Bevölkerung Kinder und lediglich fünf Prozent Rentner so werden 2040 die Anteile acht Prozent Kinder und 42 Prozent Rentner betragen. Mehr als die Hälfte der Einwohner werden dann älter als 55 sein (Steintjes 2002: 75). Die Einwohnerzahl wird wahrscheinlich von aktuell 41 000 auf 22 000 Einwohner zurückgehen. Das Ziel, Sterbefallüberschüsse durch Zuwanderung auszugleichen, dürfte nach 2010/2020 auch in den alten Bundesländern für die meisten Kommunen unrealistisch sein. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Konzepte zu entwerfen, um die Schrumpfung gestalten zu können (Hollbach-Grömig 2002: 101).

Der Prozess des demographischen Wandels läuft nicht nur zwischen West- und Ostdeutschland in unterschiedlicher Geschwindigkeit ab, sondern auch regional und lokal. Für die Zukunft ist deswegen keine verhältnismäßig gleiche Entwicklung bezüglich Bevölkerungsgröße, Veränderung und Altersstruktur zwischen den Bundesländern zu erwarten (Färber 2002: 9). Zum Teil erhebliche Unsicherheiten bestehen bereits bei Prognosen für die Bundesebene (Mäding 2002: 25). Da sich der demographische Wandel in den Bundesländern, regional und lokal in unterschiedlichem Tempo vollzieht, wird er umso schwerer zu prognostizieren, je kleinräumiger die eingenommene Perspektive wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass für die einzelne Kommune die Binnenwanderung (Suburbanisierung und Ost-West-Wanderung) als zentrale Einflussgröße hinzutritt. Bereits ein aktueller Überblick ist aufgrund der lokalen Verschiedenheit im Hinblick auf die Binnenwanderung erschwert (Mäding 2003c: 4). Dazu treten als weitere Unsicherheitsfaktoren Unwägbarkeiten wie veränderte Rahmenbedingungen (z.B. Zuwanderungsgesetz, Eigenheimzulage) oder die Anzahl der Zuwanderer aus Osteuropa aufgrund der EU-Osterweiterung auf.

1.3.3 Wirkungen auf die gebaute, politische und ökonomische Stadt

Der Begriff Stadt umfasst mehrere Dimensionen und sollte deshalb aus analytischen Gründen feiner untergliedert werden. Mäding (2003c: 6 ff.) unterteilt ihn in Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum, gebaute Stadt und politische Stadt. Diese verschiedenen Konzepte von Stadt stehen dabei in vielfältigen Wechselbeziehungen zueinander. Schrumpfungsprozesse bergen allgemein die Gefahr, dass Leerstände sinkende Attraktivität zur Folge haben, was sich wiederum in verstärkter Schrumpfung äußert. Dieser zirkulär-kumulative Prozess ist räumlich abgeschichtet stärker auf der Stadtteil- als auf Stadtebene und stärker auf Stadtebene als auf Regionsebene wirksam, er betrifft aber alle drei Stadtdimensionen.

Die *Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum* ist die Gesamtheit ihrer sozialen und ökonomischen Prozesse. Städte sind Netzknoten in Feldern räumlicher Verflechtungen.

Schrumpfung bedeutet für die Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum sowohl eine abnehmende Nachfrage nach privaten Gütern und Dienstleistungen als auch eine sinkende Nachfrage nach öffentlicher Infrastruktur. Dies bedeutet in der Konsequenz steigende Stückkosten, wachsende Einzugsbereiche und weite Wege in der Stadt. Der Leerstand führt in der Folge zum Verfall der Immobilienpreise und fördert die innerörtliche Segregation. Insgesamt werden potenzielle Investoren abgeschreckt, und es kommt zu einem zunehmenden Wettbewerb um junge Menschen.

Die *gebaute Stadt* ist die Summe des räumlichen Erscheinungsbilds (Dichte, Höhe, öffentliche Räume, Stadtkante), der Verteilung der Aktivitäten innerhalb und außerhalb von Gebäuden, der physischen Infrastruktur und der Beziehung zur Natur. Genau wie für die Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum bedeutet Schrumpfung auch für die gebaute Stadt abnehmende Nachfrage nach privaten Gütern und Dienstleistungen sowie nach Infrastruktur. Durch den steigenden Leerstand vollziehen sich innerörtliche Segregationsprozesse. Im Gegensatz zur Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum hat die Schrumpfung für die gebaute Stadt auf der anderen Seite aber auch positive Aspekte. Nachlassender Siedlungsdruck führt dazu, dass Freiflächen in der Stadt erhalten bleiben. Durch Abriss und ökologische Aufwertung steigt insgesamt die Wohnumfeldqualität. Dazu kommen ökologische Entlastungen, weil der Straßenverkehr zurückgeht und damit die Belastung durch Lärm und Abgase sinkt.

Die Verfasstheit als Gebietskörperschaft, demokratische Willensbildung, kompetenzielle Handlungsspielräume, finanzielle Handlungskraft, politisch-administrative Handlungseffizienz sowie Aufgabenteilung und -verschränkung zwischen öffentlichem und privatem Sektor bilden die *politische Stadt*. Da Steuereinnahmen und Zuweisungen der Länder an Bevölkerungszahlen gekoppelt sind, schrumpft mit abnehmender Bevölkerungszahl auch die finanzielle Handlungskraft der Stadt, und die Gestaltungsspielräume werden kleiner. Gleichzeitig müssen Kommunalpolitik und -verwaltung versuchen, die negativen Auswirkungen der Schrumpfung zu minimieren, da sie beim Wähler für Misserfolg stehen und damit die Wiederwahl tendenziell gefährden. Neue Planungsinstrumente sind vonnöten, da die alten auf Wachstum ausgerichtet sind und deshalb nicht mehr greifen.

1.3.4 Wie kann auf kommunaler Ebene mit der Schrumpfung umgegangen werden?

Der demographische Wandel wirft die Frage auf, ob der Prozess überhaupt für die Kommunen steuer- und kontrollierbar ist. Klar ist, die vier in Kapitel 1.3.1 dargelegten Primärprozesse der Entwicklung sind für die Kommunen wenig beeinflussbar. Lediglich über eine allgemeine Attraktivitätspolitik können die Städte versuchen, Einwohner durch Wanderung zu gewinnen und dadurch Sterbeüberschüsse zu kompensieren (Mäding 2003c: 9).

Die alternde und schrumpfende Bevölkerung droht, das langfristige Wachstumspotenzial der Wirtschaft in Deutschland deutlich zu senken (lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.8.2003 von 1,5 auf ein Prozent). Dies schränkt die finanziellen Ressourcen der Kommunen weiter ein. Die Kapazität der politischen Akteure, die Schrumpfungsprozesse zu kanalisieren oder gar zu beeinflussen, ist begrenzt (Mäding 2003c: 8). Schrumpfungspro-

zesse wieder in Wachstumsprozesse umzuwandeln, kann als weitgehend aussichtslos gelten (Häußermann/Siebel 1987: 119 ff.). Allenfalls ein kleinräumliches „Abfedern“ der auftretenden Probleme ist möglich, das je nach Problemlage von Stadtteil zu Stadtteil unterschiedlich ausfallen muss.

Bisheriges und alleiniges Paradigma der modernen Stadt für Politik, Verwaltung und Stadtplanung war das Wachstum in allen Bereichen von der Einwohnerzahl bis zur Infrastruktur. Es galt in Deutschland bis zur Auflegung des Programms „Stadtumbau Ost“, obwohl sich bereits in den 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts Schrumpfungstendenzen in Regionen mit alten Industriebranchen zeigten. Diese waren nicht nur in Deutschland, sondern international zu beobachten (etwa Rust Belt in den USA, Manchester und Liverpool in Großbritannien) (Göschel 2003: 75). Die Abkehr vom bisherigen Leitbild „Wachstum“ und die Hinwendung zum Paradigma Schrumpfung macht einen neuen Typ von Stadtentwicklung unumgänglich und stellt Herausforderungen an Planungsrecht und Planungsinstrumentarien (Göschel 2003: 75). Besonders die Bedürfnisse älterer Menschen müssen stärkere Berücksichtigung finden, da sie in der Zukunft in vielen Städten die Hälfte der Bevölkerung und mehr stellen werden.

Stadtentwicklungsplanung und -politik müssen, um den demographischen Wandel stadtverträglich beeinflussen zu können, langfristig ausgerichtet werden. Aufgrund der Fülle zeitlicher Inkongruenzen in der Entwicklung gilt es, gesamtstädtische und stadtteilbezogene Analysen und Konzepte miteinander zu verbinden, um das räumliche Steuerungsdilemma zumindest zu begrenzen. Da es sich beim demographischen Wandel um eine Querschnittsaufgabe handelt, die alle Ressorts und Politikfelder berührt, ist es zwingend erforderlich, dass die fachlich versäulten Kommunalpolitik und -verwaltung gemeinsam handeln, um das organisatorische Steuerungsdilemma begrenzen zu können. Entscheidend wird sein, alle relevanten lokalen Akteure an einen Tisch zu bringen und einen Konsens über die Gestaltung der Schrumpfung herzustellen. Die Dauer des Wandels, der sich über Generationen erstreckt, ist eine zentrale Herausforderung und muss mit den im Vergleich dazu kurzen Wahlperioden in Einklang gebracht werden, damit eine angemessene Länge der Reaktionszeit sichergestellt werden kann (Mäding 2003c: 9).

Passivität der Akteure in Bezug auf den demographischen Wandel (vor allem von Kommunalpolitik und -verwaltung) oder Blockierung eines Konsenses durch einzelne Akteure führen dazu, dass Schrumpfen zum Teufelskreis (zirkulär-kumulative Prozesse bzw. positive Rückkopplungen) wird. Abwanderung induziert Leerstände von Gebäuden und wirtschaftlichen Niedergang, wodurch das Quartier unattraktiver wird. Dadurch entsteht weitere Abwanderung in besser gestellte Stadtteile oder andere Kommunen. Dieser Kreislauf wird umso schwieriger zu durchbrechen sein, je länger er bereits in Gang ist. Es geht für die kommunalen Akteure deswegen darum, geeignete Strategien zu entwickeln, die sich von Kommune zu Kommune, aber auch von Stadtteil zu Stadtteil in ihren konkreten Ausprägungen unterscheiden müssen. Generell lassen sich jedoch drei grundlegende Strategien identifizieren, die auch untereinander kombinierbar sind (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen 2002: 25 f.).

Die *expansive Strategie* verfolgt das Ziel, die Randwanderung im Stadtgebiet zu halten. Eine Maßnahme, damit dieses Ziel erreicht werden kann, ist etwa eine umfangreiche Flä-

chenausweisung von Bauland, um die Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäusern innerhalb der Gemeindegrenzen zu erleichtern und damit die Suburbanisierung zu bremsen. Durch Gewerbeneuansiedlungen sollen zusätzliche Einwohner in die Stadt gelockt werden. Diese Strategie erscheint nur dann Erfolg versprechend, wenn verlässliche Prognosen vorliegen, dass es gelingen kann, die Suburbanisierung innerhalb der Stadtgrenzen zu halten und neue Einwohner zu attrahieren. Schlägt sie fehl, entstehen für die Kommune erhebliche Folgekosten. Die expansive Strategie führt dazu, dass der interkommunale Wettbewerb in Deutschland angeheizt wird.

Zweite Strategie ist die *Bestandspflege* mit dem Ziel, die Attraktivität der räumlichen Strukturen zu erhalten und durch zielgruppenorientierte Programme, besonders für junge Familien, sowie Bestandsentwicklung die Bevölkerung in den innerstädtischen Quartieren zu halten. Die Attraktivität des Wohnumfeldes gilt es zu verbessern. Dies kann als präventive Maßnahme vor allem für Städte dienen, die bislang noch nicht oder nur marginal von Schrumpfung betroffen sind.

Städte, für die Schrumpfen unausweichlich bevorsteht, sollten das *Schrumpfen planen*. Die sich durch die abnehmende Bevölkerungszahl ergebenden Chancen werden genutzt, um die Lebensqualität zu erhöhen und dadurch das Schrumpfen zu verlangsamen und in geordnete Bahnen zu lenken. Besonders im Hinblick auf junge Familien gilt es, interessant zu werden, um die Altersstruktur der Bevölkerung zu verbessern. Brachflächen werden zu nutzbaren Freiflächen umgewandelt und die Infrastruktureinrichtungen um- oder zurückgebaut.

1.3.5 Folgen des demographischen Wandels für netzgebundene Infrastruktursysteme

Bereits kleinräumige Bevölkerungsbewegungen – wie sie etwa die Suburbanisierung darstellt – sind für das Funktionieren unserer Infrastruktursysteme von Bedeutung. Bei einem Rückgang der Bevölkerung um 30 Prozent kommt es bei technischen Infrastruktursystemen zu einem Anstieg der Kosten für die verbleibenden Beitragszahler von 25-30 Prozent, jeweils abhängig von den getätigten Investitionen. Darin sind noch keine Kosten enthalten, die durch einen eventuell notwendigen Rückbau entstehen können. Jede Kostensteigerung in diesem Bereich ist für Kommunen ein Standortnachteil, den es zu vermeiden, zumindest zu minimieren gilt (Koziol 2002: 19). Dazu kommt, dass bei weniger Gebührenzählern aber gleich bleibenden Fixkosten, diese umfassen etwa bei Wasserver- und Abwasserentsorgung 80 Prozent der Kosten (Müller 2002: 57), Dichte und Qualität der Versorgung leiden (Gisch 2003: 8).

Darüber hinaus müssen kritische Grenz- und Schwellenwerte der Infrastrukturversorgung beachtet werden, um die Funktionsfähigkeit der Netze grundsätzlich zu erhalten (Spars 2001). Induziert durch das bisherige Leitbild Wachstum ging der Trend dahin, die Netze systematisch überzudimensionieren (Planen mit Sicherheitszuschlag). Deswegen sind die Netze unter Schrumpfungsbedingungen in vielen Fällen unwirtschaftlich und in Extremfällen funktionsuntüchtig. Wegen der langen Zeiträume, für die technische Infrastruktur geplant wird, bestimmen die hohen Grundinvestitionen die Leistungsfähigkeit, die Umwelt-

verträglichkeit und die über lange Zeit anfallenden Fixkosten. Darum ist es essentiell, bei der Planung realistische Abschätzungen über zukünftige Entwicklungen einfließen zu lassen (Koziol 2002: 15). Andernfalls muss auch die praktische Umsetzungsfähigkeit der entwickelten Stadtumbaukonzepte infrage gestellt werden (ISW 2002: 3), und die Attraktivität der Stadt leidet zusätzlich.

Folgen für die Sektoren Wasser und Energie

Seit der deutschen Einheit ist der Wasserverbrauch der ostdeutschen Bevölkerung pro Kopf um 50 Prozent zurückgegangen, ohne dass die Folgen des Bevölkerungsrückgangs bereits spürbar sind (Koziol 2002: 16). In Deutschland kam es zwischen 1991 und 1998 insgesamt zu einem Rückgang um 14 Prozent. Zukünftig dürfte der Wasserverbrauch pro Kopf durch neue technische Lösungen weiter zurückgehen. Auf diese Rückgänge ist die technische Infrastruktur nur beschränkt und mittelfristig anpassbar. Besondere Probleme sind im Sommer während der Urlaubszeit zu erwarten, da dann ein Wasserumschlag im Netz innerhalb von 48 Stunden nicht mehr gegeben sein wird (Müller 2002: 57). Lange Zeit ging man bei der Planung von weiter steigender Nachfrage aus, die sich, so die Annahme, proportional zur Nachfrage nach Elektrizität entwickeln sollte. Dies führte teilweise zu erheblichen Kapazitätsausbauten (z.B. Kläranlagen), die auch für heutige Verhältnisse bereits überdimensioniert sind. Neue Investitionen sind für die Kommunen aufgrund der Finanzsituation jedoch kaum realisierbar (Kluge u.a. 2003: 29 und 42).

Durch die Schrumpfung verursachte geringere Abflussmengen können zu Ablagerungen und anaeroben Verhältnissen in den Netzen führen, wodurch Geruchsbelästigung und Korrosion entstehen können. Bei der Wasserversorgung kommt es aufgrund der größeren Verweilzeit des Wassers in den Leitungen zu Ablagerungen im Leitungsnetz. Gleichzeitig besteht die Gefahr der Wiederverkeimung des Trinkwassers. Bei Gebieten mit Kellertrassen³³ ist eine Neuverlegung erforderlich, was weitere Kosten verursacht (Koziol 2002: 17 ff.).

In Stadtteilen mit Kellertrassen müssen beim Abriss wie bei der Wasserver- und -entsorgung diese Trassen neu verlegt werden, was zu erheblichen Kosten führen kann. Dazu können rechtliche Probleme kommen: Bei Rückbau können aufgrund langfristiger Wärmelieferverträge Zahlungen für bestellte Leistungen weiterhin zu leisten sein. Teilweise ist ein Rückbau neuer Anlagen nötig, um dem Leerstand zu begegnen, was beträchtliche finanzielle Auswirkungen für die Betreibergesellschaften mit sich bringen wird (Koziol 2002: 18).

Durch die disperseren Siedlungsstrukturen geringerer Dichte entstehen mittel- bis langfristig erheblich Folgekosten im Bereich der Stadttechnik (Hollbach-Grömig 2002: 112). Diese Folgekosten haben nicht nur Auswirkungen auf Einwohner, Unternehmen und Stadt, son-

33 In hoch verdichteten, industriell errichteten Wohnsiedlungen (auch Plattenbauten) sind leitungsgebundene Infrastrukturen mit Ausnahme von Abwasser nicht mehr erdverlegt, sondern werden in eigens dafür errichteten unterirdischen Bauwerken (Sammelkanälen oder Kollektoren) geführt. Ab Mitte der 70er-Jahre sind diese Sammelkanäle in die Wohnbebauung mit eingebunden worden, d.h. Haupt- und Verteilleitungen führen (längs) durch Keller hindurch. Diese Abschnitte bezeichnet man als Kellertrassen.

dem auch auf die Versorgungsunternehmen im Infrastrukturbereich. Gleichzeitig scheint es nur noch eine Frage der Zeit zu sein, bis weitere Preissteigerungen von den Verbrauchern nicht mehr akzeptiert werden (Kluge u.a. 2003: 31). Besonders im Bereich Wasser wird ein Mangel an praxistauglichen Parametern zur Abschätzung technischer und ökonomischer Folgen des Schrumpfungsprozesses deutlich (Koziol/Walther 2003: 2).

Folgen für den ÖPNV

Die starke Alterung der Bevölkerung im Zuge des demographischen Wandels bringt es mit sich, eine gute Erreichbarkeit von ÖPNV-Angeboten sicherzustellen, da besonders alte Menschen auf einen funktionierenden Nahverkehr angewiesen sind (Schmidt 2002: 13). Durch die Reduzierung der Haushaltsgrößen und dem damit verbundenen Anwachsen der Wohnfläche je Einwohner (so genannter Remanenz Effekt) verringert sich die Einwohnerdichte um jede Haltestelle des ÖPNV, und die Linien werden schwächer ausgelastet, was tendenziell zu Kostensteigerungen und damit zur Ausdünnung der Netze führt. Eine alternde Gesellschaft ist aber in steigendem Maße auf die Leistungen des ÖPNV angewiesen. Wenn dem Rechnung getragen werden soll, muss es zu einer Verdichtung der Netze kommen, was bei Beibehaltung heutiger Standards zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen für Versorgungsunternehmen und Kommune führen würde.

Auch eine zweite Altersgruppe, die unter 20-Jährigen, ist in besonderem Maße auf die Angebote des ÖPNV angewiesen. Sie geht jedoch stark zurück, so dass sich die Schülerverkehre, die bisher eine wichtige Finanzierungsquelle für die Verkehrsunternehmen darstellen, verringern werden (Bracher/Trapp 2003: 31).

1.3.6 Akteursinteressen und Konfliktlinien

Aus den unterschiedlichen Interessen der Akteure Kommunalpolitik und -verwaltung, Wohnungs- und Versorgungswirtschaft sowie Bürger und Privatwirtschaft ergeben sich Konfliktlinien, die bei einem Stadtumbau unter Einschluss der Infrastruktur zu beachten sind und im Konsens gelöst werden müssen (vgl. ausführlich Bolay 2004).

Interessen der Akteure

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sind die Nachfrager der von den Versorgungsunternehmen angebotenen Infrastrukturleistungen. Beide unterliegen grundsätzlich dem Anschlusszwang³⁴, erwarten auf der anderen Seite aber auch die Bereitstellung. Die Versorgung soll auch während und nach einem möglichen Umbau einwandfrei funktionieren und für sie so wenig wie möglich kosten. Vor allem in Ostdeutschland sind die Wassergebühren in den letzten Jahren erheblich gestiegen, ohne dass dies in überwiegendem Maße auf die Schrumpfung zurückzuführen ist. Stetig steigende Gebühren werden nicht endlos akzeptiert, wie Proteste in Thüringen zeigen (Schlegel 2004: 3), da die Leistungen

34 Geregelt in den Gemeindeordnungen der Länder.

für Bürger und Unternehmen nicht substituierbar sind und Kosten lediglich durch begrenzte Einschränkung der Nachfrage gespart werden können.

Aufgrund der langen Abschreibungsfristen für die Infrastrukturnetze sind die Versorgungsunternehmen daran interessiert, diese möglichst lange zu nutzen. Im Zuge eines Stadtumbaus müssen die Netze so angepasst werden, dass sie hinterher weniger kostenintensiv zu betreiben sind. Die Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland stehen durch die steigenden Leerstände und die Altschuldenbelastung teilweise vor der Insolvenz und sind an einem möglichst zügigen Abriss der leer stehenden Wohnungen interessiert, ohne dass daraus der Konkurrenz Vorteile erwachsen sollen. Die Folgen für die technische Infrastruktur wurden dabei zunächst nicht in Betracht gezogen. Kommunalpolitik und -verwaltung obliegt es, die Kommune in ihrer Gesamtheit zu steuern. Konkret für einen Stadtumbau bedeutet dies notwendigerweise einen Konsens zwischen den Akteuren herzustellen sowie Bürger- und Privatwirtschaft mit einzubeziehen. Ohne einen gesamtstädtischen Konsens zwischen den wichtigsten Akteuren droht jeder Stadtumbau blockiert und zum Scheitern verurteilt zu sein.

Konfliktlinien zwischen den Akteuren

Beim Stadtumbau entsteht die Konfliktlinie „Art des Rückbaus“ anhand der Frage, in welcher Weise er durchgeführt werden soll; sie wird in den meisten Städten auftreten, die von Rückbaumaßnahmen für Gebäude und Infrastruktur betroffen sind. Es gibt zwei unterschiedliche Szenarien, wie der Abriss bzw. der Rückbau von Gebäuden vor sich gehen kann: Disperser Rückbau bedeutet, dass einzelne Gebäude abgerissen werden, beim Flächen deckenden Rückbau werden dagegen ganze Straßenzüge oder sogar Stadtteile abgerissen. Ein Flächen deckender Rückbau ist für die Versorgungsunternehmen von Vorteil, da durch die Stilllegung der Netze die eigenen Kosten minimiert werden können (Koziol 2001: 46). Bei mehr als zwei großen Wohnungsunternehmen wird ein Interessenausgleich in der Regel dazu führen, dass dispers abgerissen wird, mit negativen Auswirkungen auf die Versorgungsunternehmen durch anhaltend hohe Aufwendungen für die Netze. Kommunalpolitik und -verwaltung müssen somit von Anfang an die Interessen der Versorgungsunternehmen mitberücksichtigen, damit nicht eine gute Lösung für die Wohnungswirtschaft zu einer teuren Lösung für die Versorgungswirtschaft wird.

Die zweite Konfliktlinie „Rückbau Kern – Stadtrand“ kann sich durch einen Stadtumbau ergeben. Politisch angestrebt ist in der Regel die Rückbesinnung der Städte auf ihre historischen Kerne, da diese als identitätsstiftend für Städte gelten. Den Schrumpfungsprozessen soll durch eine Umlenkung der Einwohner von den neueren peripheren Vierteln in den Stadtkern begegnet werden, um ein Auseinanderbrechen der Städte zu verhindern. Diese Viertel sollen nach dem Leerzug komplett abgerissen werden. Bei dieser Konfliktlinie stehen sich die Kommune auf der einen Seite und die Wohnungs- und Versorgungsunternehmen auf der anderen Seite gegenüber. In den aufzugebenden Vierteln besitzen die großen Wohnungsunternehmen in der Regel die größten Bestände, die sie vor allem bei bereits erfolgter Sanierung nicht aufgeben wollen. Dort befinden sich auch die neuesten Leitungen für die Infrastrukturversorgung, die vielfach noch nicht abgeschrieben sind. Wie bei der Konfliktlinie „Art des Rückbaus“ muss eine einvernehmliche Lösung gefunden

werden. Eine vollständige Rückbesinnung auf den Stadtkern wird kaum möglich sein, vielmehr sind Zwischenlösungen anzustreben.

Eine dritte Konfliktlinie ergibt sich beim Stadtumbau durch die Finanzierung der Kosten, die nachvollziehbarerweise kein Akteur übernehmen will. Fördermittel aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ können bislang nicht für den Umbau der Infrastruktur verwendet werden, so dass die Kosten in voller Höhe von den Akteuren vor Ort zu tragen sind. Die Konfliktlinie „Finanzierung der Kosten“ scheidet die Versorgungsunternehmen auf der einen sowie die Bürger und privaten Unternehmen auf der anderen Seite. Beide Seiten sind daran interessiert, die anfallenden Kosten für den Um- und Rückbau möglichst die andere Seite tragen zu lassen. Dazu kommt die Frage, inwieweit sich die Wohnungsunternehmen an den anfallenden Kosten durch Um- und Rückbau beteiligen müssen. Die Kommunalpolitik steht in der Mittelposition zwischen den Akteuren, muss die Interessen aller berücksichtigen, gleichzeitig die Attraktivität des Standorts sichern und eventuell den Um- und Rückbau von Infrastrukturnetzen mitfinanzieren. Eine Möglichkeit, diese Konfliktlinie abzumildern, ist die Einwerbung von Fördermitteln von Bundes- und/oder Landesebene. Letztendlich ist eine ausgewogene Finanzierungsstruktur unter Beteiligung aller Akteure anzustreben und vonseiten der Kommunalpolitik durchzusetzen, welche die Finanzkraft der Akteure berücksichtigt.

Bei allen drei aufgezeigten Konfliktlinien ist es Aufgabe von Kommunalpolitik und -verwaltung einen tragfähigen Kompromiss mit den betroffenen Akteuren auszuhandeln. Da die Versorgungsunternehmen sich trotz des Privatisierungstrends weiterhin überwiegend mehrheitlich in kommunalem Besitz befinden (Trapp/Bolay 2003), kann und sollte das Unternehmen im Sinne der Kommune zielgerichtet beeinflusst werden. Gleiches gilt für die kommunalen Wohnungsunternehmen. Für einen gelungenen Stadtumbauprozess, welcher die Schrumpfung gestaltet, ist die Durchsetzung und das Geltend-Machen des kommunalen Einflusses notwendig.

2. Modernisierungs- und Reaktionsstrategien der Kommunen auf die Veränderungsprozesse

Als Reaktion auf die dargelegten Veränderungen vollziehen sich von den Kommunen selbst initiierte und in der Regel positiv bewertete Modernisierungsprozesse. Hierzu zählen vor allem Bestrebungen einer Verwaltungsmodernisierung, die Überprüfung kommunaler Aufgabenbestände sowie als Folge und damit verbunden die Auslagerung kommunaler Aufgaben aus der Kernverwaltung in ausgegliederte Einheiten. Quer dazu weisen verschiedene Trends (Ausweitung direktdemokratischer Elemente wie Direktwahl des Bürgermeisters oder Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen) auch auf eine stärkere – wenigstens verbale – Bürgerorientierung und eine erhöhte „In-die-Pflicht-Nahme“ der Bürgerinnen und Bürger in der „Bürgerkommune“ hin.³⁵

³⁵ Weitere Modernisierungs- und Reaktionsstrategien wären verschiedene Formen der Kooperation, also interkommunale Kooperationen, strategische Kooperationen zwischen kommunalen Unternehmen oder strategische Kooperationen mit Stakeholdern vor Ort. Da diese Strategien im weiteren Projektverlauf aufgegriffen werden sollen, wurden sie an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

2.1 Verwaltungsmodernisierung und Neues Steuerungsmodell

Vor dem Hintergrund der prekären Haushaltslage und angeregt durch internationale, primär angelsächsische Debatten über ein New Public Management, aber auch inspiriert durch niederländische Erfahrungen³⁶, haben seit Anfang der 90er-Jahre die Kommunen unter Führung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Köln, damit begonnen, Elemente des so genannten Neuen Steuerungsmodells in ihre Verwaltungen einzuführen. Das Konzept der KGSt orientiert sich an der Vision, die Kommunalverwaltung zum öffentlichen Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln. Oberstes Ziel ist die Effizienzsteigerung und Kostenreduktion bei gleichzeitiger Verstärkung der Kundenorientierung.

2.1.1 Konzeptionelle Grundlagen und Stand der Umsetzung

Eines der zentralen Elemente ist die Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung auf dezentralen Positionen in der Verwaltung. Diese sollen zwar Zielvereinbarungen mit der Verwaltungsspitze schließen, die ein Leistungsbündel und ein Budget umfassen, die alltäglichen Dispositionen zur Zielerreichung sollen aber autonom erfolgen können. Das traditionelle Budgetrecht des Rates wird entfeinert, indem es sich nicht mehr auf einzelne Ausgabearten (Personal, Sachmittel, Transfer etc.) bezieht, sondern nur noch auf Globalbudgets. Vereinbart werden Ziele und Budgets zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen eines Kontraktmanagements. Auch für Leistungen, die kommunale Unternehmen oder private Leistungsanbieter im Auftrag der Kommune erstellen, sind Leistungs- und Preisabsprachen mit der Kommune notwendig. Die den Fachbereichen zugewiesenen Budgets sind nicht vermehrbar. Abweichungen müssen die Fachbereiche innerhalb ihres eigenen Budgets ausgleichen. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann die Verwaltung zusätzliche Mittel erhalten. Am Grad der Erfüllung der Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) wird gemessen, wie gut ein Fachbereich arbeitet. Um sicherzustellen, dass die sich selbst steuernden teilautonomisierten Fachbereiche weiterhin als einheitliche Kommunalverwaltung geführt werden können, wird eine zentrale Organisationseinheit eingerichtet, die den Rat und die Verwaltungsführung bei strategischen Steuerungs- und Controllingaufgaben unterstützt (vgl. KGSt 1993).

36 In der niederländischen Stadt Tilburg wurde ursprünglich das so genannte Konzern-Modell entwickelt. In diesem Modell wird der Verwaltung eine weitgehende Ressourcenverantwortung eingeräumt. Weiterhin erhält die Verwaltung von der Politik Managementspielräume. In diesen ist festgelegt, welche Entscheidungskompetenzen die Amtsleiter haben und welche Entscheidungen zentral gefällt werden (KGSt 1993). Zwischen den Fachämtern und der politischen Führung ist als Stabstelle ein „Konzern-Steuerungsdiensst“ geschaltet, der in seiner Funktion drei Adressaten hat: Die Politik wird insbesondere mit der Bereitstellung von relevanten Informationen für die Zielsetzung und Kontrolle unterstützt, für die Fachämter werden die Leistungen analysiert, überprüft und strategisch koordiniert sowie das Steuerungsinstrumentarium laufend weiterentwickelt, und schließlich wird ein Beteiligungscontrolling für ausgegliederte Betriebe durchgeführt. Auf diese Weise soll die Verantwortung von Politik und Verwaltung deutlich definiert und voneinander abgegrenzt werden.

Damit eine wirksame Verwaltungssteuerung gewährleistet ist, werden Input und Output miteinander verbunden und die zahlreichen Einzelaktivitäten der Verwaltung zu einer überschaubaren Zahl von Produkten zusammengefasst. Für jedes Produkt wird festgelegt, welche Ziele mit ihm angestrebt werden. Wirksam werden kann die Produktorientierung nur, wenn sie in das Rechnungswesen integriert wird (KGSt 1993: 20 f.). Ein weiterer Bestandteil der Outputsteuerung ist es, Qualitätsmanagement in der Kommunalverwaltung einzuführen, um die Kundenorientierung der Kommunalverwaltung zu verbessern (KGSt 1993: 22).

Konzeptionell bedeutete dies eine Ökonomisierung der Verwaltung und die idealisierte Orientierung an Wettbewerbsprinzipien. Die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zu schaffenden Strukturen sollen durch Wettbewerb „unter Strom“ gesetzt werden. Die KGSt schlägt dafür quasimarktliche Wettbewerbselemente wie interkommunalen Leistungsvergleich und den Vergleich mit privaten Angeboten vor. Außerdem sieht sie eine zunehmende Bedeutung für „echten“ Wettbewerb der Kommunalverwaltung mit privaten und gemeinnützigen Anbietern (KGSt 1993: 22 f.).

Über den Erfolg der Reformmaßnahmen in Deutschland gibt es abgesehen von einigen Fallstudien nur wenig empirisch erhärtete Aussagen (Reichard 2001a: 20). Die Ergebnisse der Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung, die der Deutsche Städtetag (DST) in regelmäßigen Abständen bei seinen Mitgliedsstädten durchführt, machen jedoch deutlich, dass das Konzept des Neuen Steuerungsmodells von der überwiegenden Mehrheit der Kommunen aufgegriffen wurde (Grömig 2001: 11). Allerdings haben die Städte bisher in aller Regel nur einzelne Elemente des Neuen Steuerungsmodells angewendet und das Konzept keinesfalls „ganzheitlich“ umgesetzt. Aufgrund der Finanznot der Kommunen wurden dabei insbesondere Bausteine verwendet, von denen man schnelle Kosteneinsparungen erwartet. Die größte Bedeutung kommt aus diesem Grund der Budgetierung zu, da dieser Baustein Verhaltensanreize schafft, bestehende Mittel nicht voll auszuschöpfen (Budäus 2002: 26). Weitere Schwerpunkte sind die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, die Definition von Produkten, die Umstrukturierung der Aufbauorganisation sowie das Zusammenführen der Fach- und Ressourcenverantwortung. Dagegen befinden sich Berichtswesen, Controlling und Kontraktmanagement sowie Outputsteuerung und Personalmanagement immer noch im Entwicklungsstadium. Auch die Konzeptbestandteile, die sich auf die Außendimension der Modernisierung beziehen, wie die Ausgestaltung des Verhältnisses der Verwaltung zur Vertretungskörperschaft, Beteiligungscontrolling und Qualitätsmanagement, sind bisher kaum umgesetzt. Wettbewerbselemente sind nur selten genutzt worden (Kodolitsch 2003: 2; Hilbertz 2001: 11).

Als vorläufige Bilanz der Verwaltungsmodernisierung kann festgehalten werden, „dass das NSM als Gesamtkonzept noch in keiner deutschen Kommune aus dem Entwurfs- und Experimentierstadium herausgewachsen ist und dass es daher noch kein Beispiel eines umfassenden Neuen Steuerungsmodells gibt“ (Jann 2001: 89). Die Einführung von NSM-Bausteinen hat gewisse Effizienzsteigerungen herbeigeführt sowie – durch die in den letzten Jahren eingetretene Verlagerung von der Binnenmodernisierung hin zur Außenorientierung des Verwaltungshandelns (vgl. Kapitel 2.4) – die Bürgernähe und die Transparenz der Verwaltung verbessert (Reichard 2001b: 9; Hilbertz 2001: 10). „Insgesamt konnte

aber noch kein Durchbruch erreicht werden, die bürokratisch-hierarchischen Strukturmuster bleiben weiter dominant. Manchmal hat man es lediglich mit ‚Potekimschen‘ NSM-Fassaden zu tun. Eine wirksame Steuerung von Kernverwaltung, Einrichtungen und Beteiligungen funktioniert bislang nur selten, insbesondere das Steuerungsverständnis der Politik hat sich noch nicht in die gewünschte Richtung entwickelt („Steuerung auf Abstand“) (Reichard 2001a: 20). Zudem habe man oft völlig unrealistische knappe Zeitspannen gesetzt. Es sei nicht zu erwarten gewesen, dass die Kommunen bereits nach zehn Jahren den Reformprozess abgeschlossen hätten. Die Verwaltungsreform sei „eher ein Generationenproblem als eine kurze Sache“ (Reichard 2001b: 8).

Bei der bisherigen Umsetzung der NSM-Bausteine gibt es zudem ein Integrationsdefizit. Vernachlässigt wird, dass die Reformwirkung der einzelnen Elemente nur im Verbund mit anderen Reformelementen wirksam sein können (Budäus 2002: 31). Daher ist der Steuerungsgewinn der bisherigen Reformen begrenzt (Banner 2003: 17). Kritisch ist in diesem Zusammenhang auch die zunächst einseitige Konzentration der Kommunen auf Binnenreformen zu sehen. Deutlich größere Effekte wären von Wettbewerbsstärkung und Bürgerorientierung zu erwarten gewesen (Reichard 2001a: 21).

Ein wichtiges Hindernis bei der Realisierung der vorgesehenen Reformen liegt in der Überforderung vieler Städte, Kosten einsparen zu müssen und zeitgleich die Kommunalverwaltung modernisieren zu wollen (Reichard 2001a: 21). Vielerorts gelang es zudem nicht, die Politik in den Reformprozess einzubinden. Häufig verlief der Prozess nur innerhalb der Verwaltung, während die Politik teilweise Strukturveränderungen und neue Instrumente ablehnte (Hilbertz 2001: 10 f.). So gaben 30 Prozent der befragten Städte in der letzten DST-Umfrage an, dass der Prozess durch Vorbehalte aus der ehrenamtlichen Politik gegenüber den Reformen behindert werde (Grömig 2001: 17). Innerhalb der Verwaltung haben die Beschäftigten in vielen Städten zum Teil erhebliche Vorbehalte gegen die Reformen. 43 Prozent der im Rahmen der DST-Umfrage befragten Städte sahen die Akzeptanz der Reformen bei den Beschäftigten als zu gering an (Grömig 2001: 17). Zurückgeführt wird dies auf unzureichende Beteiligung der Beschäftigten am Prozess sowie deren mangelnder Information (Hilbertz 2001: 11). Auch Führungskräfte fühlen sich von angestrebtem Hierarchieabbau bedroht und bremsen die Reformen. So betrachteten 36 Prozent der befragten Städte insbesondere Vorbehalte der Führungsebenen als gravierendes Hindernis für die Umsetzung des Reformprozesses (Reichard 2001b: 9; Grömig 2001: 17). Keines dieser Hemmnisse stellt ein absolutes Reformhindernis dar, alle sind prinzipiell durch ein qualifiziertes Reformmanagement überwindbar. Letzteres fehle allerdings in den meisten Reformstädten (Mäding/Kodolitsch 2001).

2.1.2 Kritik am KGSt-Konzept des Neuen Steuerungsmodells

Die idealtypische Trennung von Politik und Verwaltung sowie von Politikformulierung und -durchführung ist nicht haltbar, da dies die Logik politischer Entscheidungsprozesse nicht ausreichend berücksichtigt, lautet die zentrale Kritik am Modell (Jann 2001: 89). So sind Mehrheitsfraktionen und Kommunalverwaltung eng miteinander verflochten. Die meisten Vorlagen im Kommunalparlament stammen aus der Kommunalverwaltung, so dass die Verwaltung intensiv daran beteiligt ist, politische Programme aufzustellen. In diesem Zu-

sammenhang arbeitet sie häufig mit der Mehrheitsfraktion zusammen. Da die Wähler in der Regel nicht zwischen Verwaltung und Mehrheitsfraktion unterscheiden, wird die Mehrheitsfraktion für Fehler der Verwaltung verantwortlich gemacht. Daher muss die Mehrheitsfraktion daran interessiert sein, weiterhin große Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung zu behalten. Außerdem kann aufgrund der Politikhaftigkeit des Umsetzungsprozesses in der Praxis häufig nicht zwischen Programmformulierung und -umsetzung getrennt werden (Bogumil 2002: 135 f.). Die ursprüngliche Reformformel der KGSt „Der Rat entscheidet über das Was, die Verwaltung über das Wie!“ hat sich daher, da sie mit einem politischen Selbstverständnis des Rates als Bürgersprachrohr und -anwalt wenig zu tun hat, nicht durchgesetzt. Folgte man ihr, so würde sie „die Initiativfunktion zugunsten der Kontrollfunktion schwächen und den Rat – obwohl er kommunalverfassungsrechtlich ein Verwaltungsorgan ist – aus dem Management der Verwaltung weitgehend herausdrängen“ (Mäding 2005).

Dies bedeutet nicht, dass die Steuerung über abgestufte, weitgehend autonome Regelkreise grundsätzlich unmöglich ist. Jedoch muss die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung komplexer organisiert werden, „als naive Vorstellungen der einfachen Trennung beider Bereiche annehmen“ (Jann 2001: 89). Bogumil hält es für notwendig, zwischen den unterschiedlichen Aufgabenbereichen der Kommunalverwaltung zu differenzieren. So sei eine klare Trennung von Politik und Verwaltung in Routinebereichen, die nur geringer politischer Steuerung bedürfen, unproblematisch. Dagegen erfordere die Umsetzung kommunaler Planungs- und Gestaltungsaufgaben ständige Einflussnahme und Korrektur durch die Politik, da es um Fragen der kommunalen Lebensqualität und des Interessenausgleichs gehe (Bogumil 2002: 136).

Auch die im NSM angestrebte Outputsteuerung der Verwaltung wird kritisch bewertet. Große Schwierigkeiten werden darin gesehen, die Erreichung qualitativer Ziele und die Wirkung von Maßnahmen zu messen (Mäding/Kodolitsch 2001).

Wenig Beachtung findet Kritik, die von frauenpolitischer Seite vorgebracht wird. Dies ist nicht überraschend. Konzeptionell war Frauenpolitik im NSM nicht vorgesehen. Gleichwohl sind Frauen und Gleichstellungsbeauftragte fast in jedem Fall in den Modernisierungsprozess integriert, ohne allerdings in jedem Fall in die Steuerungs- und Entscheidungsgremien integriert zu sein. Die konzeptionelle Konzentration auf finanzpolitisch relevante Maßnahmen wird ebenfalls zwiespältig beurteilt. Einerseits treffen sich bestimmte Aspekte der Verwaltungsmodernisierung, wie z.B. die Einführung flacher Hierarchien oder die Kundenorientierung, mit Forderungen, die von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten schon lange vorgetragen wurden. Auch die Einführung leistungsbezogener Kriterien im Besoldungssystem wird tendenziell positiv bewertet. Andererseits hätten Outsourcing- und Ausgründungsprozesse zur Verschlechterung der Beschäftigungssituation insbesondere für Frauen geführt. Insgesamt habe der Reformprozess kaum größere Impulse für frauenpolitische Belange geben können. Frauenpolitische Fragestellungen seien in die Veränderungsprozesse wenig einbezogen worden (Rudolph/Schirmer 2004: 115-143).

2.2 Kommunale Aufgabenkritik

Ziel dieses Kapitels ist es, in deskriptiver Form einen Einblick zu vermitteln in „Aufgabenkritik“ als Reaktionsstrategie der Kommunen auf ihre Finanzkrise und (wenn möglich) in Art und Ausmaß der damit angestrebten und realisierten Aufgabenkonzentration als Beschränkung auf kommunale „Kernaufgaben“. Es soll und kann in der Kürze des Kapitels nicht darum gehen, Aufgabenkritik und ihre verschiedenen normativ aufgeladenen Zielrichtungen und Formen zu bewerten.

Grundlegende These ist, dass Kommunen als Reaktion auf ihre Finanznot Aufgaben auslagern (Zweckkritik) oder (wenigstens) die Frage nach der Effizienz der Leistungserstellung und den erforderlichen Qualitäten/Standards (Vollzugskritik) stellen. Der Handlungsdruck ist durch die strukturelle Krise der öffentlichen Haushalte – insbesondere auch der kommunalen Haushalte – in den vergangenen Jahren enorm angestiegen. Nimmt man die oben dargestellten Zahlen der kommunalen Finanzkrise (vgl. Kapitel 1.1) ernst, ist Aufgabenkritik als punktuell ansetzende und einmalige Aufgabe nicht mehr hinreichend, sie muss vielmehr als Daueraufgabe implementiert werden und flächen deckend ansetzen (Dieckmann 1995: 95). Kommunale Aufgabenkritik ist eingebunden in ein Beziehungs- und Bedingungsgeflecht von der Finanzkrise der Kommunen und ihrer Haushaltskonsolidierungspolitik über die Verwaltungsmodernisierung (vgl. Kapitel 2.1) bis zur Privatisierung und Ausgliederung kommunaler Leistungserstellung (vgl. Kapitel 2.3). Während die akute finanzielle Notlage der Kommunen der praktische Auslöser für Aufgabenkritik ist und diese dazu beitragen soll, öffentliche Ausgaben zu begrenzen, so stellt Aufgabenkritik auch ein „zentrales Anliegen der Verwaltungsmodernisierung“ dar (Färber 1998: 189). Ein möglicher Weg zur Begrenzung und Reduzierung öffentlicher Ausgaben in Kommunen ist die Privatisierung und Ausgliederung kommunaler Leistungserstellung.

„Die deutschen Gemeinden verfügen traditionell über einen sehr ausgedehnten Aufgabenbestand.“ (Püttner 2002: 52) Dieser ist in der Regel nicht aus einem übergeordneten, absichtsvoll strukturierten Metaplan heraus gewachsen, sondern hat sich aus den in einem spezifischen historischen und technisch-materiellen Kontext heraus definierten Erfordernissen, Traditionen und kulturell determinierten Überzeugungen in ihre Notwendigkeit entwickelt (Bull 1997: 343). Dabei werden überkommene Aufgaben jedoch nur äußerst selten wieder abgebaut (Bull 1997: 344), so dass sich der Umfang der staatlichen und kommunalen Aufgabenpalette sukzessive ausgedehnt hat.

Aufgabenkritik als solche ist kein neues Phänomen und gelangt im Windschatten der zyklischen Entwicklungen der öffentlichen Haushalte ebenso immer wieder zu öffentlichem Interesse (Fiedler 2001: 105; Färber 1998: 189). Seit Mitte der 70er-Jahre³⁷ beschäftigen sich Arbeitsgruppen, sei es bei Bund und Ländern oder in einzelnen Kommunen³⁸, mit der Frage, welche öffentlichen Aufgaben auch tatsächlich durch die öffentliche Hand erbracht werden müssen und, wenn ja, zu welcher Qualität. Dabei besteht weitestgehend Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit, „die Verwaltungen von Ballast zu befreien und die vielen

37 Vgl. beispielsweise den ersten KGSt-Bericht zur „Aufgabenkritik“ aus dem Jahr 1974.

38 Der erste wissenschaftlich beschriebene Vorgang einer Aufgabenkritik ist der von Dieckmann 1977 veröffentlichte Bericht über die Aufgabenkritik in Hamburg.

detaillierten Standards und Regulierungen zu entschlacken“ (Fiedler 2001: 105). Erfolge im Sinne von praktischen Auswirkungen konnten Vorhaben der Aufgabenkritik zumindest auf den staatlichen Ebenen jedoch nicht oder nur in randständigen Bereichen vorweisen (Bull 1997: 344; Färber 1998: 189 und 206; Fiedler 2001: 105). Färbers Untersuchung der bis 1998 durchgeführten Versuche einer staatlichen und kommunalen Aufgabenkritik kommt zu dem Ergebnis, dass bis auf marginale Ausnahmen „kaum ein nennenswerter materieller Aufgabenabbau“ stattgefunden hat³⁹ (Färber 1998: 206). „Statt wirklichen Aufgabenabbaus wird in der Regel nur eine andere Art der Aufgabenerfüllung beschlossen: Leistungen werden vermindert, die Qualität und Intensität der Aufgabenwahrnehmung verringert, die Kontrolldichte gelockert.“ (Bull 1997: 344)

Dabei kann der Umgang mit staatlicher und kommunaler Aufgabenkritik unterschiedlich stark normativ aufgeladen sein. Als ein Pol dieser Aufladung können (vereinfacht dargestellt) Ansätze definiert werden, unter denen Aufgabenkritik neoliberal interpretiert als Instrument dient, den Staat zu „verschlanken“ und auf seine elementarsten Kernaufgaben (Sicherstellung innerer und äußerer Sicherheit durch Militär, Polizei und Justiz) zurückzustützen. Diese Vorstellung geht einher mit einer „schlanken Verwaltung“ (lean administration). Aufgabenkritik wird hier auf eine Zweckkritik reduziert. Sie richtet sich im Kern an Art und Umfang der materiellen Aufgaben des Staates bzw. der Kommunen und stellt diese zur Disposition (Färber 1998: 200). Damit geht es dieser Interpretation der Aufgabenkritik um eine grundlegende Neugestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und privater Hand. Der andere Pol könnte beschrieben werden als eine Reduktion der Aufgabenkritik auf eine Vollzugskritik, die versucht, die Produktionsbedingungen und -abläufe öffentlicher Aufgaben zu optimieren, um damit die Verwendung knapper öffentlicher Ressourcen effizienter zu gestalten und so gegebenenfalls Ressourcen für andere, wichtigere Bereiche/Aufgaben abstellen zu können. Ziel ist es hier, die Handlungsspielräume des Staates bzw. der Kommune zu erhalten (KGSt 1989: 7). Eine staatliche und kommunale Leistungserstellung wird somit nicht infrage gestellt.

2.2.1 Zur Definition von Aufgabenkritik und ihrer Wirkrichtung

Allgemein kann Aufgabenkritik zunächst verstanden werden als eine „Anpassungsplanung an die ständig vorhandene Diskrepanz zwischen öffentlichen Aufgaben und zur Verfügung stehenden Ressourcen“ (Bull 1997: 350). Auch wenn der oben idealtypisch eingeführte neoliberale Pol auf den ersten Blick diesen Eindruck vermitteln mag, entspricht Aufgabenkritik in der Regel jedoch nicht einer einfachen Reduzierung öffentlicher Aufgaben, sondern ist vielmehr ein Ansatz, der „über eine inhaltlich kritische Analyse“ die staatlichen oder kommunalen Aufgaben ausfindig machen soll, welche die öffentliche Hand nicht mehr selbst wahrnehmen soll (Färber 1998: 189) und welche bei ihr verbleiben können/sollen. Damit ist Aufgabenkritik ein Verfahren zur „planmäßigen Infragestellung des Bestands an öffentlichen Aufgaben sowie der zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Instrumente und Verwaltungsverfahren“ (Färber 1998: 190). Ein Ziel der Aufgabenkritik ist es, „durch prozedural gewährleistete Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns die knap-

³⁹ Püttner schließt hieraus, „dass die deutschen Städte und Gemeinden ihre Aufgaben wohlüberlegt auf sich genommen und sich nicht überflüssigen Aktivitäten zugewandt haben“ (2002: 57).

pen öffentlichen Ressourcen optimal einzusetzen“ (Färber 1998: 190). Demnach müsste sie das „ideale Instrument“ zur Haushaltskonsolidierung darstellen (Färber 1998: 189). So ordnet Mäding (1994) in seiner Systematisierung von Haushaltskonsolidierungsoptionen Aufgabenkritik als ein rationales, institutionalisiertes Verfahren der Verwaltung ein, das als eine Variante kommunaler Sparpolitik die Integration der beiden Ziele Leistungseinschränkung und Effizienzsteigerung verbindet.

2.2.2 Ziele der Aufgabenkritik

Neben der Haushaltskonsolidierung als Oberziel nennt Dieckmann weitere (Unter- bzw. Zwischen-)Ziele wie etwa Aufgabenabbau und -verlagerung (z.B. qua Privatisierung), Einschränkung von Aufgabenstandards und Rationalisierung der Aufgabenerbringung (Dieckmann 1995: 95). Damit ist Aufgabenkritik keine reine Sparstrategie und kein simples „Cutback-Management“ (Färber 1998: 189), sondern ein zentraler Ansatzpunkt einer ganzheitlich interpretierten Verwaltungsmodernisierung.

2.2.3 Unsicherheit über die Potenziale der Aufgabenkritik und empirische Befunde

Wie oben bereits festgehalten, waren die bisher realisierten Wirkungen von Aufgabenkritik auf den empirischen Aufgabenbestand nur marginal. So eindeutig dieses Ergebnis ausfällt, so groß ist die Unsicherheit, die hinsichtlich der *potenziell erzielbaren* Wirkungen einer kommunalen Aufgabenkritik besteht. Zunächst halten über 80 Prozent der in einer Untersuchung von Coopers und Lybrand befragten Kommunen⁴⁰ „eine grundsätzliche Aufgabenkritik für erforderlich“ (Gruhn/Müller 1997: 5). Und Aufgabenkritik „mit der Konsequenz einer Einschränkung des Leistungsangebots halten 83 Prozent der Kommunen für geeignet, um die kommunalen Ausgaben zu reduzieren“ (Gruhn/Müller 1997: 17). „Einsparmöglichkeiten werden vor allem bei den freiwilligen Leistungen in den Bereichen ‚Sport und Freizeit‘ ... und ‚Kultur‘ ... gesehen.“ (Gruhn/Müller 1997: 5) Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der Stadt Bergisch-Gladbach, die ihre Tätigkeit einer eigenen Aufgabenkritik unterzogen hat. In der Phase der Aufgabenanalyse (Bestandsaufnahme der Aufgaben- und Produktpalette und deren Diskussion vor dem Hintergrund zukünftiger Aufgaben) des aufgabenkritischen Prozesses in der Verwaltung Bergisch-Gladbachs wurden 204 freiwillige und 284 Pflichtaufgaben erfasst (Barden 1996: 12). Das entspricht einem Verhältnis von rund 41 Prozent freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu 59 Prozent pflichtigen Aufgaben und lässt auf ein großes Potenzial den Haushalt konsolidierender Maßnahmen hoffen. Diese Hoffnung relativiert sich jedoch, wenn man anstelle der *Aufgaben* sich den damit verbundenen *Ausgaben* zuwendet. Denn der überwiegende Anteil der kommunalen Ausgaben ist durch staatliche Gesetze oder Vorgaben entweder im Detail oder im Grundsatz determiniert (Weil 2003: 54). So liegt nach Weil der Anteil von freiwilligen kommunalen Ausgaben in der Regel weit unter zehn Prozent (Weil 2003: 54). Damit ist der formal (nicht politisch!) verfügbare Konsolidierungsspielraum

40 Die Untersuchung der C&L Deutsche Revision (vgl. Gruhn/Müller 1997) aus dem Jahr 1997 basiert auf einer Umfrage unter den Mitgliedsstädten des DST; 124 Kommunen gingen bei einer Rücklaufquote von 80 Prozent in die Untersuchung ein.

einer Zweckkritik definiert, wenn man davon ausgeht, dass eine auf dem Wege der Zweckkritik begründete materielle Privatisierung nur bei den freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben⁴¹ möglich ist (vgl. Kapitel 3.1). Für den Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben kann nur eine Vollzugskritik mit Blick auf (staatlich) definierte (Mindest-)Standards und Qualitäten sowie auf die Effizienz der Aufgabenerbringung zum Tragen kommen. Somit scheint – zumindest dem finanziellen Konsolidierungspotenzial nach – eine Vollzugskritik kommunaler Aufgaben Erfolg versprechender.

Unabhängig von den so umrissenen Spielräumen hatten 82 Prozent der Kommunen bis zum Jahr 1997 eine Aufgabenkritik vorgenommen (Gruhn/Müller 1997: 17). Allerdings darf die Durchführung einer Aufgabenkritik nicht mit der Implementierung und Durchsetzung praktischer Maßnahmen gleichgesetzt werden, wie oben bereits festgestellt wurde. Offensichtlich besteht eine Diskrepanz zwischen dem (öffentlich formulierten) Anspruch einer Aufgabenkritik und der (politischen) Durchsetzungsmacht der erhobenen Kritik- und Ansatzpunkte. Denn die Herabsetzung von Qualitäten und die Privatisierung und Ausgliederung kommunaler Aufgaben müssen politisch oftmals gegen Widerstände von Interessen- und Lobbygruppen gerechtfertigt und begründet werden. Nüchtern betrachtet muss der Druck zur Haushaltskonsolidierung so groß sein, dass unpopuläre Maßnahmen getroffen und Konflikte der politischen Entscheidungsträger mit der Verwaltung und der Bürgerschaft ausgetragen werden.⁴² Da verwundert das Ergebnis der Untersuchung von Coopers und Lybrand nicht, dass „die Bereitschaft, Leistungen tatsächlich einzuschränken, ... mit steigendem Haushaltsdefizit pro Einwohner zu(nimmt)“ (Gruhn/Müller 1997: 17).

Ein grundsätzliches Problem bei aufgabenkritischen Prozessen liegt in der Definition ihres Gegenstandsbereichs respektive in der Abgrenzung öffentlicher Aufgaben unter normativen Aspekten (Färber 1998: 191). Um dieses Problem zu umgehen, schlägt Mäding eine Arbeitsdefinition vor, nach der „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ... im politisch-administrativen System jeweils genau umschriebene, zweckbezogene Handlungspflichten oder -befugnisse öffentlicher Organe (sind), die durch Tätigkeiten bestimmter Stellen mit bestimmten Mitteln erfüllt werden“ (Mäding 1978, zitiert nach Färber 1998: 191). Dennoch stellt sich ein grundsätzliches Abgrenzungsproblem: Zählen zum Aufgabenbestand einer Kommune alle Aufgaben im „Konzern Stadt“ (also auch Leistungen/Aufgaben, die in ausgegliederten kommunalen Unternehmen erstellt werden) oder nur die Aufgaben, die organisatorisch innerhalb der (Kern-)Verwaltung angesiedelt sind? Unterzöge man nur Letztere einem aufgabenkritischen Prozess, wäre damit unmittelbare Folge einer Organisationsprivatisierung, dass sich die Leistungen und Aufgaben kommunaler Unternehmen durch deren Ausgliederung einer systematischen Aufgabenkritik entziehen⁴³ (Färber 1998: 203). Und der Anteil aus der Kernverwaltung ausgegliederter Aufgaben und kommunaler Unternehmen ist beträchtlich, wie die in Kapitel 2.3 dargestellte Auswertung zeigt. Damit laufen zunehmend weniger Aufgaben und finanzielle Mittel durch die Kern-

41 Zur exakten Abgrenzung zwischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben in einem übertragenen Wirkungskreis (Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten) vgl. die juristische Systematik kommunaler Aufgaben bei Naßmacher/Naßmacher (1999: 149).

42 Mit den Worten Püttners: „... in bedrängter finanzieller Lage müssen sich die Städte der unvermeidlichen Konfrontation in Fällen überholter Subventionen nolens volens stellen“ (Püttner 2002: 57).

43 Dies mag vielleicht insofern kein Problem sein, da mit Organisationsprivatisierung in der Regel auch die Annahme größerer Effizienz verbunden ist (vgl. Kapitel 2.3.2).

verwaltung bzw. über den Verwaltungshaushalt. Denn mit der Ausgliederung kommunaler Unternehmen ist auch die Auslagerung der finanziellen Mittel und der Rechnungslegung im Rahmen des Verwaltungshaushaltes verbunden. In einigen Kommunen übersteigen die Umsätze der kommunalen Beteiligungsunternehmen den Verwaltungshaushalt bereits ganz erheblich (Trapp/Bolay 2003: 42). So geht mit einer Ausgliederung aus der Kernverwaltung auch eine Abgabe von durch die Verwaltung selbst steuerbaren Konsolidierungspotenzialen einher.⁴⁴

Neben der Bestimmung des Gegenstandsbereichs sind darüber hinaus mindestens zwei Differenzierungen die Voraussetzungen jeglicher Aufgabenkritik (Bull 1997: 350 f.). Zum ersten muss zwischen den verschiedenen juristischen Formen von kommunalen Aufgaben unterschieden werden, und zum zweiten ist mit einer Aufgabendifferenzierung auch die Differenzierung der mit den Aufgaben verbundenen Verantwortlichkeiten unverzichtbar. Erst wenn diese Differenzierungen durchgehalten werden, kann Aufgabenkritik als systematisches Verfahren zur Konzentration öffentlicher Aufgaben auf Kernaufgaben durch Aufgabenreduktion und Ausgliederung eingesetzt werden (Fiedler 2001: 109). Über die erste Differenzierung nach freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben in einem übertragenen Wirkungskreis (Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten) (vgl. Kapitel 3.1.3; Naßmacher/Naßmacher 1999: 149) definiert sich der Spielraum der Kommune, eine Aufgabe materiell oder funktional zu privatisieren oder auf die Leistungsstandards einzuwirken. Die (zweite) Unterscheidung bezieht sich auf die Differenzierung verschiedener Verantwortungsstufen⁴⁵ der Kommune für ihre Aufgaben. Demnach kann nach der unmittelbaren Erfüllungsverantwortung, der Gewährleistungsverantwortung, der Auffangverantwortung und der Abgabe jeglicher staatlicher Aufgabenverantwortung durch eine materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung) unterschieden werden (Fiedler 2001: 109 f.).

2.2.4 Defizit an empirischem Material über die erzielten Effekte

Aktuelle, umfassende und fundierte empirische Erhebungen und Analysen der Effekte aufgabenkritischer Prozesse in deutschen Kommunen fehlen bisher – bzw. konnten auch nach eingehender Recherche nicht aufgefunden gemacht werden. Entsprechend kommt man vom wissenschaftlichen Gehalt her betrachtet nicht über die bereits oben zitierten Aussagen von Färber (1998) und Bull (1997) hinaus, dass – vermutlich bis heute – kein nennenswerter materieller Aufgabenabbau stattgefunden hat und dass in der Regel „nur“ eine andere Form oder Qualität der Aufgabenwahrnehmung gewählt wird.

Dies lässt sich mit Ergebnissen einer Umfrage des Deutschen Städtetages (DST) aus dem Jahr 2002 zu den „Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung“ untermauern (DST

44 Inwiefern dieser Effekt dadurch kompensiert wird, dass die ausgegliederten, dann in der Regel im Wettbewerb agierenden kommunalen Unternehmen durch den Konkurrenzdruck am Markt zur eigenen Konsolidierung qua Effizienzsteigerung ihrer Unternehmensprozesse gezwungen werden und der kommunale Zuschussbedarf dadurch sinkt, ist offen.

45 Vgl. zum Konzept der Verantwortungsstufen in der Gewährleistungskommune Kapitel 4.1.2.

2002).⁴⁶ Bei den aufgabenbereichsübergreifenden Maßnahmen stehen zur Haushaltskonsolidierung personalwirtschaftliche Maßnahmen im Vordergrund (z.B. zeitweise Nichtbesetzung oder Wegfall von Stellen oder Überprüfung von tariflichen Eingruppierungen). Bezogen auf die Einzelpläne ergab die DST-Umfrage für die im Forschungsverbund netWORKS relevanten infrastrukturellen Aufgabenfelder als einen Schwerpunkt die „Streichung von Investitionen bei der Abwasserbeseitigung“ (DST 2002). Im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen lagen die Schwerpunkte der Maßnahmen der befragten Kommunen in einer „Vorgabe der Höhe des Verlustausgleiches“, der „konsequenten Ausnutzung der Konzessionsabgabe“, der „erhöhten Gewinnabführung städtischer Unternehmen“ sowie in dem „Verkauf von Beteiligungsanteilen“ (DST 2002). Betrachtet man die durchgeführten und geplanten Maßnahmen über alle Einzelpläne hinweg, fällt auf, dass der überwiegende Teil der Maßnahmen als „Reduzierung“, „Abbau“, „Kürzungen“ oder „Einsparung“ bezeichnet wird. Maßnahmen die von einer „Schließung“ oder einem „Wegfall“ einer Aufgabe bzw. Leistung sprechen, sind hingegen selten. Zwar sind alle diese Begriffe nicht hundertprozentig trennscharf und semantisch eindeutig, dennoch kann davon ausgegangen werden, dass sich hinter ersterer Kategorie primär ein Wandel der Aufgabenwahrnehmung verbirgt, d.h. eine „Reduzierung“ oder „Kürzungen“ von Finanzmitteln und als Folge eine Absenkung qualitativer Standards, nicht aber eine völlige Aufgabe der Leistung. Ebenso impliziert „Schließung“ nicht zwangsläufig die vollständige Abgabe einer Leistung. Wenn z.B. als eine Maßnahme die „Schließung von Einrichtungen“ in der Jugendhilfe wie etwa ein Jugendtreff genannt wird, heißt dies noch nicht, dass keine kommunalen Leistungen mehr stattfinden. Denn dieses Beispiel könnte auch derart interpretiert werden, dass Aufgaben und Leistungen aus mehreren in weniger Einrichtungen konzentriert bzw. zusammengelegt werden. So ergibt sich auch hieraus eher ein Wandel in der Qualität der Aufgabenwahrnehmung als ein quantitativer Abbau des Aufgabenbestandes.

2.2.5 Fazit

Der Prozess einer rational begründeten Aufgabenkritik in Kommunen kann auch die Privatisierung kommunaler Leistungen und Unternehmen zum Ergebnis haben. Wie die spärlichen empirischen Einblicke in die realen Wirkungen aufgabenkritischer Prozesse zeigen, kommt es kaum zu einem nennenswerten materiellen Aufgabenabbau. Stattdessen wird oftmals eine andere (effizientere) Form oder Qualität der Aufgabenwahrnehmung gewählt. Die in einem rationalen aufgabenkritischen Prozess getroffene Entscheidung zur Privatisierung bzw. Abgabe einer Leistung ist grundsätzlich anders zu beurteilen als ein von der schieren finanziellen Not getriebener, möglicherweise voreiliger Verkauf des kommunalen „Tafelsilbers“, um in der kommunalen Haushaltsnotlage etwas „Luft“ zu bekommen. Letzteres kann ungewollt schließlich auch zu einem „kaputt sparen der Verwaltung“ führen (Färber 1998: 200).

⁴⁶ 148 Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages aus allen Bundesländern hatten sich in der ersten Hälfte des Jahres 2002 an der Umfrage beteiligt (DST 2002).

2.3 Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen⁴⁷

Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen können vielerlei Gesichter annehmen. Grundsätzlich meint „Ausgliederung“ die mit einer Organisationsprivatisierung einhergehende institutionell-organisatorische und fiskalische Auslagerung eines kommunalen, öffentlich-rechtlich verfassten Betriebes/einer Aufgabe aus dem Kernbereich der Verwaltung heraus in eine eigenständige Einheit. Ausgliederung kann unter Beibehaltung einer öffentlichen Rechtsform umgesetzt werden, oft ist sie aber mit formeller Privatisierung verbunden. Unter dem Schlagwort Privatisierung werden vor allem in der Literatur eine Reihe höchst unterschiedlicher rechtlicher Vorgänge und Konstrukte zusammengefasst. Als wohl herrschend ist eine Unterscheidung zwischen *Vermögens-, Organisations-, funktionaler und schließlich Aufgabenprivatisierung* anzusehen, die auch dieser Untersuchung zugrunde gelegt wird (Burgi 2001: 603).⁴⁸

Unter *Organisationsprivatisierung* (nicht selten auch als formelle Privatisierung bezeichnet) wird die Ersetzung gemeindlicher Verwaltungseinheiten (Behörden) durch juristische Personen des Privatrechts verstanden.

Zur *funktionalen Privatisierung* kommt es, wenn ein Privater auf Veranlassung eines Hoheitsträgers einen privaten (d.h. nicht hoheitlichen) Teilbeitrag mit funktionalem Bezug zu einer Staatsaufgabe leistet (Burgi 1999: 145 ff. und passim; Peine 1997: 357 ff.; Schoch 1994: 974). Charakteristikum der funktionalen Privatisierung ist, dass die dem Dritten übertragene Verantwortung bei der Aufgabenerfüllung der dem Staat obliegenden Verantwortung nicht gleichwertig, sondern dienend auf diese bezogen ist: Funktionale Privatisierung hat Verwaltungshilfe zur Folge, das heißt, dem Privaten wird etwa die Vorbereitung, Durchführung oder u.U. auch die Finanzierung der Aufgabenerfüllung übertragen (Burgi 1999: 145 ff.).⁴⁹ Zum Teil wird weiter differenziert in „echte“ und „unechte“ funktionale Privatisierung: Während bei Ersterer rein private Erfüllungsgehilfen eingeschaltet werden, ist mit Letzterer der Fall angesprochen, dass das beteiligte Privatrechtssubjekt eine im Wege der Organisationsprivatisierung entstandene Einheit der Gemeinde ist und als solche ebenfalls dieser zuzurechnen ist (Burgi 2001: 603, Fischer/Zwetkow 2003a: 282).

Aufgaben- oder materielle Privatisierung ist die Übertragung einer Aufgabe „als solche“ auf einen Privaten, das heißt der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Aufgabenwahrnehmung, der mit einer entsprechenden Verringerung des kommunalen Leistungsangebots und regelmäßig der Veräußerung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Vorrichtungen verbunden ist (Tomerius 1999: 156 f.).⁵⁰ Auch hier lassen sich „echte“ und „unech-

47 Dieses Kapitel ist die gekürzte und an einigen Stellen leicht überarbeitete bzw. ergänzte Textfassung der Publikation von Trapp/Bolay (2003) zur „Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte“.

48 Burgi, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder 2001: 107 ff.; Fischer/Zwetkow 2003a: 282; im Schrifttum lassen sich noch weitere, z.T. wesentlich detailliertere Differenzierungen finden; so unterscheidet etwa Krölls 1995: 130 f., insgesamt neun Formen der Privatisierung; ihm folgend Peine 1997: 354.

49 Schoch 1994: 974; Wahl, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem 1997: 303.

50 Dahingestellt bleiben möge an dieser Stelle, ob eine solche Veräußerung gemeindlicher Vermögenswerte – etwa eines Theatergebäudes – isoliert betrachtet als eine Stufe der materiellen Privatisierung oder aber als „bloße“ Vermögensprivatisierung aufzufassen ist.

te“ Aufgabenprivatisierung unterscheiden: Während befristete Konzessionen einen Fall der „unechten“ Aufgabenprivatisierung darstellen, erfüllt die vollständige Aufgabenübertragung inklusive der nicht rückholbaren Veräußerung eines kommunalen Aufgabenträgers (z.B. einer kommunalen GmbH) den Tatbestand der „echten“ Aufgabenprivatisierung (Burgi 2001: 603; Fischer/Zwetkow 2003a: 282).

Vermögensprivatisierung schließlich meint die Veräußerung gemeindlichen Vermögens, das in keinem zumindest unmittelbaren Bezug zur Erledigung gemeindlicher Aufgaben steht (wie etwa das Abstoßen gemeindlicher Beteiligungen) (allgemein zur Vermögensprivatisierung König 1995: 8 ff.).

Die differenzierten Privatisierungsformen mögen im ersten Moment abstrakt anmuten. In der kommunalen Praxis haben sie jedoch erhebliche Bedeutung, weil die jeweilige Privatisierungsform sich auf jeweils unterschiedliche juristische Voraussetzungen der kommunalen Aufgabenarten beziehen (vgl. hierzu auch Kapitel 3.1.3). Daher wird neben diesen abstrakten unterschiedlichen Privatisierungsbegriffen auch nach einzelnen Unternehmensformen, insbesondere aber Formen der Unternehmenskooperation unterschieden (Kluge u.a. 2003: 11 f.).⁵¹

- *Regiebetrieb, Eigenbetrieb* und kommunale *Eigengesellschaften* (kommunale Unternehmen in privater Rechtsform) sind neben den *Zweckverbänden* die „klassischen“ kommunalen Unternehmensformen.⁵² Daneben können die folgenden unterschiedlichen Formen des Zusammenwirkens bzw. der Verknüpfung verschiedener Akteure (Unternehmungen) benannt werden:
- *Pacht- und Betriebsführungsverträge* bewegen sich im Rahmen der funktionalen Privatisierung. Anlagen und die Investitionsverantwortung verbleiben hier im Eigentum der Kommune, die Betriebsverantwortung wird hingegen auf den privaten Partner übertragen, um dessen Marktkenntnis und Know-how nutzbringend anwenden zu können (Fischer/Zwetkow 2003b: 148 ff.; Kluge u.a. 2003: 11 f.).
- „Das *Betreibermodell* ist dadurch gekennzeichnet, dass die vertraglich vereinbarten Leistungen von einem privaten Dritten erbracht werden und die Gemeinde hierfür ein entsprechendes Entgelt an dieses Unternehmen zu zahlen hat. Die Kommunen bleiben aber weiterhin zur Wahrnehmung bzw. zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung verpflichtet.“ (Kluge u.a. 2003: 11)
- Als *Kooperationsmodelle* werden Beteiligungen von meist privaten an kommunalen Unternehmen bezeichnet, wobei die Kommunen das Durchgriffsrecht behalten, indem die Mehrheit (51 Prozent) in der Regel bei der Kommune verbleibt (49-51 Prozent-Modell).⁵³

51 Vgl. für die folgenden Ausführungen Kluge u.a. (2003: 11 f.) sowie Fischer/Zwetkow (2003: 148 ff.).

52 Für kurze Erläuterungen zu diesen Unternehmensformen vgl. Trapp/Bolay (2003), Kluge u.a. (2003) oder Schefzyk (2000).

53 Je nach Umfang der Privatisierung wird auch von *Teil-* oder *Vollprivatisierung* gesprochen. Von Kooperationen im Sinne einer derartigen Vermögensprivatisierung sind unternehmerische Kooperationen, die den Zweck der besseren Erreichung von (strategischen/operativen) Unternehmenszielen verfolgen, zu unterscheiden. Dabei geht es um die Zusammenarbeit zwischen kommunalen und/oder privaten Unternehmen, die von losen Absprachen bis hin zur Gründung gemeinsamer Unternehmen(stelle) gehen kann.

- Die Vergabe einer *Dienstleistungskonzession* umfasst den zeitlich befristeten, vollständigen Rückzug der Gemeinde. Hierbei ist darauf zu achten, dass dies solange problematisch ist, wie die Kommune den Konzessionsgegenstand als Pflichtaufgabe wahrzunehmen hat. Denn eine echte materielle Privatisierung ist für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben nicht zulässig (vgl. Kapitel 3.1.3).

Empirisch verlässliche Zahlen, die einen gleichermaßen umfassenden Überblick wie tiefen Einblick in Art und Umfang der Ausgliederung und Privatisierung in deutschen Kommunen bieten, fehlen bisher. So wird in vielen Publikationen, die sich mit dem Thema beschäftigen, das Fehlen einer Übersicht über den empirischen Stand der Privatisierung auf kommunaler Ebene beklagt (z.B. Monstadt 2003: 9; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 14; Schefzyk 2000: 38; Leitstelle Gemeindeprüfung 2001: 30). Gleichwohl wird allgemein davon ausgegangen, dass weite Bereiche der kommunalen Betätigung in eine private Rechtsform überführt worden sind. Um wenigstens für den Projektzusammenhang im Forschungsverbund netWORKS einen gesicherten Ein- und Überblick über Art und Ausmaß von Privatisierungen in deutschen Kommunen, insbesondere in den Ver- und Entsorgungsbereichen, zu erhalten, wurden im Difu die mittlerweile bei Großstädten fast Flächen deckend erarbeiteten Beteiligungsberichte ausgewertet. Die Ergebnisse dieser Auswertung⁵⁴ von Trapp/Bolay (2003) werden hier in gekürzter Form vorgestellt.

2.3.1 Die Rechtsgrundlage wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen

Ohne dass im Grundgesetz ein Vorrang der Privatwirtschaft gegenüber der öffentlichen Leistungserstellung verankert ist, finden sich dort dennoch Schranken für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen in Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG (Näheres z.B. in Hill 1997). Insbesondere durch die Gemeindeordnungen (GO) der Länder werden Schranken kommunaler wirtschaftlicher Betätigung festgelegt:

1. Der öffentliche Zweck muss die Tätigkeit rechtfertigen:
Der öffentliche Zweck ist „jede gemeinwohlorientierte im öffentlichen Interesse der Einwohner liegende Zielsetzung“ (Heinrichs/Schwabedissen 1998: 161). Nach der Rechtsprechung sind zahlreiche Zwecke denkbar, z.B. sozialpolitische, wettbewerbspolitische, wirtschaftsfördernde und arbeitsplatzsichernde. Die reine Gewinnerzielung stellt keinen öffentlichen Zweck dar, wengleich die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen dem Wirtschaftlichkeits- und Rentabilitätsgebot unterliegt und damit einen Ertrag für den Gemeindehaushalt erwirtschaften soll. Die Entscheidung über den öffentlichen Zweck muss von der Gemeindevertretung getroffen werden (Hill 1999: 48 ff.).

54 Basis der Erhebung bildet die Auswertung von 36 Beteiligungsberichten deutscher Großstädte (darunter die 30 größten) aus den Jahren 2001 und 2002. Parallel zur Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte des Difu wurde an den Lehrstühlen für Public Management (Prof. Reichard) und Organisationssoziologie (Prof. Edeling) der Universität Potsdam in Zusammenarbeit mit der KGSt eine Umfrage unter deutschen Kommunen der Größenklassen GK 1-4 über Beteiligungen deutscher Städte durchgeführt (vgl. KGST/KWI 2003). Die Ergebnisse dieser Umfrage werden zur Überprüfung und Kontrastierung der Auswertung der Beteiligungsberichte herangezogen. Da das Untersuchungsdesign und die Systematik der Auswertungen teils stark variieren, ist das jedoch nicht für alle Zahlen möglich.

2. Das Unternehmen muss in Art und Umfang in angemessenem Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen.
3. Die Aufgabe kann nicht besser und wirtschaftlicher von einem Privaten erfüllt werden.

Diese Grenzen werden in den einzelnen Gemeindeordnungen ausgeweitet bzw. eingeschränkt, sind aber in allen dem Wesensgehalt nach gültig.

Als vierte Schranke tritt das Örtlichkeitsprinzip hinzu. Es besagt, dass wirtschaftliche Betätigung nur innerhalb der eigenen Gemeindegrenzen zulässig ist. Allerdings ist dieses Prinzip in einigen Gemeindeordnungen bereits eingeschränkt, so z.B. in Nordrhein-Westfalen: „Die wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1⁵⁵ vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind.“ (GO NRW § 107, Abs. 3) Von besonderer Problematik sind dabei die ausländischen Beteiligungen der Kommunen. Sie widersprechen sowohl dem Örtlichkeitsprinzip als auch dem öffentlichen Zweck. Die Betätigung im Ausland ist nach § 107 Abs. 4 GO NRW erlaubt, wenn durch die Aufsichtsbehörden eine Genehmigung erteilt wurde. In anderen Gemeindeordnungen finden sich bislang keine Regelungen zu Beteiligungen im Ausland.

2.3.2 Gründe für die Auslagerung in Beteiligungsunternehmen

Als Gründe für die Auslagerung von kommunalen Betrieben aus der Kernverwaltung durch Organisationsprivatisierung werden in der Literatur folgende wirtschaftliche bzw. finanzielle und politische Gründe angeführt (Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20; Schefzyk 2000: 3 f.).

Wirtschaftliche und finanzielle Gründe sind etwa:

- sparsameres Wirtschaften durch kaufmännisches Denken,
- flexiblere Personalpolitik,
- steuerliche Vorteile,
- Möglichkeiten zum Ausgleich von Verlusten durch z.B. Eingliederung in einen Versorgungsbetrieb (Querverbund),
- Möglichkeiten zu Kooperationen mit anderen Unternehmen, z.B. zur Nutzung von Größenvorteilen,
- Generierung von zusätzlichem Know-how,
- Zugriff auf privates Kapital.

Politische Gründe sind etwa:

- Reduzierung des städtischen Zuschussbedarfs und damit Entlastung des Haushalts,
- keine Einengung durch das Kommunalverfassungsrecht,
- weniger Kontrolle durch die Öffentlichkeit, z.B. keine parlamentarische Legitimationsnotwendigkeit, da die Sitzungen des Aufsichtsrats nicht öffentlich sind,
- keine politischen Entscheidungsblockaden,

55 Voraussetzungen des Absatzes 1 sind die drei oben aufgeführten Schranken.

- Schwäche der Politik, unangenehme Entscheidungen zu treffen, wie etwa Preis- und Gebührenerhöhungen bzw. Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen,
- Attraktivität neoliberaler Positionen und Paradigmen.

In von uns durchgeführten Experteninterviews und Gesprächen mit Praktikern in den Kommunen wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die kommunale Haushaltskrise (vgl. Kapitel 1.1) der zentrale Push-Faktor für die Privatisierung kommunaler Unternehmen ist. Dies gilt sowohl für die Organisationsprivatisierung als auch für den Verkauf von Unternehmens(-anteilen) (Vermögensprivatisierung). Einige der oben der Literatur entnommenen Begründungen decken dies mit ab.

Von den 36 ausgewerteten Beteiligungsberichten enthalten zwölf (33 Prozent) Angaben darüber, warum sich die Kommune an Unternehmen beteiligt. In den Vorworten der Beteiligungsberichte lassen sich teilweise die aufgeführten Gründe wiederfinden. „Für die Entscheidung, Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen, waren und sind höchst unterschiedliche Kriterien maßgebend. Es gibt steuerliche, manchmal organisatorische oder auch gelegentlich politische Gründe.“ (Beteiligungsbericht Nürnberg 2002) Im Mittelpunkt steht neben der Daseinsvorsorge die optimale und effiziente Aufgabenerfüllung, wobei die Kommune durch die Auslagerung von Unternehmen beabsichtigt, „die Qualität und Wirtschaftlichkeit der städtischen Aufgabenerledigung ständig weiter zu optimieren“ (Beteiligungsbericht Köln 2002). „Insbesondere dort, wo hoher Investitionsbedarf besteht, ist die Abkopplung vom kommunalen Haushalt wesentlich für eine flexible und wirtschaftlich sinnvolle Aufgabenerfüllung.“ (Beteiligungsbericht Erfurt 2002) Ein wichtiges Thema ist darüber hinaus die angespannte Finanzlage der Kommunen: „Ebenso ist es zur Entlastung der Haushalte auch zukünftig erforderlich, Beteiligungsgesellschaften zu veräußern.“ (Beteiligungsbericht Bremen 2000) Auch soll durch die Beteiligungen z.B. „die Attraktivität Dresdens trotz Sparzwängen erhalten“ (Beteiligungsbericht Dresden 2001) bleiben und ein „Beitrag für die Lebensqualität in der Stadt“ (Beteiligungsbericht Bochum 2002/2003) geleistet werden. Gleichzeitig kommt es zu einer „Entlastung der kommunalen Verwaltung“ (Beteiligungsbericht Leipzig 2002). Insgesamt betrachtet „wird die Bedeutung (der Beteiligungsunternehmen, die Verf.) weiter zunehmen“ (Beteiligungsbericht Potsdam 2000).

2.3.3 Rechtsformenwahl kommunaler Beteiligungsunternehmen und Steuerungsmöglichkeiten

Bei der Entscheidung, eine Aufgabe aus dem Kernhaushalt der Verwaltung auszugliedern, besteht grundsätzlich Wahlfreiheit bezüglich der zukünftigen Rechtsform für die Erledigung der Aufgabe. GmbH und Aktiengesellschaft besitzen gegenüber den öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen den Vorteil, dass sie einfachere und schnellere Entscheidungswege haben, weil die Hierarchien flacher gestaltet werden können. Zusätzlich bieten die Kapitalgesellschaften eine größere Flexibilität bei der Rekrutierung und Reduzierung von Personal, da sie nicht dem öffentlichen Dienstrecht unterliegen. Nachteile für Kommunen und ihre Kontroll- und Einflussmöglichkeiten ergeben sich bei diesen Unternehmensformen insbesondere bei Aktiengesellschaften. Dies ist auf die starke Bindung an das Aktienrecht zurückzuführen, das als Bundesrecht die Bestimmungen der Gemein-

deordnungen bricht. Dadurch sind die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Satzung im Sinne der Kommune und die Gestaltungsfreiheit der Organe begrenzt. Entsprechend ist in der nordrhein-westfälischen und der baden-württembergischen Gemeindeordnung eine Einschränkung für die Gründung von Aktiengesellschaften verankert. Diese dürfen demnach nur dann gegründet, erworben oder erweitert werden, „wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann“ (§ 108 Abs. 3 GO NRW und § 103 Abs. 2 GO Baden-Württemberg).

Die Wahl der Rechtsform ist das entscheidende Moment, in dem über den künftigen Umfang politischer Kontrolle über und Einflussnahme auf ein Beteiligungsunternehmen entschieden wird (Richter 1996: 6). Je stärker die Verflechtung zwischen Kommune und Beteiligungsunternehmen in personeller, finanzieller und vertraglich-satzungsgemäßer Hinsicht ist, desto stärker sind die (formalen) Einflussmöglichkeiten des Rates. Wohlfahrt und Zühlke (1999: 53) vertreten die These, dass über Eigenbetriebe hinausgehende Rechtsformen von der kommunalen Politik kaum noch kontrolliert und beeinflusst werden können. Private Gesellschaftsformen weisen damit nicht die gleiche „demokratische Substanz“ auf wie öffentliche, und „(jede) Ausgliederung ist ein Substanzverlust an Bürgerkommune“ (Held 2002: 100).⁵⁶

Mit der wirtschaftlichen Betätigung in privater Rechtsform unterwerfen sich die Gemeinden dem jeweiligen Gesellschaftsrecht, das als Bundesrecht Landesrecht, d.h. in diesem Fall die Gemeindeordnung, bricht (Beteiligungsbericht Oldenburg 2002). Bei der GmbH verbleibt dem Anteilseigner dabei ein relativ großer Handlungsspielraum, um seine Interessen im Unternehmen durchzusetzen. Anders verhält es sich bei der Aktiengesellschaft, die, wie oben erwähnt, durch die starke Bindung an das Aktienrecht nur schwer von der Kommune gesteuert und kontrolliert werden kann. Auch bei Kommanditgesellschaften sind die Einflussmöglichkeiten begrenzt, da Kommunen sich lediglich als Kommanditistinnen beteiligen können.

Mit Ausnahme von Aktien- und Kommanditgesellschaften kann sich – zumindest in der Theorie – die öffentliche Hand bei den übrigen aufgeführten Unternehmensrechtsformen jedoch beherrschenden Einfluss sichern. So muss der kommunale Einfluss beispielsweise bei einem Eigenbetrieb nicht zwangsläufig größer sein als bei einer GmbH, die sich vollständig in kommunaler Hand befindet. Unsere These ist, dass es bezüglich der politischen Steuerungspotenziale in erster Linie auf die praktische Ausgestaltung der Beziehung zwischen Unternehmen und Kommune ankommt und erst in zweiter Linie auf die Wahl der Rechtsform.⁵⁷ Dabei bestehen drei mögliche Arten der Verflechtung zwischen der Kommune und ihren Beteiligungsunternehmen, durch die sie sich Einfluss sichern kann (Schefzyk 2000: 143 f.):

- Personelle Verflechtung:
In personeller Hinsicht besitzt die Kommune das Recht, Mitglieder für die verschiedenen Organe der Beteiligungsunternehmen zu benennen. Wenn die Kommune die Mehrheit der Mitglieder bestellt, kann von einem beherrschenden Einfluss gesprochen

⁵⁶ Zu dem gleichen Ergebnis kommen auch Bogumil/Holtkamp (2002a).

⁵⁷ Diese Einschätzung wurde wiederholt in Expertengesprächen und -diskussionen bestätigt.

werden. Bei Weisungsgebundenheit verstärkt sich dieser Einfluss noch. Auf jeden Fall muss sie das Recht zur Kontrolle (im schärfsten Fall Abberufung der kommunalen Vertreter aus den Organen) haben, damit von einer beherrschenden Stellung gesprochen werden kann. In der Praxis gibt es zahlreiche Weisungen an die kommunalen Vertreter in den Organen der Unternehmen (Leitstelle Gemeindeprüfung 2001: 14).

- **Finanzielle Verflechtung:**
Die finanzielle Verflechtung ergibt sich aus der Beteiligung am Nominalkapital des Unternehmens. Eine beherrschende Stellung besteht, wenn die Kommune die Mehrheit des Kapitals hält. Daraus muss sich allerdings auch die Mehrheit der Stimmen in der Gesellschaftsversammlung ableiten, um die Geschäftspolitik aktiv gestalten zu können.
- **Vertragliche und satzungsgemäße Vereinbarungen:**
Durch die gezielte Ausgestaltung der Unternehmenssatzung kann sich eine Kommune eine beherrschende Stellung sichern. Ein weiteres Instrument ist der Abschluss von Beherrschungsverträgen, wodurch sich die Kommune die alleinige Entscheidungsgewalt im Unternehmen sichert. Beteiligungsrichtlinien für die Vereinheitlichung der Beteiligungen sind bislang eher die Ausnahme (Leitstelle Gemeindeprüfung 2001: 14).

Bei den kommunalen Unternehmen, vor allem in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, wird oftmals eine „Übersteuerung“ beklagt, weil sie den bürokratischen Vorschriften aus dem Haushalts- und Dienstrecht unterliegen. Dies erschwert eine flexible, wirtschaftliche Unternehmensführung (Röber 2001: 8). Die Auslagerung kommunaler Unternehmen kann andererseits zu einer „Untersteuerung“ führen, weil „sich nach der Ausgliederung von Aufgaben aus der Verwaltung personelle Restriktionen ergeben (können), da wichtige Mitarbeiter in die private Gesellschaft wechseln. Auch die nicht adäquate Informationsversorgung des öffentlichen Gesellschafters kommt als Ursache in Frage.“ (BMU/UBA 2001: 271) Teilweise klagen die kommunalen Unternehmen darüber, dass Ziel- und Leistungsvorgaben von politischer Seite fehlen (Wohlfahrt/Zühlke 1999: 10). Als Folge von „Untersteuerung“ sind die Kommunen nicht in der Lage, ihre politisch motivierten Betriebszwecke in den Unternehmen durchzusetzen. Dies hat zur Folge, dass kommunale Unternehmen häufig relativ unabhängig agieren können (Röber 2001: 8 ff.).

2.3.4 Art und Ausmaß von Privatisierungen in den erhobenen Kommunen

Anzahl der Beteiligungen

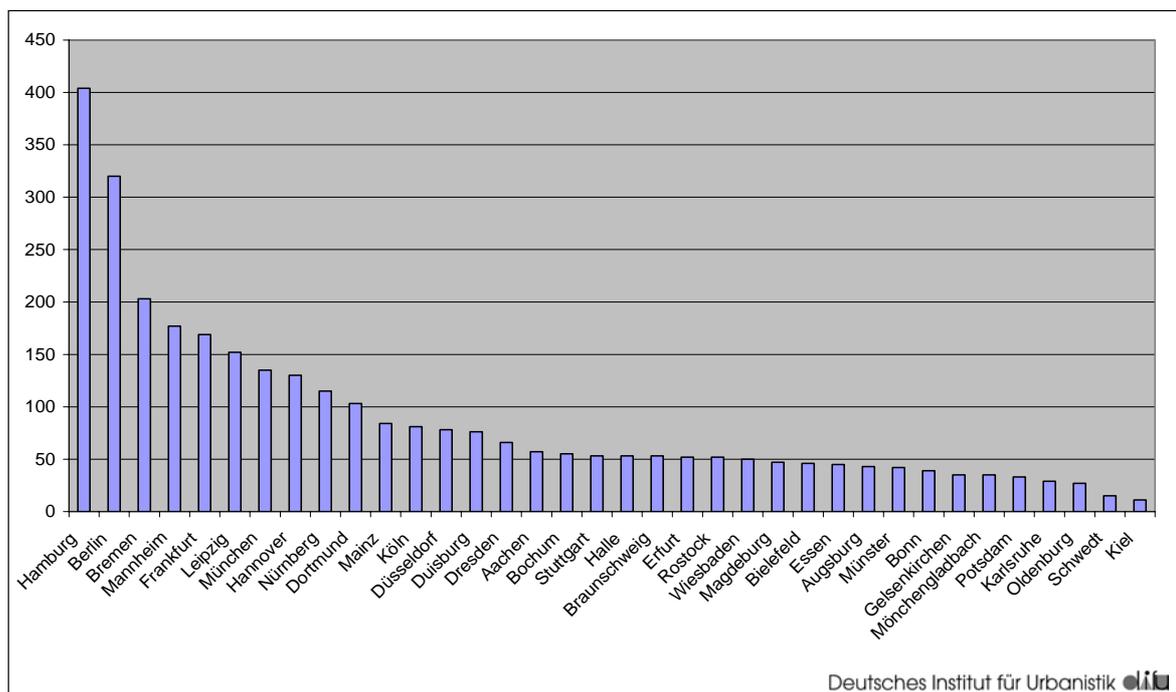
Nach Auswertung von 36 Beteiligungsberichten⁵⁸ kommen die erhobenen Städte zusammen auf 3034 inländische und 178 ausländische Beteiligungen. Zusammen sind das 3212

58 Zur Methodik: Die Auswertung umfasst alle Beteiligungen, die in den Berichten aufgeführt wurden – mit Ausnahme der Sparkassen, Vereine und Stiftungen sowie der vernachlässigbar geringen indirekten Beteiligungen. Um Doppelungen bei der Auszählung zu vermeiden, wurden für die Berechnung des Gesamtumfangs der Beteiligungen die Beteiligungsunternehmen vier Kategorien zugeordnet: direkte Beteiligungen mit kommunaler Mehrheit, direkte Beteiligungen mit Minderheit, indirekte Beteiligungen mit Mehrheit und indirekte Minderheitsbeteiligungen. Zur Einteilung der Unternehmen in diese Kategorien

Beteiligungen. Die Spanne reicht dabei von 404 Beteiligungen der Hansestadt Hamburg bis zu elf Beteiligungen der Stadt Kiel. Im Durchschnitt besitzt jede Stadt 84,3 inländische und 4,9 ausländische Beteiligungen; in der Summe sind das durchschnittlich 89,2 Beteiligungen.

Insgesamt verteilen sich die inländischen Beteiligungen deutscher Kommunen folgendermaßen.⁵⁹

Abbildung 1: Anzahl der inländischen Beteiligungen*



*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 26).

Die Beteiligungen deutscher Kommunen an ausländischen Unternehmen sind nicht unumstritten, da sie in evidenter Weise in Konflikt zum Örtlichkeitsprinzip und zum öffentlichen Zweck stehen. Entsprechend sind die Städte auch nicht direkt, sondern nur indirekt über Tochtergesellschaften an ausländischen Unternehmen beteiligt. Alle 178 erhobenen

waren folgende Festlegungen notwendig: Eine *direkte oder unmittelbare Beteiligung* an einem Unternehmen ist dann gegeben, wenn die Stadt selbst die Anteile hält. Eine *indirekte Beteiligung* liegt vor, wenn die Stadt selber, also unmittelbar, keine Anteile besitzt, aber eines ihrer „Tochterunternehmen“. Eine *Mehrheitsbeteiligung* liegt dann vor, wenn die Kommune direkt und/oder indirekt mindestens 50 Prozent der Anteile hält. Darunter wurden auch die Fälle von genau 50 Prozent Anteil subsumiert, weil hier keine Entscheidung gegen die Kommune getroffen werden kann. Sind weniger als 50 Prozent der Anteile direkt und/oder indirekt in kommunalem Besitz, handelt es sich um eine *Minderheitsbeteiligung*. Die Klassifizierung der Unternehmen, an denen eine Kommune sowohl direkt als auch indirekt über eine „Tochtergesellschaft“ beteiligt ist, wurde so gehandhabt, dass der höhere Anteil als der maßgebliche herangezogen wurde. Beispielsweise wird ein Unternehmen, an dem eine Kommune direkt mit zehn Prozent und über eine hundertprozentige Tochter indirekt mit 20 Prozent beteiligt ist, als mittelbares bzw. indirektes Beteiligungsunternehmen gewertet. Ein gleich großer direkter wie indirekter Anteil lag in keinem Fall vor. Basisjahre der Zahlen in den ausgewerteten Beteiligungsberichten der Städte sind die Jahre 2000 (n = 13 oder 37 Prozent) und 2001 (n = 22 oder 63 Prozent).

59 Eine genaue Übersicht befindet sich im Anhang.

Beteiligungen im Ausland laufen indirekt über ein (teilweise) städtisches Unternehmen. Bei 70 ausländischen Beteiligungen hält die deutsche Kommune indirekt die Mehrheit, 108 sind Minderheitsbeteiligungen.

Rechtsformen der deutschen kommunalen Beteiligungsunternehmen

Von der GmbH über Genossenschaften bis hin zu Formen wie der AG&Co. OHG ist eine Vielzahl verschiedener Rechtsformen auf kommunaler Ebene anzutreffen. Die mit Abstand am häufigsten genutzte Rechtsform für kommunale Beteiligungsunternehmen ist mit 75,7 Prozent die der GmbH⁶⁰, gefolgt von der GmbH&Co. KG mit 6,8 Prozent sowie der Aktiengesellschaft mit 6,1 Prozent (vgl. Tabelle 1). Danach kommen die beiden öffentlich-rechtlichen Formen des Eigenbetriebs (4,8 Prozent) und des Zweckverbands (1,9 Prozent). Unter „Sonstiges“ fallen dabei die AG&Co. KG, die GmbH&Co. OHG, die AG&Co. OHG, die KG auf Aktien und die OHG, die alle weniger als vier Mal vertreten sind.

Tabelle 1: Rechtsformen der inländischen Beteiligungen*

| Rechtsform | Anzahl | Häufigkeit in Prozent |
|-------------------------------|--------|-----------------------|
| GmbH | 2 297 | 75,7 |
| GmbH&Co. KG | 205 | 6,8 |
| AG | 187 | 6,1 |
| Eigenbetrieb | 146 | 4,8 |
| Zweckverband | 58 | 1,9 |
| Öffentlich-rechtliche Anstalt | 41 | 1,4 |
| Eingetr. Genossenschaft | 40 | 1,3 |
| GbR | 40 | 1,3 |
| KG | 6 | 0,2 |
| Sonstige | 14 | 0,5 |
| Summe | 3 034 | 100 |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 26).

Auffallend ist zum einen der hohe Anteil von GmbH an den erhobenen Beteiligungsunternehmen. Keine andere Rechtsform kommt auch nur annähernd an diesen Wert heran. Eine für die Kommunen in ähnlicher Weise adäquate privatrechtliche Alternative scheint nicht zu existieren. Gründe für die „Beliebtheit“ der GmbH mögen darin liegen, dass sie relativ einfach zu gründen ist, die kommunalen Einflussmöglichkeiten bei der Aufstellung und bei Änderungen der Satzung gut festgelegt werden können, dass sie alle Vorteile einer privaten Rechtsform in Bezug auf Flexibilität des Managements bietet und dass eine

60 Die Rechtsform der gemeinnützigen GmbH (gGmbH) als Unterform der GmbH wurde nicht gesondert erhoben, sondern in der Auswertung unter der Kategorie „GmbH“ subsumiert. Eine gemeinnützige GmbH unterscheidet sich von einer „normalen“ GmbH primär in fiskalischer Hinsicht und ihrem Unternehmenszweck und nicht in Bezug auf die Frage nach Steuerungsmöglichkeiten durch Kommunen.

GmbH keinen Beschränkungen hinsichtlich ihrer Gründung durch Kommunen unterliegt. Demgegenüber bestehen für die Gründung von Aktiengesellschaften Beschränkungen in einzelnen Gemeindeordnungen der Bundesländer (z.B. Nordrhein-Westfalen). Die Gründung einer GmbH&Co. KG ist im Vergleich mit der einer „einfachen“ GmbH aufwändiger, da zwei Gesellschaften (GmbH und KG) gegründet werden müssen.

Zu einem ähnlichen Ergebnis der Verteilung der Rechtsformen kommt eine Projektgruppe der Universität Potsdam (Universität Potsdam/KGSt 2003) mit ihrer Umfrage in Städten der Größenklasse 1-4 über kommunale Betriebe. In dieser Erhebung tritt die GmbH mit einer Häufigkeit von 73,4 Prozent auf, gefolgt von den Eigenbetrieben bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen mit 9,2 Prozent. Auf den dritten Rang kommen die Aktiengesellschaften (4,9 Prozent) und dicht danach auf Rang vier die Zweckverbände (4,2 Prozent) (Universität Potsdam/KGSt 2003: 19). Diese, wenn auch für die genannten Unternehmensformen nur geringen Unterschiede deuten dennoch eine stärkere Gewichtung der öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen in der Erhebung der Universität Potsdam an. Nach einer eigenen Berechnung kommen hier die öffentlich-rechtlichen Unternehmen auf 15 Prozent, privat-rechtliche Unternehmen auf 81,5 Prozent (die verbleibenden 3,5 Prozent entfallen auf „Sonstige“, zu denen hier keine Aussage hinsichtlich ihrer Rechtsform gemacht werden kann). Fasst man die Ergebnisse für die Rechtsformen der Auswertung von Beteiligungsberichten durch das Difu zu den Kategorien „öffentliche Rechtsform“ und „private Rechtsform“ zusammen, ergibt sich ein noch deutlicheres Übergewicht zugunsten der privaten (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Verhältnis privater und öffentlicher Rechtsformen inländischer Beteiligungsunternehmen*

| | | |
|---|-------|-------|
| Private Rechtsform | 2 789 | 92 % |
| Öffentliche Rechtsform | 245 | 8 % |
| Summe | 3 034 | 100 % |
| Deutsches Institut für Urbanistik  | | |

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 26).

Die relativ geringe Zahl der öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen gegenüber der der privatwirtschaftlichen mag unter Umständen darauf zurückzuführen sein, dass öffentlich-rechtliche Unternehmen nicht vollzählig in den Beteiligungsberichten aufgenommen wurden. So enthalten die Beteiligungsberichte der Städte Nürnberg, Hannover und Kiel keine Angaben zu Beteiligungen in öffentlicher Rechtsform. Eine Internetrecherche des Difu ergab, dass es sich für diese Städte um sechs Eigenbetriebe oder eigenbetriebsähnliche Einrichtungen handelt, die bei der großen Zahl der inländischen Beteiligungen (n = 3034) insgesamt nur unwesentlich ins Gewicht fallen und damit auf die grundsätzlichen Tendenzen keine Auswirkungen haben (auf eine Aufnahme in die Auswertung wurde daher verzichtet). Der verglichen mit der Difu-Erhebung zwar etwas geringere, aber mit 81,5 Prozent auch bei der Universität Potsdam (Universität Potsdam/KGSt 2003) immer noch hohe Anteil privater Rechtsformen dürfte die Zahlen des Difu eher stützen als widerlegen.

Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen

Um die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten zu erfassen, müssen Auswertungen nach Mehrheits- und Minderheitsbeteiligung sowie nach direkter und indirekter Beteiligung zusammengeführt werden. So ergibt sich ein aussagekräftiges Gesamtbild (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3: Verhältnis direkter und indirekter Beteiligungen zum kommunalen Anteil*

| | Direkte Beteiligung | | Indirekte Beteiligung | | Summe |
|-------------------------|---------------------|------|-----------------------|------|-------|
| Mehrheit (50 % - 100 %) | 687 | 23 % | 874 | 29 % | 51 % |
| Minderheit (< 50 %) | 371 | 12 % | 1 102 | 36 % | 49 % |
| Summe | 1058 | 35 % | 1 976 | 65 % | 100 % |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 26).

Bei weniger als einem Viertel der Unternehmen (23 Prozent) ist der formale Einfluss der Kommunen unbestreitbar, weil sie direkt und mit Mehrheit an ihnen beteiligt sind. Bei dem Rest der kommunalen Beteiligungsunternehmen, also bei 77 Prozent, ist er zumindest fraglich. Unter Hinzunahme der Beteiligungen im Ausland steigt der Anteil der Unternehmen, die nicht mehrheitlich und direkt von der Stadt kontrolliert werden können, weiter auf fast 79 Prozent an. Dazu kommt, dass die Gesellschaften mit einem kommunalen Anteil von genau 50 Prozent in der Auswertung den Mehrheitsbeteiligungen zugeordnet wurden. Unter den direkten Mehrheitsbeteiligungen befinden sich 55 Unternehmen (8 Prozent) mit einem städtischen Anteil von genau 50 Prozent, bei den indirekten Mehrheitsbeteiligungen sind es 89 (10 Prozent). Zieht man diese Beteiligungen noch zusätzlich ab, da die Kommunen auch in diesen Fällen keine alleinigen Beschlüsse fassen können, reduziert sich der Anteil der formal von der Kommune direkt steuerbaren Beteiligungen noch weiter: Er liegt dann für diese Erhebung bei 20 Prozent.

Einige Gemeindeordnungen fordern, dass im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung von Unternehmen in privater Rechtsform sichergestellt ist, „dass der öffentliche Zweck des Unternehmens erfüllt wird und die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens, erhält“ (GO Baden-Württemberg § 103 Abs. 1 Satz 2 und 3).⁶¹ Andernfalls ist eine Errichtung oder Beteiligung nicht zulässig. Allerdings erfolgt lediglich zum Zeitpunkt der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden eine einmalige Prüfung des öffentlichen Zwecks. Eine spätere Überprüfung findet nicht statt, so dass einmal erteilte Genehmigungen nicht rückgängig gemacht werden. Bei der Vielzahl der Unternehmen in privater Rechtsform, an denen die Kommune (direkt oder indirekt) weniger als 50 Prozent der Anteile hält, ist fraglich, ob hier die Bedingungen der „Erfüllung eines öffentlichen Zweckes“ und des „angemessenen kommunalen Einflusses“ durchgängig erfüllt sind – dies umso mehr, wenn Private Anteile am (kommunalen) Unternehmen besitzen. Denn die Erfüllung eines (kostspieligen) öffentlichen Zwecks kann leicht mit den vorrangig monetären Zielen

61 Eine ähnliche Regelung kennt z.B. auch die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen.

(Gewinnerzielung) privater Unternehmen kollidieren und dem Wettbewerbsdruck auf Märkten zum Opfer fallen.

Von einer uneingeschränkten Möglichkeit der Steuerung kann nur bei mehrheitlicher direkter Beteiligung gesprochen werden, wenn nicht private Anteilseigner mit einer Sperrminorität von 25 + X Prozent beteiligt sind.

Leider konnte im Zuge der Auswertung der Beteiligungsberichte nicht der Frage nachgegangen werden, an wie vielen dieser insgesamt 3034 erhobenen deutschen kommunalen Unternehmen ein Privater beteiligt ist. Hierzu waren die Angaben in den Berichten zu unvollständig. So werden in den Beteiligungsberichten zwar die Anteile der Kommune beziffert, offen bleibt jedoch in vielen Fällen, wer die übrigen Prozente hält. Sind dies private oder andere kommunale Unternehmen⁶² oder andere Kommunen? Betrachtet man nur die 31 als „Stadtwerke“ ausgewiesenen Beteiligungen in den Berichten, zeigt sich, dass 51 Prozent (n = 16) gänzlich, also zu 100 Prozent, in kommunalem Besitz sind und bei 49 Prozent (n = 15) Dritte Anteile halten. Von diesen wiederum sind in einem Fall lediglich andere Kommunen am Stadtwerk beteiligt, so dass insgesamt 45 Prozent der erhobenen Stadtwerke in den großen Städten einen privaten Anteilseigner haben.

Zum Vergleich die Zahlen des Verbandes kommunaler Unternehmen und der Umfrage Universität Potsdam (Universität Potsdam/KGSt 2003): Unter den 977 (Stand 4.8.2003) im Verband kommunaler Unternehmen (VKU) in Köln organisierten Unternehmen haben 5 Prozent eine private Beteiligung unter 25 Prozent, 22 Prozent der Unternehmen haben eine private Beteiligung zwischen 25 und 50 Prozent, und bei 2 Prozent verfügen private Anteilseigner über mehr als 50 Prozent der Unternehmensanteile. 68 Prozent der VKU-Mitgliedsunternehmen sind zu 100 Prozent kommunale Unternehmen (3 Prozent Sonstige) (VKU 2003a: 12). Nach der Projektgruppe der Universität Potsdam (Universität Potsdam/KGSt 2003: 23 f.) sind 45 Prozent der erhobenen Unternehmen zu 100 Prozent in der Hand einer einzelnen Kommune, 16 Prozent der Unternehmen werden als gemischt-öffentliche Beteiligungen geführt, und 28 Prozent der kommunalen Unternehmen verfügen über eine privatwirtschaftliche Beteiligung, wovon bei wiederum einem Drittel dieser Fälle die Kommune weniger als 50 Prozent der Anteile hält. Bei rund 9 Prozent der von der Universität Potsdam (Universität Potsdam/KGST 2003) erfassten Unternehmen hält die Kommune nur eine Minderheitsbeteiligung.

Jenseits aller quantitativen Unterschiede und Interpretationsmöglichkeiten der genannten Zahlen belegen sie dennoch eindrucksvoll einen „Strukturwandel auch in der Kommunalwirtschaft“ (VKU 2003a: 12), in der Art, dass sich immer mehr Kommunen für ihre Stadtwerke und andere kommunale Unternehmen einen Partner suchen.

2.3.5 Separate Bestandsaufnahme für die Sektoren Wasser, Energie und ÖPNV

Die Daseinsvorsorgesektoren Wasser, Energie und ÖPNV sollen, da sie als netzgebundene Infrastruktursysteme Untersuchungsgegenstand des Forschungsverbundes net-

⁶² So ist beispielsweise die Mannheimer MVV Energie, die zu 100 Prozent der Stadt Mannheim gehört, an anderen Stadtwerken (unter anderem Offenbach und Solingen) beteiligt.

WORKS sind, im Folgenden etwas ausführlicher dargestellt werden. In den genannten Bereichen existieren seit Jahrzehnten kommunale Unternehmen in privater Rechtsform; Organisationsprivatisierung ist in diesen Sektoren also nichts Neues (Schneider 2001: 3).

Für die Auswertung des Difu wurden hier nur die kommunalen Unternehmen aufgenommen, die im Verwaltungsgebiet der 36 untersuchten Kommunen in einem der drei Sektoren zum Zeitpunkt der Erstellung des Beteiligungsberichts in den Jahren 2000/2001 tätig waren. Nicht in die Auswertung aufgenommen sind die zahlreichen Beteiligungen von Stadtwerken außerhalb des eigenen Gemeindegebietes in anderen Kommunen, wie beispielsweise bei den Stadtwerken München, die an weiteren Stadtwerken bayerischer Gemeinden beteiligt sind.

Die drei Städte Nürnberg, Kiel und Hannover, deren Beteiligungsberichte keine Angaben über Eigenbetriebe machen, wurden durch Internetrecherche daraufhin untersucht, ob es in den drei Sektoren Wasser, Energie und ÖPNV Eigenbetriebe gibt. In Hannover besteht ein Eigenbetrieb zur Stadtentwässerung, der in die sektorale Bestandsaufnahme einbezogen wurde.

Wasser

In die Auswertung der Beteiligungen im Wassersektor gingen insgesamt 58 Beteiligungsunternehmen aus den 36 Kommunen ein. Sie setzen sich sowohl aus Wasserver- als auch aus Abwasserentsorgungsbetrieben zusammen. 21 der untersuchten 36 Städte besitzen zwei separate Unternehmen für die Wasserver- und die Abwasserentsorgung. Statistisch gesehen hat jede der untersuchten Kommunen 1,61 Unternehmen, die im Stadtgebiet mit Wasser zu tun haben.

Eine Auszählung nach den Rechtsformen ergibt das in Tabelle 4 dargestellte Bild.

Tabelle 4: Rechtsformen im Wassersektor*

| Rechtsform | Anzahl | Prozent |
|-----------------------------|--------|---------|
| GmbH | 27 | 47 |
| Aktiengesellschaft | 14 | 24 |
| Eigenbetrieb | 13 | 22 |
| Anstalt öffentlichen Rechts | 3 | 5 |
| Zweckverband | 1 | 2 |
| Summe | 58 | 100 |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 30).

Im Vergleich zur Gesamtauswertung (vgl. Kapitel 2.3.4) kommen Eigenbetriebe und Aktiengesellschaften (AG) im Wassersektor relativ häufig und GmbH entsprechend seltener vor. Der hohe Anteil an Eigenbetrieben dürfte sich durch die niedrigeren Steuersätze für kommunale Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Form im Bereich der Stadtentwässerung erklären lassen. Alle 13 Eigenbetriebe sind in diesem Bereich zu finden. Auch für die

drei Anstalten des öffentlichen Rechts und den Zweckverband gelten diese geringeren Steuersätze.⁶³

Die Organisationsprivatisierung im Wasserbereich bleibt hinter den Zahlen in der Gesamtauswertung zurück. Im Wassersektor befanden sich in den Jahren 2000/2001 knapp 30 Prozent der Unternehmen in den untersuchten Städten in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform (Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts, Zweckverband), verglichen mit gut acht Prozent öffentlich-rechtlicher Unternehmen in der Auszählung über alle Aufgabenbereiche hinweg (vgl. Kapitel 2.3.4).

Tabelle 5: Verhältnis privater und öffentlicher Rechtsformen im Wassersektor*

| | | |
|------------------------|----|-------|
| Private Rechtsform | 41 | 71 % |
| Öffentliche Rechtsform | 17 | 29 % |
| Summe | 58 | 100 % |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 30).

Um eine Aussage über die Art bzw. Form der Privatisierung machen zu können, müssen die Besitzverhältnisse der Unternehmen im Wasserbereich näher beleuchtet werden.

Tabelle 6: Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im Wassersektor*

| | Eigenbetrieb | Anstalt öffentlichen Rechts/ Zweckverband | GmbH | AG | Summe | |
|---|--------------|--|------|----|-------|-------|
| 100 % kommunaler Anteil (direkte Beteiligung/„Tochtergesellschaft“) | 13 | 2 | 9 | 1 | 25 | 43 % |
| 100 % kommunaler Anteil (indirekte Beteiligung/„Enkelgesellschaft“) | | 0 | 5 | 2 | 7 | 12 % |
| Mehrheitsgesellschaft (kommunaler Anteil 50 bis unter 100 %) | | 1 | 12 | 9 | 22 | 38 % |
| Minderheitsgesellschaft (kommunaler Anteil < 50 %) | | 1 ¹ | 1 | 2 | 4 | 7 % |
| Summe | 13 | 4 | 27 | 14 | 58 | 100 % |

Deutsches Institut für Urbanistik 

1 Bei diesem Unternehmen handelt es sich um einen Zweckverband.

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 31).

An 45 Prozent der kommunalen Unternehmen sind Dritte im Wassersektor beteiligt. Bei sieben Prozent der Fälle hält die jeweilige Kommune weniger als 50 Prozent der Anteile. Dies nimmt sich jedoch vergleichsweise gering aus, wenn man die Zahlen der Gesamtbeurteilung heranzieht, wo bei 49 Prozent der Unternehmen die Kommune nur einen Minderheitsbeteiligung hält. So ist die Übertragung von Eigentumsrechten auf Dritte (Teilpri-

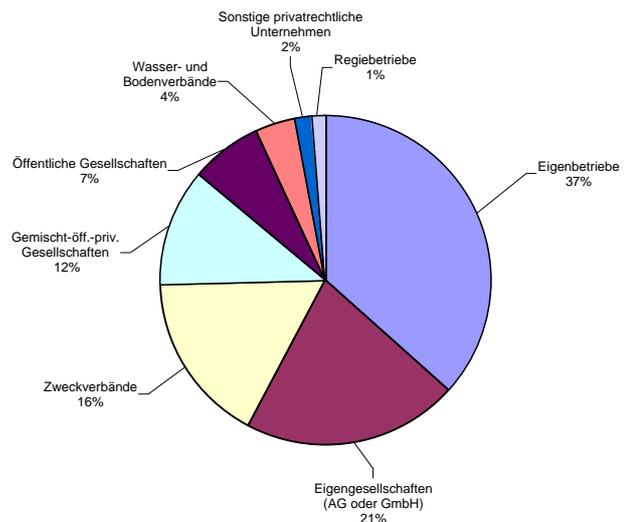
63 Die gleiche Regelung gibt es auch im Bereich der Abfallentsorgung.

vatisierung) im Vergleich zur Gesamtauswertung (und wie noch gezeigt werden wird auch zum Energiesektor) im Wassersektor nicht so weit fortgeschritten. 38 Prozent (n = 22) der erhobenen kommunalen Beteiligungsunternehmen im Wassersektor haben einen privaten Anteilseigner. Bei drei dieser Unternehmen hält der Private sogar mehr als 50 Prozent der Unternehmensanteile. Demgegenüber sind 55 Prozent (n = 32) der Unternehmen direkt oder indirekt komplett in der Hand der jeweiligen Kommune. In vier Fällen sind auch weitere Kommunen beteiligt.

„Nimmt man die Statistik der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) zum Ausgangspunkt, so zeigt sich, dass heute noch öffentliche Unternehmensformen, vor allem die Eigenbetriebe, in der öffentlichen Wasserversorgung dominieren. Für die östlichen Bundesländer bestätigt sich dieses Bild allerdings nicht: Dort dominieren mit 49,4 Prozent die Zweckverbände, danach rangieren die privatrechtlichen AGs oder GmbHs, die ganz oder teilweise in kommunalem Besitz sind, mit einem Anteil von 32,3 Prozent (dabei Eigengesellschaften: 18,3 Prozent, gemischt öffentlich-private Gesellschaften: 14 Prozent).“ (Kluge u.a. 2003: 15).

Abbildung 2: Unternehmensformen in der Wasserversorgung (Stand 31.12.2000)*

| Unternehmensformen in der Wasserversorgung (Stand 31.12.2000) | Anzahl der Wasserversorgungsunternehmen | in % |
|---|---|-------|
| Regiebetriebe | 14 | 1,3% |
| Eigenbetriebe | 403 | 36,7% |
| Zweckverbände | 181 | 16,5% |
| Wasser- und Bodenverbände | 42 | 3,9% |
| Eigengesellschaften (AG oder GmbH) | 232 | 21,1% |
| Öffentliche Gesellschaften (AG oder GmbH) | 76 | 6,9% |
| Gemischt-öffentlich-privatwirtschaftliche Gesellschaften (AG oder GmbH) | 131 | 11,9% |
| Sonstige privatrechtliche Unternehmen | 19 | 1,7% |



*Quelle: BGW 2001: 30, zitiert nach Kluge u.a. (2003: 15).

Berechnet man zum Vergleich mit der BGW-Statistik für die Zahlen des Difu die entsprechenden Prozentwerte, zeigt sich, dass in den 36 erhobenen Großstädten beispielsweise 22,4 Prozent der Unternehmen im Wasserbereich als Eigenbetrieb und 29,3 Prozent als 100 Prozent kommunale GmbH oder AG (Eigengesellschaft) geführt werden. Die Wasserunternehmen in der Difu-Erhebung sind damit in größerem Maße formal privatisiert als die BGW-Mitgliedsunternehmen im Jahr 2000.

Energie⁶⁴

Für den Energiesektor konnten vom Difu 42 Beteiligungsunternehmen in den 36 Städten erhoben werden. Anders als im Wasserbereich besitzen im Energiesektor die meisten Kommunen lediglich ein Unternehmen, das die Versorgung von Einwohnern und Unternehmen mit Energie gewährleistet. So liegt der Durchschnitt bei 1,17 Unternehmen je Kommune. Die hier aufgenommenen Unternehmen dürfen jedoch nicht mit den Stadtwerken gleichgesetzt werden, weil diese in manchen Städten heute eine andere Funktion wahrnehmen als noch vor ein paar Jahren: Sie fungieren teilweise als Holding,⁶⁵ während das operative Geschäft in ein anderes Unternehmen, das sich komplett oder teilweise in der Hand der Holding befindet, ausgelagert ist. In anderen Städten beliefern die Stadtwerke allerdings auch heute noch die Kunden direkt mit Energie.

Die Verteilung der Rechtsformen im Energiebereich stellt sich in den 36 untersuchten Städten wie in Tabelle 7 dargestellt dar:

Tabelle 7: Rechtsformen im Energiesektor*

| Rechtsform | Anzahl | Prozent |
|------------|--------|---------|
| GmbH | 24 | 57 |
| AG | 18 | 43 |
| Summe | 42 | 100 |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 32).

Damit ist die Organisationsprivatisierung im Energiesektor wesentlich weiter fortgeschritten als in der Gesamtbetrachtung und als im Wasserbereich. Es gibt in den 36 untersuchten Städten kein einziges Unternehmen mehr in öffentlicher Rechtsform. Auch fällt hier bei der Wahl der Rechtsform der mit 43 Prozent hohe Anteil an Aktiengesellschaften auf, der in der Auswertung aller Beteiligungsunternehmen lediglich bei sechs Prozent liegt.

Betrachtet man die Besitzverhältnisse der Beteiligungen im Energiebereich etwas genauer (Tabelle 8), lässt sich erkennen, dass neben der Organisationsprivatisierung auch der Verkauf von Unternehmensanteilen an Dritte (Teilprivatisierung) weiter fortgeschritten ist als im Wasserbereich. Lediglich 29 Prozent (n = 12) der Unternehmen befinden sich nach wie vor direkt oder indirekt zu 100 Prozent in der Hand der jeweiligen Kommune. Bei 54 Prozent (n = 23) ist die Kommune Mehrheitseignerin, und bei einem Sechstel (17 Prozent;

64 Aufgenommen in die Bestandsaufnahme des Difu wurden die Unternehmen, die die Kunden direkt mit Energie in der Kommune versorgen.

65 Ein Konzern ist die Zusammenfassung mehrerer rechtlich selbständiger Unternehmen, egal ob es sich dabei um natürliche oder juristische Person handelt, unter einer einheitlichen Leitung (Schruff 1993, zitiert nach Schefzyk 2000: 37). Es lassen sich zwei Arten von Konzernen unterscheiden: der Stammhauskonzern und der Holdingkonzern, die beide auf kommunaler Ebene vorzufinden sind. Beim Stammhauskonzern ist die Holding selbst operativ tätig; beim Holdingkonzern ist diese nur für Verwaltung und Leitung der Beteiligungen zuständig. Ein solcher privatrechtlicher Querverbund, wie er über eine Holdingstruktur gebildet werden kann, hat für die Kommunen den Vorteil, dass steuerliche Gewinne in einer Sparte (Untergesellschaft der Holding) mit Verlusten in einer anderen verrechnet werden können (Schefzyk 2000: 37).

n = 7) der Beteiligungen befindet sich nur noch eine Minderheit der Anteile im Besitz der Kommune. Das von vielen erwartete „Sterben“ der Stadtwerke durch die Liberalisierung des Energiesektors ist demnach überwiegend nicht eingetreten (Leciejewski 2003). Die Stadtwerke haben offensichtlich Strategien gefunden, sich am Markt zu behaupten.

Tabelle 8: Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im Energiesektor*

| | GmbH | AG | Summe | |
|---|------|----|-------|-------|
| 100 % kommunaler Anteil (direkte Beteiligung/„Tochtergesellschaft“) | 3 | 2 | 5 | 12 % |
| 100 % kommunaler Anteil (indirekte Beteiligung/„Enkelgesellschaft“) | 3 | 4 | 7 | 17 % |
| Mehrheitsgesellschaft (kommunaler Anteil 50 - < 100 %) | 15 | 8 | 23 | 54 % |
| Minderheitsgesellschaft (kommunaler Anteil < 50 %) | 3 | 4 | 7 | 17 % |
| Summe | 24 | 18 | 42 | 100 % |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 32).

ÖPNV⁶⁶

Die meisten Kommunen besitzen im Bereich des ÖPNV ein Unternehmen, das die Fahrzeuge von Bus bis U-Bahn betreibt, der Durchschnitt liegt bei 1,3 Beteiligungsunternehmen pro Stadt. Augenfällig ist, dass wie im Energiesektor öffentlich-rechtliche Unternehmen nahezu keine Rolle spielen, die Organisationsprivatisierung weit vorangeschritten ist (vgl. Tabelle 9). Der Anteil der Aktiengesellschaften im ÖPNV (40 Prozent) liegt deutlich über dem Anteil, den diese Rechtsform bei der Gesamtauswertung (sechs Prozent) erzielen konnte.

Tabelle 9: Rechtsformen im ÖPNV-Sektor*

| Rechtsform | Anzahl | Prozent |
|--------------|--------|---------|
| GmbH | 27 | 58 |
| AG | 19 | 40 |
| Eigenbetrieb | 1 | 2 |
| Summe | 47 | 100 |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 26).

Die Struktur der Organisationsformen der Mitgliedsunternehmen im Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)⁶⁷ weicht von den aus den Beteiligungsberichten entnom-

66 Grundlage der Auswertungen in diesem Sektor sind alle Unternehmen, die in einer der untersuchten Städte ÖPNV-Dienstleistungen für die Bürger bereitstellen. Überlokale Verkehrsverbünde und Unternehmen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) wurden nicht berücksichtigt.

67 Im VDV sind über 90 Prozent der Unternehmen des Gesamtmarktes ÖPNV vertreten.

menen Daten erheblich ab. Die GmbH kommt unter den VDV-Unternehmen auf einen Anteil von 73 Prozent, die AG auf 15 Prozent und der Eigenbetrieb auf neun Prozent (drei Prozent Sonstige) (VDV zitiert nach Bracher/Trapp 2003: 19 f.). Dieser Unterschied in den Größenordnungen der jeweiligen Rechtsformen könnte sich durch die unterschiedlichen Strukturen der Kommunen erklären lassen, die beiden Statistiken zugrunde liegen: In die vorliegende Auswertung haben nahezu ausschließlich Großstädte Eingang gefunden, wohingegen in die Statistik des VDV auch ÖPNV-Unternehmen aus kleineren Städten und Landkreisen eingegangen sind.

Viele Unternehmen im ÖPNV-Bereich sind in eine Holding eingegliedert. Daraus erklärt sich der mit 55 Prozent hohe Anteil an Unternehmen, die sich indirekt vollständig in kommunalem Besitz befinden. Beteiligungen Privater an kommunalen ÖPNV-Unternehmen sind in diesem Bereich bislang eher die Ausnahme. Bei 32 Unternehmen (68 Prozent) ist die jeweilige Stadt direkt oder indirekt die alleinige Gesellschafterin, Minderheitsbeteiligungen sind die Ausnahme. Vollprivatisierung hat bisher in diesem Bereich nicht stattgefunden, da nach wie vor in jeder Kommune ein kommunales ÖPNV-Unternehmen existiert.

Tabelle 10: Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im ÖPNV-Sektor*

| | Eigenbetrieb | GmbH | AG | Summe | |
|---|--------------|------|----|-------|-------|
| 100 % kommunaler Anteil (direkte Beteiligung/„Tochtergesellschaft“) | 1 | 5 | 0 | 6 | 13 % |
| 100 % kommunaler Anteil (indirekte Beteiligung/„Enkelgesellschaft“) | | 14 | 12 | 26 | 55 % |
| Mehrheitsgesellschaft (kommunaler Anteil 50 - < 100 %) | | 6 | 7 | 13 | 28 % |
| Minderheitsgesellschaft (kommunaler Anteil < 50 %) | | 2 | 0 | 2 | 4 % |
| Summe | 1 | 27 | 19 | 47 | 100 % |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 26).

Die Sektoren im Vergleich

Vergleicht man die Sektoren Wasser, Energie und ÖPNV auf Basis der Zahlen des Difu (Trapp/Bolay 2003) für deutsche Großstädte, zeigt sich, dass die Organisationsprivatisierung im Wasserbereich hinter den Zahlen der Gesamtauswertung und der anderen Sektoren zurück bleibt. Über 25 Prozent der erhobenen Unternehmen im Wassersektor werden in einer öffentlich-rechtlichen Form (Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts, Zweckverband) geführt – verglichen mit gut acht Prozent der Unternehmen über alle Aufgabenbereiche hinweg, null Prozent im Energiebereich und zwei Prozent im ÖPNV. Dies dürfte auf steuerliche Vorteile für öffentlich-rechtliche Organisationsformen im Bereich der Wasserentsorgung zurückzuführen sein.

Im Energiesektor ist nicht nur die Organisationsprivatisierung am weitesten fortgeschritten (in den erhobenen Städten ist sie vollständig umgesetzt, vgl. Tabelle 11), sondern auch Vermögensprivatisierungen in Form von Beteiligung Dritter an kommunalen Unternehmen sind in den erhobenen Städten relativ weit verbreitet. Hier befinden sich lediglich noch 29 Prozent der Unternehmen nach wie vor direkt oder indirekt zu 100 Prozent in der Hand der jeweiligen Kommune; im Wassersektor sind noch 55 Prozent vollständig in städtischer Hand und im ÖPNV 68 Prozent.

Tabelle 11: Rechtsformen kommunaler Beteiligungsunternehmen im sektoralen Vergleich*

| Rechtsform | Wasser | Energie | ÖPNV |
|-----------------------------|--------|---------|-------|
| GmbH | 47 % | 57 % | 58 % |
| Aktiengesellschaft | 24 % | 43 % | 40 % |
| Eigenbetrieb | 22 % | | 2 % |
| Anstalt öffentlichen Rechts | 5 % | | |
| Zweckverband | 2 % | | |
| Summe | 100 % | 100 % | 100 % |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 44).

Tabelle 12: Besitzverhältnisse kommunaler Beteiligungsunternehmen im sektoralen Vergleich*

| | Wasser | Energie | ÖPNV |
|---|--------|---------|-------|
| 100 % kommunaler Anteil (direkte Beteiligung/„Tochtergesellschaft“) | 43 % | 12 % | 13 % |
| 100 % kommunaler Anteil (indirekte Beteiligung/„Enkelgesellschaft“) | 12 % | 17 % | 55 % |
| Mehrheitsgesellschaft (kommunaler Anteil 50 - < 100 %) | 38 % | 54 % | 28 % |
| Minderheitsgesellschaft (kommunaler Anteil < 50 %) | 7 % | 17 % | 4 % |
| Summe | 100 % | 100 % | 100 % |

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Trapp/Bolay (2003: 45).

2.3.6 Umfang der Auslagerung und Privatisierung in Netzinfrastrukturbereichen unterstreichen die Tendenz zum „Konzern Stadt“ und Steuerungsdefizite

Acht der 36 vom Difu untersuchten Großstädte verstehen sich inzwischen bewusst als „Konzern Stadt“ und drücken dies explizit in ihrem Bericht aus.⁶⁸ Neben dieser sprachli-

68 Die acht Städte sind: Augsburg, Braunschweig, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Mannheim, Nürnberg und Wiesbaden.

chen Eigenetikettierung als „Konzern“ besteht in den erhobenen Kommunen eine Tendenz zur Konzernbildung (vgl. auch Killian/Schneider 1999: 19 ff.). Die Auslagerung weiterer Bereiche kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Kernverwaltung in Beteiligungsunternehmen führt zunehmend zur Bildung von Konzernstrukturen, indem städtische Tochtergesellschaften wiederum selber Bereiche in neue Unternehmen ausgliedern. Auch die Neugründung von Unternehmen, die vergleichsweise neue Aufgaben wie etwa Stadtmarketing übernehmen, führt in der Konsequenz zur Konzernbildung. Schon auf den ersten Blick plastisch wird diese Konzernbildung durch einen Blick auf die Organigramme der Beteiligungsstrukturen in den Städten, die sich zum Teil über mehrere Seiten erstrecken. Ohne Vorgaben für die Wirtschafts- und Sachzielplanung durch das jeweilige „Mutterunternehmen“ besteht die Gefahr, dass die Eigendynamik der „Enkelunternehmen“ zu groß wird. Dadurch nimmt die „Untersteuerung“ der Beteiligungen zu, während sich kommunal(politisch)e Einflussmöglichkeiten verringern. Hieraus können sich Probleme demokratiethoretischer Art für Kommunen ergeben, da die Kontrolle der Unternehmen durch den Rat der Stadt nicht mehr voll gewährleistet ist.⁶⁹

Betrachtet man die Beteiligungsberichte, erscheint es fraglich, ob mit diesem Instrument des Beteiligungsmanagements der Verlust an (steuerungsrelevanten) Informationen, der durch Ausgliederungen aus der Verwaltung und damit auch aus dem kommunalen Haushalt entsteht, ausgeglichen werden kann (Beuß 2001: 164). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Informationen und Zahlen in den Beteiligungsberichten zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung in vielen Fällen bereits veraltet sind.

Der Beteiligungsbericht allein kann damit kein Instrument zur Steuerung der Beteiligungsunternehmen für die Kommune sein. Hier müssen andere Instrumente des Beteiligungsmanagements wie Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Quartalsberichte, Gesellschafter- und Aufsichtsratssitzungen oder Beteiligungsausschüsse im Rat zusätzlich herangezogen werden, um die Unternehmen kontrollieren und steuern zu können. Zudem werden wichtige Grundlagen für kommunale Steuerungspotenziale bereits im Moment der Ausgliederung bei der Formulierung des Gesellschaftsvertrags gelegt. Beteiligungsberichte bieten stattdessen einen Gesamtüberblick über den „Konzern Stadt“, was umso wichtiger wird, je größer der Bestand an Beteiligungsunternehmen ist.

2.4 Bürgerkommune – Stärkung lokaler Demokratie jenseits repräsentativ-demokratischer Pfade

Das Modell der Bürgerkommune hat in den vergangenen Jahren stark an Beachtung gewonnen. Gleichfalls herrscht aber auch Skepsis, ob nicht nur wieder eine „neue Sau durchs Dorf“ getrieben wird (Plamper 1998: 11), ohne dass sich tatsächlich ein substanzieller, empirisch bedeutsamer Veränderungsprozess im Dreieck Bürger, Rat und Verwaltung vollzieht. Mit ausgelöst durch die Studentenbewegung in den 60er-Jahren waren es Anfang der 70er-Jahre die zahlreich aufkommenden Bürgerinitiativen, die eine erste intensive „Partizipationsdebatte“ auslösten (Kodolitsch 2002a: 7; Wollmann 1998a: 39). Auch wenn in den 80er-Jahren die Debatte zwar fort-, aber nicht mehr in der strengen in-

69 Zum Problem der Konzernkontrolle durch den Rat vgl. z.B. Wohlfahrt/Zühlke (1999).

haltlichen Fokussierung auf „Beteiligung“ im engeren Sinne geführt wurde, erfuhr die Bürgerbeteiligung – diesmal in einem sehr viel umfassenderen Sinne verstanden – in den 90er-Jahren einen neuen Schub.⁷⁰ Ausdruck dessen war nicht zuletzt die verstärkte Rede von der „Bürgerkommune“ in Wissenschaft und Praxis, die Ende der 90er-Jahre in einer regelrechten „Beteiligungseuphorie“ mündete, ohne sich jedoch systematisch der Grenzen, Potenziale und Inhalte dessen, was unter dem Stichwort „Bürgerkommune“ verhandelt wird, anzunehmen (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 7).

Je nach Form der politischen Beteiligung und dem Grad des individuellen Einsatzes kann sich Mitwirkung an der eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auf verschiedene Rollen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Kommune beziehen. Die einfachste Form der Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist der Gang zur Urne bei den Kommunalwahlen als Ausdruck repräsentativer Demokratie. Darüber hinaus bildet sich bürgerschaftliche Mitwirkung auch in kooperativen und direktdemokratischen Verfahren ab. Ein wichtiger Antriebsfaktor für die Einführung von Elementen einer Bürgerkommune war neben dem sich weiter verschärfenden Haushaltskonsolidierungsdruck die stärkere Orientierung der kommunalen Verwaltungsreform (vgl. Kapitel 2.1) von der Binnenmodernisierung (dezentrale Aufgaben- und Ressourcenverantwortung in optimierten Verwaltungsabläufen) hin zu den „Außenkontakten“ insbesondere der Kommunalverwaltung: ihren „Kunden“, primär den Bürgern. In einem grundlegenden, weiten Verständnis zeigt sich „die besondere Qualität der Bürgerkommune ... in der Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung. Es geht um die Ergänzung repräsentativer Entscheidungsformen mit direktdemokratischen und kooperativen Formen der Demokratie.“ (Bogumil/Holtkamp 2002b: 5) Wie umfassend diese „Ergänzung repräsentativer Entscheidungsformen“ zumindest in räumlicher Sicht ist, zeigt sich in der Flächen deckenden⁷¹ Einführung direktdemokratischer, plebiszitärer Formelemente (vgl. Kapitel 2.2.1) und der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in eine „kooperierende“ oder „aktivierende“ Kommune durch bürgerschaftliches Engagement (vgl. Kapitel 2.2.2). Die hierzu mittlerweile publizierte Literatur füllt Regale.

2.4.1 Ausbau direktdemokratischer Formen der Demokratie in Kommunen

„Direkte Demokratie ist Teil kommunaler Selbstverwaltung“ (Keller 2000) und äußert sich in der unmittelbaren, direkten Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf eine politische Entscheidung im Gegensatz zu den kooperativen und partizipativen Formen, bei de-

70 Wollmann spricht gar von einem „direktdemokratischen ‚Ruck‘ in der kommunalen Verfassungs- und Politikwelt“ (1998a: 39).

71 „Während bis Ende der 80er-Jahre die direkte Wahl der Bürgermeister auf Baden-Württemberg und Bayern, die Möglichkeit durch Bürgerbegehren und Bürgerbescheid unmittelbar auf die gemeinderätlichen Entscheidungen Einfluss zu nehmen, nur auf Baden-Württemberg beschränkt waren, werden inzwischen in allen Bundesländern die Bürgermeister unmittelbar vom Volk gewählt, haben die Bürger überall die Möglichkeit, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Gemeindevertretung zu einer Befassung mit Sachfragen zu veranlassen, die diese nicht von sich aus auf die Tagesordnung gesetzt hätte, und diese Sachfragen dann gegebenenfalls auch in ihrem Sinne zu entscheiden.“ (Spiegel 1999: 12). Mit Nachweisen für die zeitliche Einführung dieser Elemente in die Gemeindeordnungen vgl. Bogumil (2001: 195).

nen Bürgerinnen und Bürger „an Entscheidungsverfahren beratend, informierend, fordernd usw. beteiligt“ sind (Wollmann 1998a: 39). Während die Rolle des Bürgers, was die Ebene der Bürgerorientierung der Verwaltungsmodernisierung betrifft, als die eines „Kunden“ bezeichnet werden kann, fällt dem Bürger beim Ausbau direktdemokratischer Formen in der Bürgerkommune die Rolle eines (politischen) „Auftraggebers“ zu.⁷² Der Ausbau von Formen direkter Demokratie drückt sich auf zweierlei Art aus: in Sachplebisziten (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) und in Personalplebisziten (Direktwahl des Bürgermeisters).⁷³

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Die „Flächen deckende“ Aufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in die Kommunalverfassungen/Gemeindeordnungen der Länder heißt nicht, dass die Inhalte und vorgeschalteten Hürden für ein Sachplebiszit identisch sind. Je nach Bundesland existieren unterschiedliche Detailregelungen des zweistufigen Verfahrens von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, z.B. im Hinblick auf die Anzahl der erforderlichen Unterschriften (Quoren) und die zum Plebiszit zugelassenen Themen.⁷⁴ Beteiligungsquoren für Bürgerbegehren und -entscheide, thematische Negativkataloge und Kostendeckungsvorschläge der Antragsteller nehmen eine Schutzfunktion gegenüber repräsentativen Demokratieformen ein und sollen einer Blockade der Kommunalpolitik und der Dominanz von Partikularinteressen durch direktdemokratische Elemente vorbeugen. Und es scheint in der Tat so zu sein, dass „(hohe) Quoren für Antrag, Begehren und Entscheid, die Beschränkung auf ‚wichtige Angelegenheiten‘, lange Negativkataloge von Themen, für die Bürgerentscheide ausgeschlossen ... sind“, diese Verfahren eher in der Stellung von „Ausnahmeverfahren“ halten (Roth 1998: 431). Die Bürger haben von solchen Referenden bisher „bemerkenswert geringen Gebrauch gemacht“ (Wollmann 2002b: 32). Entsprechend handelt es sich bei diesem plebiszitären Verfahren nicht um eine mächtige Alternative zu repräsentativen Demokratieformen, sondern um eine funktionale Ergänzung (Bogumil 2001: 207).

Prinzipiell werden Verfahren direkter Demokratie „mit politischen Sozialisations- und Lerneffekten, einem Mehr an Transparenz sowie einer Steigerung der Responsivität und Bürgernähe“ verbunden (Bogumil 2001: 205). Durch die bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden häufig intensiv in der Öffentlichkeit geführte Auseinandersetzung mit den Sachverhalten werden einzelne Themen ausführlich erörtert und so in gewisser Weise für die Bevölkerung transparenter. Ebenso öffnet sich die lokale Öffentlichkeit für die Dauer

72 Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003) unterscheiden neben den Beteiligungsrollen des „Kunden“ und des „Auftraggebers“ in der Bürgerkommune als dritte Rolle die des „Mitgestalters“, die insbesondere im bürgerschaftlichen Engagement zum Ausdruck kommt (vgl. Kapitel 2.2.2).

73 Nicht zu vergessen ist, dass nach Art. 28. Abs.1 Satz 4 GG eine „Gemeindeversammlung“ an die Stelle der gewählten Körperschaft/Gemeindevertretung treten kann. Da diese „Urform“ der direktdemokratischen Versammlung der Bürgerinnen und Bürger nur in kleinen bzw. kleinsten Gemeinden vorstellbar ist, die noch dazu im Zuge von Gebietsreformen weitestgehend „verschwunden“ sind, hat diese Form direkter Demokratie eher anekdotischen Charakter (vgl. Wollmann 2002b: 31, mit Verweis auf Franke 1994 und 1996).

74 Detaillierte Darstellung der unterschiedlichen Regelungen z.B. in Wollmann (1998a).

des Verfahrens „über den Kreis der lokalen Elite hinaus“ (Holtmann 1999: 210).⁷⁵ Kehrseite dieser Medaille ist allerdings, dass dabei zum Teil äußerst komplizierte Sachverhalte und Argumentationsketten oftmals verkürzt und zugespitzt für die politische Meinungsbildung dargestellt werden. So werden gegen den Einsatz von Sachplebisziten häufig ihre „Unterkomplexität, die fehlende Möglichkeit der Kompromissbildung, die Überforderung der Bürger sowie Stimmungsschwankungen“ angeführt (Bogumil 2001: 205).

Bezüglich empirischer Daten liegt zwar eine Reihe von Erhebungen⁷⁶ vor, insgesamt ist die Datengrundlage über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach Einschätzung Bogumils jedoch „lückenhaft, da in den meisten Bundesländern keine Berichtspflicht der Kommunen besteht“ (2001: 200). Im Herbst 2003 legte der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ einen umfassenden Vergleich direktdemokratischer Verfahren in Ländern und Gemeinden vor und erarbeitete das „1. Volksentscheid-Ranking“ (Mehr Demokratie 2003a). Insgesamt zählte Mehr Demokratie bisher ca. 2750 Bürgerbegehren und 1400 Bürgerentscheide,⁷⁷ wobei jeweils fast die Hälfte auf bayerische Kommunen entfällt (Mehr Demokratie 2003a: 8). Für Bayern und die bayerischen Kommunen liegt bei Mehr Demokratie das umfangreichste Zahlenmaterial vor, da hier seit Einführung des Rechts auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch einen Volksentscheid am 1.10.1995 diese Verfahren systematisch erfasst und ausgewertet wurden.⁷⁸ Insgesamt wurden 1091 Fälle erfasst, die sich wie in Tabelle 13 dargestellt über die verschiedenen Themenfelder verteilen.

Aus Tabelle 13 wird ersichtlich, dass Plebiszite, die netzgebundene Infrastruktursektoren in Kommunen inhaltlich betreffen (öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen, Entsorgungsprojekte), in Bayern relativ häufig vorkommen, so dass diese plebiszitären Demokratieelemente für die repräsentativen Entscheidungsstrukturen in den klassischen Daseinsvorsorge-Sektoren durchaus Relevanz entfaltet haben. Die beispielsweise im Zusammenhang mit (Teil-)Privatisierungsvorhaben der Gemeinden bezüglich kommunaler

75 Dies heißt aber noch nicht, dass es im Zuge direktdemokratischer Verfahren zu einer wirklichen Ausweitung des politischen Engagements über die ohnehin schon aktiven Kreise kommt. Ohnehin benachteiligte Gruppen können durch partizipative Prozesse ebenso weiter ausgegrenzt werden, und die artikulationsstarken Gruppen verschaffen sich weitere Felder und Wege, ihre Interessen in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess einzuspielen – ähnlich Roth, der Modernisierungstrends wie Vermarktlichung, Verwaltungsmodernisierung nach dem New-Public-Management-Modell und lokale Vernetzungen unter dem Stichwort „Governance“ als Entwicklungen begreift, die „vor allem die privilegierten ‚Aktiven‘ mit mehr Beteiligungsofferten und Konsumentensouveränität“ ausstatten (2001: 147). Vgl. auch den Hinweis von Roth auf von Kitschelt (1996) präsentierte Ergebnisse aus den USA, die darauf hindeuten, „dass direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene eher zur zusätzlichen Privilegierung bereits privilegierter Interessen beitragen und damit eher politische und soziale Ungleichheit bewirken können“ (Roth 1997: 412).

76 Vgl. für Beispiele Bogumil (2001: 200).

77 Einschränkend ist jedoch hinzuzufügen, dass die Verlässlichkeit dieser Zahlen nicht klar ist. Davon ausgehend, dass Mehr Demokratie e.V. als Verein die Einführung direktdemokratischer Verfahren propagiert, könnte in den Zahlen durchaus eine „Tendenz nach oben“ eingebaut sein. Zudem vermögen diese Zahlen die Einschätzung eines lediglich zaghaften Gebrauchs dieser Instrumente in Kommunen nicht grundlegend zu revidieren. Denn vergleicht man die statistische Einleitungshäufigkeit von Bürgerbegehren in ausgewählten Bundesländern, zeigt sich, dass nach vorliegendem Zahlenmaterial in einer Kommune in NRW alle elf Jahre, in einer bayerischen alle 13 Jahre und in einer hessischen Gemeinde alle 21 Jahre ein Bürgerbegehren eingeleitet wird, Mehr Demokratie (2003a: 8). Bezogen auf eine einzelne Kommune ist ein Bürgerbegehren damit ein äußerst seltenes „Ereignis“.

78 Mehr Demokratie e.V. erstellt jährlich einen Bericht zu Auswirkungen und der Anwendung der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern (2003b).

Wasserversorgungsunternehmen durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern zwischen 1995 und 2001 verliefen bisher alle zugunsten der Begehren, die sich gegen eine Privatisierung aussprachen (Mehr Demokratie 2002).⁷⁹ Damit werden kommunale Sachplebiszite zu einem wichtigen Instrument der Bürgerschaft, aber auch der Opposition in der kommunalen Vertretungskörperschaft (Ratsbegehren), Weichen stellende kommunalpolitische Beschlüsse in netzgebundenen Infrastruktursektoren, wie die Privatisierung kommunaler Unternehmen eine ist, zu revidieren.

Tabelle 13: Die Themen lokaler Bürgerbegehren am Beispiel Bayerns*

| Themen | Fälle |
|---|---------------------|
| Verkehrsprojekte z.B. Bau einer Umgehungsstraße, Einrichten einer Fußgängerzone | 23 % (246) |
| Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen z.B. Bau von Schwimmbädern oder Kindergärten, Trinkwasserversorgung | 22 % (241) |
| Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne) | 21 % (233) |
| Entsorgungsprojekte z.B. Bau von Kanälen, Privatisierung von Entsorgungsanlagen | 9 % (97) |
| Einzelne, private Projekte z.B. Bau von Hotels, Golfplätzen, Einkaufszentren | 9 % (93) |
| Mobilfunksendeanlagen z.B. Aufstellung von Sendemasten | 4 % (49) |
| Gebühren, Abgaben z.B. Müllgebühren, Parkgebühren, Ergänzungsabgaben für Kanalnetze | 3 % (31) |
| Sonstiges z.B. Straßennamen, haupt- oder ehrenamtliche Bürgermeister | 9 % (101) |
| Gesamt | 100 % (1091) |

*Quelle: Leicht veränderte Auflistung, entnommen aus: Mehr Demokratie (2003a: 9).

79 Ein prominentes Beispiel aus Nordrhein-Westfalen ist das Bürgerbegehren gegen die Privatisierung der Stadtwerke Münster. Im November 2001 beschloss der Rat der Stadt Münster mit den Stimmen der CDU- und FDP-Fraktion die teilweise Privatisierung der Stadtwerke Münster GmbH. 49 Prozent der Anteile sollten an einen privaten Investor verkauft werden, 51 Prozent der Anteile sollten in der Hand der Stadt verbleiben. Nachdem die Privatisierungspläne bekannt geworden waren, bildete sich ein Bündnis aus dem Bürgerbüro „Pro Stadtwerke“, der Gewerkschaft ver.di, Umweltschutzorganisationen, der attac-Gruppe Münster und Parteien gegen die Privatisierungspläne der Stadtratsmehrheit (bei der Kommunalwahl 1999 in Münster entfielen auf: CDU 54 %, SPD 26,2 %, Grüne 11,2 %, FDP 5,0 %). Um den Ratsbeschluss rückgängig zu machen, wurden Unterschriften für ein Bürgerbegehren gesammelt. In einem Bürgerentscheid wurde darüber abgestimmt, ob die Stadt Münster alleinige Gesellschafterin der Stadtwerke Münster GmbH bleiben sollte. Insgesamt stimmten 65,4 Prozent der abgegebenen Stimmen für den Bürgerentscheid, die Teilprivatisierung der Stadtwerke aufzuheben. An der Abstimmung beteiligten sich 31,6 Prozent der Stimmberechtigten. Der Bürgerentscheid überschritt das notwendige Zustimmungsquorum (20 Prozent) mit 20,67 Prozent knapp und war damit erfolgreich. Vergleichbare Bürgerentscheide zu ähnlichen Themen fanden auch in weiteren Städten Nordrhein-Westfalens statt (Düsseldorf, Hamm und Steinheim) (Deppe 2002: 40).

Bezüglich der Häufigkeit von Sachplebisziten kommt Bogumil in seiner Querauswertung des empirischen Datenmaterials zu dem Schluss, dass „die Ausgestaltung des zulässigen Themenkatalogs in deutlichem Zusammenhang mit der Anwendungshäufigkeit steht“ (2001: 202) und ebenso die Höhe des Unterschriftenquorums (die in der Regel mit der Größe der Gemeinde variiert) negativ mit Anzahl der initiierten Bürgerbegehren und -entscheide korreliert. „Die Erfahrungen aus Bayern belegen eindeutig, dass bei niedrigen institutionellen Hürden die Anwendungshäufigkeit erheblich ansteigt.“ (Bogumil 2001: 202) Zu den „niedrigen institutionellen Hürden“ in Bayern zählen die vorgeschriebenen Unterschriftenquoten von drei bis zehn Prozent beim Bürgerbegehren, die ohne Frist und frei gesammelt werden können, und ein kleiner Negativkatalog an vom Verfahren ausgeschlossenen Themen (Mehr Demokratie 2003a: 28).⁸⁰

Im Gegensatz zu den Zahlen, auf die Wollmann Bezug nimmt, wenn er zu dem Schluss kommt, dass die bisherige Praxis darauf hindeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger von der Möglichkeit eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheides eher auf einen Gemeinderatsbeschluss reagierend und dann vielfach ablehnend „denn pro-aktiv und innovierend Gebrauch machen“ (Wollmann 2002b: 32), zeigen die Zahlen von „Mehr Demokratie“, dass Bürgerbegehren sowohl „Gaspedal“ als auch „Bremse“ sein können (Mehr Demokratie 2003a: 9). In 28,5 Prozent der Fälle in Bayern schlägt ein Bürgerbegehren eine eigene Planung vor, in 24,7 Prozent lehnt ein Bürgerbegehren eine andere Planung ab, schlägt aber seinerseits einen alternativen Plan vor, und in 41,1 Prozent dienen Bürgerbegehren lediglich der „Abwehr“ eines Vorhabens (Mehr Demokratie 2003b: 13). Leider liegt keine detaillierte Auswertung dazu vor, wie sich Zielrichtung und Themenfelder der Plebiszite zueinander verhalten, so dass sich keine Aussage darüber treffen lässt, ob die Sachplebiszite in den Bereichen öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen sowie Entsorgungsprojekte eher reagierend und ablehnend oder pro-aktiv und gestaltend sind.

Eine wichtige Folge dieser direktdemokratischen Einflussnahme mag sich auch nicht unmittelbar in der statistisch erfassten „Erfolgsquote“ dieser Sachplebiszite ausdrücken, die gemessen an der reinen Anzahl abgehaltener Referenden nicht besonders hoch ist (vgl. oben: Bogumil 2001, Roth 1998, Wollmann 2002b). Viel entscheidender dürfte sein, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie korporative Akteure in Kommunen (Oppositionsparteien, Verbände, Interessengruppen, Bürgerinitiativen) eine potenzielle Vetoposition erhalten, die sie bereits im Vorfeld von Ratsentscheidungen als Drohmittel einsetzen können,⁸¹ da auch Mehrheitsfraktionen im Rat versuchen dürften, eine aus ihrer Sicht eventuell eintretende Niederlage bei einem Bürgerbegehren/-entscheid zu vermeiden. So könnten direktdemokratische Formen durchaus bereits im Vorfeld der eigentlichen Entscheidung als

80 Zwar liegen auch in den vielen anderen Bundesländern die Unterschriftenquoten in einer ähnlichen Größenordnung, allerdings sind hier teilweise äußerst enge zeitliche Fristen für die Sammlung gesetzt (Mehr Demokratie 2003a).

81 Vgl. hierzu als jüngstes Beispiel die vom Rat der Stadt Stralsund geplante Privatisierung der örtlichen Sparkasse, wo auf Initiative der PDS innerhalb kurzer Zeit die für die Einleitung eines Bürgerentscheides formal notwendige Unterschriftenzahl zustande kam und die SPD-Fraktion im Rat nun ihre die Privatisierung befürwortende Haltung überdenkt („Die deutliche Meinungsäußerung der Bevölkerung macht ein Umdenken bisheriger Positionen notwendig“) – schließlich waren im Juni 2004 Kommunalwahlen. Ohne die Stimmen der SPD wäre eine Privatisierung der Sparkasse nicht möglich (Süddeutsche Zeitung vom 2.3.2004).

„institutioneller Anreiz für Verhandlungsarrangements und für eine responsive Politik angesehen werden“ (Bogumil 2001: 209).

Direktwahl des Bürgermeisters

Auch die Direktwahl des Bürgermeisters als Personalplebiszit soll an dieser Stelle – wenigstens der Vollständigkeit halber – kurz erwähnt werden, wenngleich dieses direkt-demokratische Verfahren für den hier interessierenden Kontext zunächst nicht so relevant erscheint.

„Bis in die späten 1980er-Jahre kannten nur die Länder Bayern und Baden-Württemberg die Direktwahl des Bürgermeisters als der Schlüsselfigur der ‚süddeutschen Rat-Bürgermeister-Verfassung‘.“ (Wollmann 2002b: 33) Die Befürworter einer Direktwahl des Bürgermeisters nennen in ihrer Argumentation vor allem drei Aspekte: „Durch die Direktwahl der Gemeindeg Spitze verbessert sich die demokratische Mitwirkungsmöglichkeit der Bürger, der starke Bürgermeister garantiert örtliches Allgemeinwohl gegenüber verbandlichen und parteipolitischen Sonderinteressen und verwirklicht durch die Bündelung aller Leitungsfunktionen ein Höchstmaß an Verwaltungseffizienz.“ (Bogumil 2001: 192) Erwartet wurde mit der Einführung der Direktwahl eine verbesserte „Regierbarkeit‘ der Städte“ (Wollmann 2002b: 33). Die Gegner der Direktwahl drehen die Argumente um und weisen auf die Gefahr der Ausnutzung der Macht des starken Bürgermeisters, negieren positive Effizienz-Effekte durch die Zentralisierung der Willensbildung (Tendenz zur exekutiven Führerschaft) und befürchten insgesamt eine Reduzierung der bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten (Bogumil 2001: 192).

Über die Auswirkungen der Direktwahl des Bürgermeisters auf Entscheidungen in netzgebundenen Infrastruktursektoren können keine Hinweise wie für Bürgerbegehren/-entscheide gegeben werden. Allerdings belegen die Zahlen einer empirischen Untersuchung in Kommunen Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs, dass die direkt gewählten Bürgermeister zu den „Hauptinitiatoren der Bürgerkommune“ gehören (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 14). Das in der (oft vom Bürgermeister angeschobenen) Bürgerkommune gesteigerte Augenmerk auf freiwillige Bürgerbeteiligung in dialogischen Verfahren bis hin zu Kooperationsformen (vgl. das folgende Kapitel 2.4.2) kann durch deren verstärkten Einsatz zu mehr Bürgernähe und -zufriedenheit mit kommunalen Leistungen und Vorhaben führen. Die Wahrscheinlichkeit, dass in der Gemeinde polarisierende Sachplebiszite abgehalten werden, lässt sich damit im Vorhinein bereits verringern. Das heißt: „Wichtiger als Bürgerentscheide an Stelle von Ratsbeschlüssen sind kooperative Formen der Bürgerbeteiligung vor Ratsentscheidungen.“ (DST 2003e: 3; Hervorhebung durch die Verf.)

2.4.2 Bürgerschaftliches Engagement in der „kooperierenden“ und „aktivierenden“ Kommune

Unter bürgerschaftliches Engagement können alle Formen des „klassischen“ Ehrenamtes, Selbsthilfeaktivitäten und die Übernahme gemeinwohl- und gemeinschaftsorientierter Aufgaben und Aktivitäten durch bürgerschaftliche Zusammenschlüsse/Gruppen gefasst wer-

den. Diese Aktivitäten liegen außerhalb der Sphäre der Erwerbsarbeit (KGSt 1999). Bürgerinnen und Bürger schlüpfen in die Rolle eines „Mitgestalters“, wenn aus ihrer Beteiligung praktisches bürgerschaftliches Engagement z.B. in der Selbstverwaltung von Sport- und Freizeitanlagen oder der Selbstorganisation und Selbsthilfe von Initiativen im sozialen, kulturellen oder nachbarschaftlichen Bereich wird.⁸² Dies deutet an, dass Partizipation und Engagement sich nicht auf die Kommune als Ganzes beziehen müssen, sondern gerade in den größeren Gemeinden und Städten auch räumlich „abgeschichtet“ in Stadtteilen, Quartieren oder Nachbarschaften angesiedelt sind. Bei den kleinräumlich angelegten Beteiligungsanlässen kommt man gerade in den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ (Difu 2003) weg von den klassischen Verfahren⁸³ der Bürgerbeteiligung und hin zu Formen und Methoden, die der Gemeinwesenarbeit entlehnt sind und explizit auf die Aktivierung der benachteiligten Bevölkerung setzen (Franke 2003: 192 ff; Hinte o.J.).

Eine Ausweitung und eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in Kommunen als Ausdruck aktivierter individueller Engagementbereitschaft stellen sich nicht von sich aus ein. Sie müssen gefördert⁸⁴ werden. Das „Enabling“ und die Pflege bürgerschaftlichen Engagements werden in der Bürgerkommune zu einer zentralen Aufgabe. Hierzu können zum Beispiel die ehrenamtlich Tätigen qua öffentlicher Anerkennung und Auszeichnung ihres Engagements (als nicht monetäre Entschädigung) motiviert werden. Es wird aber auch wichtig sein, „Infrastrukturen“ für bürgerschaftliches Engagement aufzubauen bzw. bereitzuhalten (Heinze/Olk 1999: 93 ff.). Dies können zum einen Freiwilligen-Agenturen sein, aber auch die Büros des Quartiermanagements im Rahmen des Programms Soziale Stadt beispielsweise.

Wenn man, wie hier und an anderer Stelle geschehen (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003), bei der Bürgerkommune an einer gesteigerten Kundenorientierung der Verwaltung sowie damit zusammenhängend dem Ziel einer Effizienzsteigerung kommunalen Handelns anknüpft, ist klar, dass die Förderung der Mitgestalterrolle der Bürgerinnen und Bürger auch mit dem Ziel verbunden ist, Kosten zu sparen. „Da bereits in der ersten Konsolidierungsperiode Anfang der 90er-Jahre eine verstärkte Förderung von Bürgerengagement als Haushaltskonsolidierungsstrategie zu beobachten war, deutet sich damit an, dass die neue kommunale Konsolidierungswelle zu einer verstärkten Übertragung städtischer Aufgaben (auf die Bürgerschaft, die Autoren) führen wird.“ (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 17) Zu warnen ist jedoch davor, bürgerschaftliches Engagement mit einer „Lückenbüßerfunktion“ vor dem Hintergrund öffentlicher Leistungs- und Versorgungsdefizite zu versehen und die Rolle des Bürgers als Mitgestalter damit vermutlich zu überlasten⁸⁵. Insbe-

82 Für weitere Beispiele vgl. Bogumil/Vogel (1999).

83 Für einen systematischen Überblick der Beteiligungsverfahren vgl. z.B. Roth (1997), Bogumil/Holtkamp (1999) oder, mit starker Anwendungsorientierung, Bischoff/Selle/Sinning (1995) sowie mit einem Schwerpunkt auf aktivierende, aufsuchende Formen Franke (2003).

84 Manche sprechen hier auch vom „Fördern und Fordern“. Auf die ethisch-normativen Implikationen, die sich daraus ergeben, wenn freiwilliges Engagement für einige Bevölkerungsgruppen so theoretisch zu „Zwangsdiensten“ werden kann, wird an dieser Stelle nur kritisch hingewiesen, jedoch nicht weiter eingegangen.

85 Denn diese Funktion wäre nicht nur aus juristischen Gründen zweifelhaft (spätestens dann, wenn öffentliche Aufgaben delegiert werden), sondern gerade auch aus sozialpolitischen, wenn über bürgerschaftliches Engagement soziale Dienstleistungen miterbracht werden sollen. Die hier zu gewährleistende Kontinuität und Sicherheit der Versorgung wird schon dadurch im Bürgerengagement prekär, wenn man in

sondere „können die fraglos vorhandenen Potenziale der Mitgestalterrolle nicht ausgeschöpft werden, wenn man auf die Förderung der anderen Beteiligungsrollen (Kunde und Auftraggeber, die Verf.) verzichtet. Die Bürger werden bei der Erstellung öffentlicher Leistungen nicht mitarbeiten, wenn sie merken, dass sie nicht darüber mitreden können, was für Leistungen erstellt werden, und sie lediglich als Lückenbüßer dienen für einen sich aufgrund der Haushaltskrise zurückziehenden Staat.“ (Holtkamp 2000 zitiert nach Winkel 2003: 100 f.)

2.4.3 Partizipation in der Ver- und Entsorgung

Die Kommunen öffnen sich (wenigstens verbalisiert in der Bürgerkommune) einer stärkeren Mitsprache und Mitgestaltung der Bürger. Damit öffnen sie sich für gesellschaftliche Wissens- und Erfahrungsbestände, mit deren Hilfe kommunale Leistungen und Aufgaben näher an die Bürger herangebracht werden können. Als problematisch erweist sich regelmäßig die Verknüpfung/Integration der verschiedenen Demokratieformen. So können (und dürfen) die zuvor genannten Formen direkter Demokratie die repräsentative Demokratie auf lokaler Ebene nicht ersetzen, sondern sollen diese „gemeinwohlorientiert ergänzen“ (DST 2003e: 3). Denn grundsätzlich eröffnet die „freiwillige dialogische bzw. kooperative Beteiligung ... die Chance, engagierte Bürger und Bürgerinnen einzubinden, ohne dass damit zugleich ein Wechsel der Entscheidungszuständigkeit vom gewählten Vertretungsorgan auf die Bürgerinnen und Bürger erfolgen muss“ (DST 2003e: 3). Dies gilt gerade auch dann, wenn es durch die Legitimationskrise auch der lokalen repräsentativen Demokratie – bei jeweils zwei der vergangenen Kommunal- und Gemeindewahlen in den Bundesländern (ohne Stadtstaaten) lag die Wahlbeteiligung über 60 Prozent (Bayern, Rheinland-Pfalz) und unter 50 Prozent (Brandenburg, Thüringen), alle übrigen wiesen im Landesdurchschnitt Beteiligungswerte zwischen 50 und 60 Prozent auf (Quelle: eigene Zusammenstellung nach Daten der Statistischen Landesämter/Landeswahlleiter aus dem Internet) – „zunehmend wichtig sein (wird), neben der Parteiendemokratie andere Demokratieformen zu institutionalisieren, die die Bürger direkt in die *demokratische Willensbildung* mit einbeziehen“ (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 21; Hervorhebung im Original).

Bürgerkommune braucht – darin ist Bogumil/Holtkamp/Schwarz unbedingt zuzustimmen – ein koordiniertes „Partizipationsmanagement“ (2003: 25 ff.), bei dem sich im Vorfeld die verantwortlichen Stellen in Kommunen darüber Gedanken machen, wer bei welchen Themen zu welchen Zeitpunkten des Entscheidungsprozesses wie zu beteiligen ist. Allerdings darf die Förderung bürgerschaftlichen Engagements nicht auf mehr oder weniger „technische“ Aspekte wie Beteiligungsverfahren, Anreizstrukturen, materielle Infrastruktur etc. verkürzt werden. Die Auseinandersetzung mit der Bürgerkommune droht damit aus dem übergeordneten Kontext der normativ beabsichtigten „Förderung und ‚Kultivierung‘ sozialer und politischer Beteiligungsbereitschaft“ (Evers 1999: 62) zur Revitalisierung der örtlichen Bürgerschaft (Zivilgesellschaft) herausgelöst zu werden. Schließlich geht es unter dem Leitbild Bürgerkommune auch um einen umfassenden „Kulturwandel ... , der als

Betracht zieht, dass die Motivationen und Formen des Engagements sich vom langfristig gebundenen, regelmäßigen Ehrenamt z.B. in Vereinen hin zu einem eher befristeten, projektbezogenen Engagement gewandelt haben (Heinze/Olk 1999: 90 ff.), bei dem der Faktor „Spaß“ ebenfalls seinen Platz haben soll.

kollektiver Lernprozess dazu führen sollte, dass die kommunalen Entscheidungsträger von sich aus auf die Bürger zugehen und die Beteiligung der Bürger eher als Bereicherung denn als Beschneidung ihrer Kompetenzen und Gefährdung eingespielter Routinen empfinden“ (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 29).

Generell scheint aus kommunaler Sicht die „Partizipationsfähigkeit“ der Themen/Inhalte netzgebundener Infrastruktursysteme sektorspezifisch stark zu variieren. Während für den Wasser- und den Energiesektor⁸⁶, zumindest was die Auftraggeber und Mitgestalterrollen der Bürgerinnen und Bürger betrifft, die Partizipationsanlässe und -verfahren eher selten sind, ist Bürgerbeteiligung im klassischen Sinne beim ÖPNV nicht ungewöhnlich. Ein Grund für die relativ häufige Anwendung von Bürgerbeteiligungsverfahren dürfte in den im ÖPNV gut vermittelbaren Partizipationsinhalten liegen. Bürgerbeteiligung – in welcher Form und mit welchen Instrumenten im konkreten Einzelfall auch immer umgesetzt – bei der Erarbeitung von Nahverkehrsplänen, wo z.B. über Taktzeiten, Fahrzeiten oder Linienführung verhandelt werden kann, ist „partizipationsfreundlicher“ und lädt rein thematisch eher zur Beteiligung ein als zumeist technisch hoch komplexe Fragen der Wasserversorgung, die infrastrukturell aufgrund ihres großtechnischen Charakters noch dazu schwer veränderbar ist. Schließlich ist ein (zeitnaher) Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligungsverfahren und einer spezifischen Entscheidungswahl zur Problemlösung im ÖPNV leichter herzustellen als im Wassersektor, wo für die technischen Infrastrukturen mit Abschreibungszeiträumen von mehreren Jahrzehnten kalkuliert wird.

Wie die Zahlen von Mehr Demokratie hinsichtlich der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in netzgebundenen Infrastruktursektoren zeigen, verfügen die Bürgerinnen und Bürger (bzw. Interessengruppen) hiermit über ein (wenn auch selten eingesetztes) Instrument, um politisch umstrittene Ratsentscheidungen anzufechten. Ein Anlass ist regelmäßig die (Teil-)Privatisierungsentscheidung des Rates bezüglich seiner kommunalen Unternehmen.

3. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland vor dem Hintergrund der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen in netzgebundenen Infrastruktursystemen

Das traditionelle Bild kommunaler Selbstverwaltung, in dem die Kommune mit verfassungsrechtlichem Auftrag aus Art. 28 Abs. 2 GG als allumfassende Hüterin die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ erledigt, gehört angesichts einer Veränderung kommunaler Aufgabenwahrnehmung im Zuge einer erheblichen Auslagerung von Aufgaben und Leistungen auf privatisierte Einheiten oder rein private Unternehmen als „kommunale Erfüllungsgehilfen“ schon seit geraumer Zeit der Vergangenheit an. Im operativen Geschäft des kommunalen Umweltschutzes und hier vor allem in Bereichen der Ver- und Entsorgung wird die Übernahme von Aufgabenfeldern durch Private für Kommune und

⁸⁶ Nach der Liberalisierung der Energiewirtschaft ist der kommunale Einfluss auf diesen Bereich stark zurückgegangen. Die Bürger können sich hier allenfalls noch über ihre Rolle als Kunden beteiligen. Davon wird jedoch kaum Gebrauch gemacht, wenn man die Anzahl der Haushaltskunden heranzieht, die ihren Stromversorger gewechselt haben. Zwischen 1998 und 2001 waren dies lediglich fünf bis zehn Prozent der Tarifkunden (Monstadt 2003: 45).

Bürger sehr deutlich. Die „eigenverantwortliche“ Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG ist daher in einem veränderten Licht kommunal-privater Aufgaben- und Entscheidungsverteilung zu interpretieren.

3.1 Verfassungsrechtliche Anforderungen an Privatisierungen in der kommunalen Daseinsvorsorge im Licht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG

Die rasante Entwicklung hin zu einer immer stärker in privatisierten Einheiten wahrgenommenen kommunalen Aufgabenerfüllung fordert das traditionelle Modell der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG heraus. Hierbei ist zunächst festzustellen, dass auch die umweltbezogenen Aufgaben der Daseinsvorsorge, soweit sie nicht staatliche Auftragsangelegenheiten bzw. Aufgaben des staatlich übertragenen Wirkungskreises sind, zu den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ zählen und daher unter die Schutzwirkung des Art. 28 Abs. 2 GG fallen (vgl. Papier 2001: 13 ff.).

Festzuhalten ist allerdings schon hier, dass der überkommene Begriff der kommunalen „Daseinsvorsorge“ für sich genommen keinen eigenständigen verfassungsrechtlichen Gehalt beanspruchen kann. Er umschreibt zunächst einmal nicht mehr als die traditionelle Aufgabe der öffentlichen Hand, für die Bürger die lebensnotwendigen Leistungen und Güter in angemessener Qualität bereitzustellen, die für ein funktionierendes Gemeinwesen benötigt werden. Dass diese Leistungen in den letzten Jahrzehnten jedenfalls in Deutschland und Österreich regelmäßig von den Kommunen erbracht worden sind, rückt die Daseinsvorsorge in faktische Nähe zum einen zur verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG, zum anderen zu den freiwilligen und gesetzlichen Pflichtaufgaben der Gemeinden auf dem infrastrukturellen Gebiet der Ver- und Entsorgung. Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge stellen also eine Teilmenge der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ aus Art. 28 Abs. 2 GG dar und können insofern an der verfassungsrechtlichen Schutzwirkung dieser Norm teilhaben (hierzu auch Papier 2003: 687 f.).

Zum Verhältnis von Privatisierung und kommunaler Selbstverwaltung ist zur Vermeidung von Missverständnissen ferner Folgendes klarzustellen: Nach wohl noch herrschender Auffassung betrifft die Schutzwirkung des Art. 28 Abs. 2 GG lediglich das Verhältnis der Gemeinden zum Staat, nicht aber das zur Privatwirtschaft (vgl. etwa Ossenbühl 1998: 13 ff.; weitere Nachweise bei Rennert 2002: 326). Folgt man dieser Auffassung, ist hiermit aber nur gesagt, dass die Kommunen bzw. ihre Unternehmen gegenüber der Privatwirtschaft keine Abwehransprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG geltend machen können. Die hier zu untersuchende Frage, nämlich inwieweit Art und Maß von Privatisierungen in der kommunalen Aufgabenerfüllung *durch die Gemeinden selbst* mit dem grundgesetzlichen Modell einer dezentral und bürgerschaftlich-demokratisch verankerten Selbstverwaltung zu vereinbaren sind, wird hiervon nicht betroffen. Für diese Frage bleibt Art. 28 Abs. 2 GG maßgeblicher Prüfungsbezug. Die verfassungsrechtliche Relevanz im Spannungsfeld zwischen Gemeinschaftsrecht, Privatisierung und kommunaler Daseinsvorsorge macht sich hierbei an den Merkmalen des Art. 28 Abs. 2 GG, also den „Angelegenheiten der örtlichen

Gemeinschaft“, und – was die Frage der Aufgabenabtretung an Dritte anbetrifft – der „Eigenverantwortlichkeit“ der Aufgabenwahrnehmung der Kommunen fest (ähnlich Schmidt 2003: 229 f. m.w.N.).

Bei einer in der Praxis zusehends gemischt öffentlich-privaten Aufgabenerledigung und faktisch geteilter Entscheidungsverantwortung in den Kommunen wird – im Reflex der Verfassungswirklichkeit auf die verfassungsrechtliche Interpretation (vgl. Kapitel 3.1.1) – eine aktualisierte Interpretation der „eigenverantwortlichen“ Regelung der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ notwendig. Insbesondere aus der politisch-demokratischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung als dezentralem, bürgernahen Entscheidungsträger heraus fragt sich, inwieweit einer Aufgaben-, Entscheidungs- und damit ja auch Verantwortungsabgabe durch die Kommunen selbst Grenzen gesetzt sind bzw. welche Eckpfeiler und Instrumente kommunal legitimierter Entscheidungswahrnehmung aus verfassungsrechtlicher Sicht aufrecht erhalten bleiben müssen (vgl. Kapitel 3.1.2). Bei Aspekten der Privatisierung kommunaler Aufgaben muss jedoch für die Anforderungen an kommunale Letztentscheidungsverantwortung zwischen den unterschiedlichen Varianten der Privatisierung und den Formen der – freiwilligen oder pflichtigen – kommunalen Aufgaben differenziert werden (vgl. Kapitel 3.1.3). Schließlich fragt sich, ob angesichts der zunehmenden Aufgabenabtretung durch die Kommunen selbst, aber auch infolge gesetzlicher – materieller – Privatisierungsoptionen, die jeweils bis zum Verlust der kommunalen Aufgabenwahrnehmung in Teilbereichen führen können, aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht auch „selbstverwaltungsverpflichtende“ Mindestbestandteile kommunaler Entscheidungssteuerung abzuleiten sind (vgl. Kapitel 3.1.5).

3.1.1 Verfassungswirklichkeit und Verfassungsrecht – Wandel der Aufgabenerfüllung in Kommunen und verfassungsrechtliche Interpretation von Art. 28 Abs. 2 GG

Vor dem oben skizzierten Hintergrund einer zunehmenden Aufgaben- und Entscheidungsteilung zwischen Gemeinden und Privaten bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge ist es an der Zeit, die Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG unter veränderten Akzenten zeitgerecht zu interpretieren. Traditionell stellte sich die Frage nach dem kommunalen Aufgabenbestand vor allem aus der Perspektive der Aufgabensicherung gegenüber dem Zugriff der höheren – zumeist staatlichen – Ebene. Hierbei wurde das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden mit seinem abwehrrechtlichen Charakter gegen die gesetzliche „Hochzonung“ von gemeindlichen Aufgaben mobilisiert.⁸⁷ Inzwischen hat sich die Situation der kommunalen Aufgabenwahrnehmung jedoch faktisch grundlegend geändert. In der Zange zwischen einer zusehends anwachsenden Anzahl kostenträchtiger Pflichtaufgaben und einer Flächen deckend dramatischen Verschärfung der kommunalen Haushaltslage (vgl. Kapitel 1.1) infolge von Steuereinbußen oder etwa demographischen Schrumpfungsprozessen (vgl. Kapitel 1.3)

⁸⁷ Hierzu grundlegend am Beispiel der Verlagerung der Abfallentsorgung auf Kreise und kreisfreie Städte BVerfGE 79, 127, 148 – Rastede; 34, 216, 233 ff.; hierbei wird vor allem auf die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung abgestellt; kritisch hierzu und für eine stärkere subjektive Schutzfunktion des Art. 28 Abs. 2 GG Kenntner 1998: 701 ff.

droht weniger der staatliche Aufgabenentzug: Vielmehr gehen *die Kommunen selbst – aktiv* – aus den genannten Gründen verstärkt zur Abgabe von Aufgaben an Private über, wobei die Einschaltung Privater in die Aufgabenerfüllung oftmals vorrangig aus Gründen der Kostenentlastung bis hin zum vollständigen Verkauf kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge reicht. Dieser Trend beleuchtet allerdings das verfassungsrechtlich statuierte kommunale Selbstverwaltungsrecht gewissermaßen „von der anderen Seite“: Einen besonderen Akzent bekommt – aus einer „aufgabenverpflichteten“ Sichtweise des Art. 28 Abs. 2 GG – die verfassungsrechtlich statuierte „eigenverantwortliche“ Wahrnehmung der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ durch die legitimierten Entscheidungsträger in den Kommunen.⁸⁸ Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG ist daher in einem tatsächlich veränderten Licht kommunal-privater Aufgaben- und Entscheidungsverteilung zu interpretieren. Die Kommentierungen des Grundgesetzes zu Art. 28 Abs. 2 GG nehmen die veränderte Verfassungswirklichkeit bisher kaum zur Kenntnis (Tomerius/Breitkreuz 2003: 426). Angesichts einer zunehmenden Ver- und Auslagerung kommunaler Aufgaben auf private Akteure stellt sich die verfassungsrechtlich verbürgte „Regelung der örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung der Gemeinden“ inzwischen jedoch aus einer erweiterten Perspektive dar. Fragen der personellen und inhaltlich-sachlichen Legitimation und der Entscheidungsverantwortung rücken unter dem Gesichtspunkt der *eigenen gemeindlichen Verantwortlichkeit* umso mehr in den Vordergrund, je stärker der Trend zur Einreihung privater Akteure mit Erfüllungs- und Entscheidungsbefugnissen in die Legitimationskette zwischen Gemeinde und Bürgern fortgesetzt wird (Tomerius/Breitkreuz 2003: 428 f.).

3.1.2 Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau und demokratisch-politische Funktion der Selbstverwaltung im Modell des Art. 28 Abs. 2 GG

Es gehört zum Wesen von Selbstverwaltung – sei sie nun kommunaler oder funktionaler Natur⁸⁹ –, dass Selbstverwaltungseinheiten in einem dreipoligen Verhältnis einerseits zum Staat i.e.S. und zu Dritten (insbesondere zu Individuen aus der Gruppe der sich selbst Verwaltenden) andererseits stehen. So hat die Gemeinde Rechte gegenüber dem Staat (d.h. anderen Hoheitsträgern). Sie tritt indes gleichzeitig gegenüber ihren Einwohnern nicht nur als Vertreter ihrer Interessen gegenüber dem Staat, sondern auch und oft vorrangig als Hoheitsträger, und somit als Teil des Staatsganzen, auf. Eben diese Einbindung der Gemeinde in den Staatsaufbau verdeutlicht, dass die hoheitlichen Befugnisse, kraft derer die Gemeinde zum Träger öffentlicher Verwaltung wird, ihr nicht etwa „privatnützig“ zugeordnet sind (Gröpl, in: Hoffmann/Kromberg/Roth/Wiegand 1996: 104 f.).⁹⁰ Gemeindliche Kompetenzen bestehen nicht um der Gemeinde selbst willen.⁹¹ Die Ge-

88 Zur Frage aufgabenverpflichtender Elemente des Art. 28 Abs. 2 GG näher unten 3.5; vgl. auch Tomerius/Breitkreuz 2003.

89 Zur Unterscheidung etwa Kluth 1997: 12 f.; Ehlers, in: Erichsen 2002, § 4, Rz. 9; allgemein auch Stern 1984, § 12 I 1.

90 Zur Einbindung der Gemeinde in den Staatsaufbau BVerfGE 73, 118 (191); 79, 127 (143); Becker, in: Bettermann/Nipperdey 1962: 687 und 700; Dreier in: Dreier, GG, Bd. II, 1998, Art. 28, Rz. 79.

91 Vgl. Ehlers 1997: 141, nach dem der Verwaltung keine Freiheit, sondern nur ein „pflichtgebundener Gestaltungsspielraum“ zustehen könne und die Selbstverwaltungsgarantie als Kompetenzvorschrift zu verstehen sei.

meinde ist insoweit zum Handeln verpflichtet, als sie die Regelung der örtlichen Angelegenheiten nicht nach Belieben unterlassen darf (vgl. Stern, in: Bonner Kommentar 1999, Art. 28, Rz. 92). Ist in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG daher von *eigenverantwortlichem* Handeln der Gemeinden die Rede, so meint dies zwar die Freiheit der Gemeinden von Staatskural, es impliziert jedoch nicht zugleich, die Gemeinde könne Anliegen des „Zentralstaates“ und Interessen der gesamten Gesellschaft ignorieren (so Faber, in: Alternativkommentar 2002, Art. 28 Abs. 1 II, Abs. 2, Rz. 43, unter Verweis auf die ähnliche Interessenlage in Art. 65 GG).

Reflex der demokratisch-politischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung auf die Privatisierung kommunaler Aufgaben

Ebenso wenig wie ihre Kompetenzen sind der Gemeinde aber auch ihre Rechte gegenüber dem Staat „privatnützig“ zugeordnet, was sich freilich nicht aus dem Verhältnis der Gemeinde zu anderen Hoheitsträger ergibt, sondern aus der politisch-demokratischen Funktion jeglicher Selbstverwaltung, letztlich also aus dem Verhältnis der Gemeinde zu ihrer Bürgerschaft (Mutius 1996: Rz. 43 ff.). Selbstverwaltung gleich welcher Art ist kein Eigenrecht der betreffenden Organisation, sondern dient der Selbstbestimmung der gleichsam „hinter dem Kollektiv stehenden“ Individuen (Haverkate 1992: 346; ähnlich von Unruh 1972: 16 ff.). Seine verfassungsrechtliche Rechtfertigung findet das Modell der kommunalen Selbstverwaltung in der Wirkweise demokratischer Mechanismen auf Ortsebene, insbesondere in der effektiven Partizipation der Gemeindegewählten und -bürger an der politischen Willensbildung innerhalb der Gemeinde (Arnim 1988: 15 f. m.w.N.). Durch Wahl der Mitglieder einer kommunalen Vertretungskörperschaft (und noch mehr durch die inzwischen in mehreren Bundesländern eingeführte Direktwahl des Oberbürgermeisters, vgl. Kapitel 2.4.1) erteilt die Bürgerschaft einer Gemeinde den betreffenden Personen das Mandat, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gemeinwohlbezogen zu erledigen (Mutius 1996: Rz. 45). Diese Wahl vermittelt den Gemeindeorganen mithin nicht nur die nötige personelle und inhaltlich-sachliche Legitimation⁹², sie begründet zugleich eine Verantwortung der Gemeindeorgane – und somit der Gemeinde – ihrer Bürgerschaft gegenüber: Die Gemeinde ist also bei der Wahrnehmung ihrer Rechte und Kompetenzen gerade nicht frei, sondern sowohl – wie im vorhergehenden Abschnitt gezeigt – dem Staat als auch ihrer eigenen Legitimationsbasis gegenüber verantwortlich (Faber, in: Alternativkommentar 2002, Art. 28 Abs. 1 II, Abs. 2, Rz. 43⁹³).⁹⁴

92 Umfassend sowohl zu dem Erfordernis einer demokratischen Legitimation der Gemeinde als auch zu deren Herleitung von dem Gemeindevolk Arnim, a.a.O., S. 8 ff.; siehe auch BVerfGE 38, 258 (271), wonach die kommunale Vertretungskörperschaft als Repräsentationsorgan der Gemeindegewählten dem Magistrat als gemeindlicher Behörde die nötige Legitimation verschafft; dass kommunale Vertretungskörperschaften nach allgemeiner Auffassung keine Parlamente, sondern (wie die Gemeinden insgesamt) Teile der Exekutive sind (BVerfGE 65, 283 (289); Schmidt-Aßmann, in: ders. 1999: Rz. 56), spricht schon deswegen nicht gegen dieses Ergebnis, weil auch die Exekutive demokratischer Legitimation bedarf.

93 Von Interesse ist vor diesem Hintergrund auch der Umstand, dass sich der Parlamentarische Rat gegen den Alternativvorschlag des Abgeordneten Dr. Schmidt, die Gemeinde solle in „freier Verantwortung“ handeln, ausgesprochen hat, vgl. Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Art. 28, JöR 1 (1951), 244, 254.

94 Dahinstehen kann letztlich, ob sich dieses Ergebnis nun aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, aus Abs. 2 Satz 1 oder aber – hierfür spricht einiges – aus der Kombination beider Verfassungsnormen ergibt. Art. 28 Abs.

Festzuhalten ist schließlich, dass die demokratisch-partizipatorische Funktion der Selbstverwaltungsgarantie Anforderungen an die Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch kommunale und private Unternehmen stellt. Insofern wird die hinreichende Steuerung und Einflussnahme auf strategische (kommunal)unternehmerische Entscheidungen zur Legitimationsgrundlage privatisierter Aufgabenerfüllung (vgl. auch Rennert 2002: 331 f.; zur Ingerenz vgl. Kapitel 3.1.2).

„Eigenverantwortung“ der kommunalen Aufgabenwahrnehmung nach Art. 28 Abs. 2 GG – Mindestvorgaben für die Privatisierung kommunaler Aufgaben?

Nach dem grundgesetzlichen Modell der kommunalen Selbstverwaltung sollen gerade die demokratisch legitimierte Entscheidungsträger auf der dezentralen kommunalen Ebene entsprechend des Subsidiaritätsprinzips orts- und bürgernahe Entscheidungen treffen und diese auch gegenüber den Bürgern verantworten. Wenn nun aber in zunehmendem Maße Entscheidungen auf private Institutionen übertragen werden und dies unter Umständen grundsätzliche oder sogar Weichen stellende Entscheidungen auf dem Gebiet der kommunalen Daseinsvorsorge betrifft, so fragt sich, ob hierdurch das Modell der „eigenverantwortlichen“ Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verwischt wird. Im Folgenden wird aus dem Blickwinkel von Art. 28 II GG eine verfassungsrechtliche Annäherung vorgenommen, die sich zunächst mit dem Begriff der „Verantwortung“ befasst, sodann auf die Wahrnehmung kommunaler Entscheidungssteuerung im Wege von Einflussnahme (Ingerenz) auf private Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen eingeht und schließlich das verfassungsrechtlich gebotene Maß an kommunalen Ingerenzmöglichkeiten auslotet.

Zum Begriff der Verantwortung

Wird Eigenverantwortung i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auch als Pflicht der Kommunen, ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung im öffentlichen Interesse zu besorgen, verstanden (Becker, in: Bettermann/Nipperdey 1962: 710), so erscheint hiermit auf den ersten Blick wenig gesagt: Der Terminus „Verantwortung“ taucht zwar in der Rechtsordnung und nicht zuletzt auch im Grundgesetz des Öfteren auf,⁹⁵ nähere Erläuterungen sind bislang jedoch in aller Regel unterblieben. In jüngerer Zeit jedoch haben einige Autoren den Begriff der Verantwortung im Zuge einer voranschreitenden staatlich-privaten Aufga-

2 Satz 1 GG dürfte bei der dogmatischen Herleitung von Inhalten gemeindlicher Pflichten zur Aufgabenwahrnehmung jedenfalls schon deswegen die wichtigere Rolle zukommen, da es sich bei ihm im Gegensatz zu Art. 28 Abs. 1 GG um keine der Umsetzung durch den Gesetzgeber bedürftige Normativbestimmung, sondern um eine so genannte Durchgriffsnorm handelt, die Gesetzgeber, Verwaltung und Judikative unmittelbar bindet (zur Normativbestimmung BVerfGE 47, 253, 272; Stern 1984, § 19 III 5 a, S. 705 f.; zur Einordnung als Durchgriffsnorm BVerfGE 1, 167, 174 f.; Dreier 1998, Art. 28, Rz. 86, mit Nachweisen zur Gegenansicht). Auch gegenüber Art. 20 GG als der „allgemeinen“ verfassungsrechtlichen Verortung des Demokratieprinzips kommt Art. 28 Abs. 2 GG spezielle Bedeutung zu, ergibt sich aus letztgenannter Bestimmung doch die spezifische Rolle der Gemeinde im Staatsaufbau.

95 Übersicht bei Wilke 1975: 510 f.; auf Ähnlichkeiten zwischen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 65 GG weist Faber 2002, Art. 28 Abs. 1 II, Abs. 2, Rz. 43, hin.

benteilung wieder aufgegriffen.⁹⁶ Im Anschluss an Wilke ist hier zunächst festzustellen, dass unterschiedliche Regelungsmaterien unterschiedliche Begriffe von Verantwortung (bzw. Verantwortlichkeit) enthalten, um sodann hinsichtlich der *Verwaltungsverantwortung* (d.h. der Verantwortung für die Ausübung öffentlicher Verwaltung) zwischen einem zuständigkeitsbegründenden und einem sanktionellen Moment zu differenzieren: Ersteres meint die eigenständige Ausübung öffentlicher Verwaltungstätigkeit mit nicht unbedeutender *Selbständigkeit* oder Ermessensfreiheit, Letzteres das *Einstehenmüssen* für die unzulängliche Erledigung der betreffenden Aufgaben; beide stehen sich indes nicht im Sinne eines Entweder-Oder gegenüber, sondern treten in aller Regel gemeinsam auf und sind sogar eng miteinander verzahnt (Wilke 1975: 511 f.).

Von entscheidender Bedeutung für die Frage, inwieweit eine Kommune befugt ist, die Regelung der örtlichen Angelegenheiten aus der Hand zu geben, ist die aus dem Demokratieprinzip abzuleitende *Verantwortungsgrenze*, von der das *Bundesverfassungsgericht* in einer neueren Entscheidung zur Einräumung von Mitbestimmungsrechten spricht: Bei der Ausübung von Staatsgewalt muss für jede Entscheidung, die für die Erfüllung des Amtsauftrages von Bedeutung ist, das Letztentscheidungsrecht eines dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsträgers gesichert sein (BVerfGE 93, 37, 70). Auch wenn diese Formel nicht unmittelbar sanktionsbewehrt i.e.S. ist,⁹⁷ so steht doch das sanktionelle Element insofern im Vordergrund, als dass dargelegt wird, wozu ein Verwaltungsträger „gerade noch“ berechtigt oder verpflichtet ist, ohne gegen das Grundgesetz zu verstoßen.

Wahrnehmung von Verantwortung im Wege hoheitlicher Ingerenz

Um nun zu bestimmen, wofür die Gemeinde im Einzelnen einzustehen hat, ist es – dafür bietet die letztgenannte verfassungsgerichtliche Entscheidung ein gutes Beispiel – erforderlich, sich stets den Ursprung gemeindlicher Verantwortung, die Stellung der Gemeinde im Staatsaufbau und die politisch-demokratische Funktion kommunaler Selbstverwaltung zu vergegenwärtigen. Erfordert Letztere eine demokratische Legitimation der Gemeindeorgane (bzw. ihrer Organwalter) (hierzu umfassend Arnim 1988: 1 ff.), so gilt dies naturgemäß auch für deren Handeln. Es müssen also sowohl der Privatisierungsakt als auch die Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung nach vollzogener Privatisierung vollumfänglich demokratischer Kontrolle unterliegen. Ähnliches ergibt sich auch aus der Stellung der Gemeinde im Staatsaufbau. Verantwortung gegenüber dem Staatsganzen bedeutet nichts anderes als Verantwortung gegenüber dem diesen Staat legitimierenden Volkswillen.

Für die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben hat dies zur Folge, dass sich die Gemeinde ihrer Verantwortung nicht im Wege der Privatisierung entziehen kann: Eine „Flucht ins Privatrecht“ ist den Trägern öffentlicher Verwal-

96 Im Zusammenhang mit dem Kooperationsprinzip in der Umweltpolitik als „normatives Leitprinzip des verantwortungsteilenden Verwaltungsstaats“ Schuppert 1998b: 440 f.; Hoffmann-Riem 2001b: 47; kritisch zum Begriff der Verantwortungsteilung Koch 2001: 545, der für den Bereich der Umweltpolitik und des Umweltrechts ein Verschwimmen der staatlichen und privaten Pflichten bemängelt.

97 Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht sehen in vielerlei Fällen keine konkrete Sanktion vor, sondern lassen es – im Vertrauen auf die Rechtstreue des Staates – bei einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit des betreffenden Handelns bewenden.

tung nach ganz überwiegender Auffassung nicht möglich (Gromoll 1982: 227).⁹⁸ Eigengesellschaften und so genannte gemischt-öffentliche Unternehmen⁹⁹ sind unabhängig von ihrer konkreten Tätigkeit bereits aufgrund ihrer Trägerschaft Adressaten der Grundrechte und somit Teil der (per definitionem legitimationsbedürftigen) Staatsgewalt.¹⁰⁰

Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen sind dann nicht als Grundrechtsträger anzusehen (und somit der Staatsgewalt zuzurechnen), wenn ihre Bildung und Betätigung nicht Ausdruck der freien Entfaltung dahinter stehender Privatpersonen ist (Art. 19 Abs. 3 GG), d.h. überall dort, wo die öffentliche Hand einen beherrschenden Einfluss auf das Unternehmen ausübt (Badura 1998: 822).¹⁰¹ Was schließlich die Bildung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen ohne beherrschenden Einfluss der öffentlichen Hand sowie die so genannte materielle oder Aufgabenprivatisierung (d.h. den völlige Rückzug der öffentlichen Hand aus der Aufgabenwahrnehmung) (Tomerius 1999: 156 f.) angeht, so unterliegen diese gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen ebenso wie Unternehmen in ausschließlich privater Hand als Grundrechtsträger gem. Art. 19 Abs. 3 GG keinen Legitimationsanforderungen; sehr wohl legitimationsbedürftig ist jedoch der Rechtsakt der Privatisierung selbst (bzw. die Mitwirkung des Verwaltungsträgers daran). Hieraus wiederum ist – wie im Folgenden verdeutlicht werden wird – der Schluss zu ziehen, dass der Gemeinde jede privatrechtliche Organisationsform verwehrt ist, in der sich die erforderliche gemeindliche Ingerenz nicht im erforderlichen Maße verwirklichen lässt.

Das (verfassungsrechtlich) gebotene Maß an Ingerenzmöglichkeiten

Soll nun der genaue Umfang dessen, was der Gemeinde jedenfalls an Einflussnahme auf die Erledigung ihrer Aufgaben verbleiben muss, ermittelt werden, so ist auch hier auf das Demokratieprinzip zurückzugreifen, wonach grundsätzlich nicht nur die Aufgabenwahrnehmung einer sachlich-inhaltlichen Steuerung durch die Gemeinde zu unterliegen hat, sondern auch sämtliche Funktionsträger in einer ununterbrochenen Legitimationskette auf die Bürgerschaft der Gemeinde zurückzuführen sein müssen (Gersdorf 2000: 226 und 239)¹⁰². Wie diese beiden Elemente indes erstens zueinander und zweitens gegenüber Privatinteressen zu gewichten sind, ist noch nicht abschließend geklärt. Während das *Bundesverfassungsgericht* und Teile der Literatur offenbar maßgeblich auf die Effektivität der Legitimation (und somit auf ein vom Parlament abgeleitetes Letztentscheidungsrecht)

98 Zur „Flucht ins Privatrecht“ im vorliegenden Zusammenhang näher Spannowsky 1996: 411.

99 Dies sind Unternehmen in einer Organisationsform des Privatrechts, an denen im Unterscheid zur Eigengesellschaft *mehrere* juristische Personen des öffentlichen Rechts, aber im Unterscheid zum gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen keine Privatpersonen beteiligt sind: Mutius 1996, Rz. 506 ff.

100 Umfassend Emde 1991: 35 ff.; Dreier 1998, Art. 20 (Demokratie), Rz. 125; Spannowsky 1996: 409 ff.; ausführlich Gersdorf 2000: 44, 47, 63, 134 f., 225 m.w.N.

101 Ausführlich auch Gersdorf 2000: 157 ff., 161 ff.; Stern 1988, § 74 IV 5: 1420 f. Die Annahme, „weil staatlicher Einfluss bestünde, müsse auch staatliche Ingerenz bestehen“, erweist sich nur auf den ersten Blick als Zirkelschluss: Bestehender beherrschender Einfluss der öffentlichen Hand auf eine privatrechtliche Organisationsform und erforderliche Ingerenz sind miteinander verschränkt und – wie von Danwitz (1995: 606) es formuliert – einem System kommunizierender Röhren vergleichbar: Erstere qualifiziert ein Privatrechtssubjekt als Teil der Staatsgewalt und somit als legitimationsbedürftig, Letztere trifft eine Aussage darüber, ob den verfassungsrechtlichen Legitimationsanforderungen in concreto auch Genüge getan ist.

102 Von Danwitz 1995: 607 f.; kritisch zur Steuerungsfähigkeit bei der kommunalen GmbH Rennert 2002: 332.

abstellen und daher eine (allerdings nicht vollständige) Kompensation zwischen den einzelnen Formen der Legitimation für möglich halten,¹⁰³ betonen andere die Unersetzbarkeit der einzelnen Elemente und verlangen eine vollumfängliche Legitimation nicht nur der Letztentscheidung, sondern des gesamten Entscheidungsprozesses (ausführlich Ossenbühl 1996: 509 und 515, auch zu den einzelnen Formen von Legitimation: 508 f.; ähnlich auch VerfGH NRW, NVwZ 1987, 211, 212 f.).

Fest steht jedenfalls, dass die erforderliche gemeindliche Ingerenz, d.h. die Steuerung der betreffenden Gesellschaften durch die Gemeinde, anders als die staatliche Aufsicht über die Gemeinde nicht etwa auf die Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen begrenzt ist, sondern auch und gerade Lenkung und Kontrolle der Gesellschaften umfasst (Gersdorf 2000: 225). So müssen insbesondere politische Entscheidungen der Gemeinde – wo das einschlägige Kommunalrecht denn Raum für sie lässt – ihren Niederschlag in der Aufgabenerfüllung durch Private finden (Gersdorf 2000: 226). Das Verhältnis zwischen Gemeinde und Privatrechtssubjekt darf daher nicht nur durch gemeindliche Informationsansprüche (und eine korrespondierende Berichtspflicht des Privatrechtssubjekts) gekennzeichnet sein, es muss darüber hinaus auch und gerade gemeindliche Weisungs- und Abberufungsrechte enthalten (von Danwitz 1995: 608). Entsprechende Vorgaben finden sich denn auch in den Bestimmungen der Gemeindeordnungen über das Verhältnis zwischen Gemeinde und Privatunternehmen mit gemeindlicher Beteiligung.¹⁰⁴ Diese Vorschriften sind im Einzelfall an den bereits dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen zu messen. Bleiben sie dahinter zurück, so ist der Landesgesetzgeber gefordert.

Ein bei der praktischen Vertragsgestaltung überaus wichtiges Element der gemeindlichen Verantwortung ist schließlich die „Sicherstellungspflicht“ (Terminus in Anlehnung an Himmelmann, in: Eichhorn 1994: 134). Entlässt der Privatisierungsakt die Gemeinde – wie oben gezeigt – nicht aus ihrer Verantwortung, so hat die Gemeinde weiterhin für die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung einzustehen, das heißt, sie muss auch für den Fall Sorge tragen, dass der Private – gleich aus welchem Grund – „ausfällt“. Hierbei dürfte die Gemeinde die Wahl zwischen einer Wiederaufnahme der Aufgabenwahrnehmung und einer sofortigen Weiterübertragung auf einen anderen Privaten haben. Letztlich sind hier jedoch die Umstände des Einzelfalls maßgeblich.

3.1.3 Formen der Privatisierung und Typologie kommunaler Aufgaben

Ausgehend von der in Kapitel 2.3 vorgestellten Einteilung stellt die h.M. an die unterschiedlichen Formen der Privatisierung unterschiedlich hohe Anforderungen, wobei zu-

103 BVerfGE 93, 37, 66 f.; 70 f., aus der Literatur Emde 1991: 329 ff.; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof 1987, § 22, Rz. 23; Pieroth, in: Jarass/Pieroth 2002, Art. 20, Rz. 9 f.; zum Streitstand Ehlers 1997a: 184; zum Ganzen auch Schmidt-Aßmann 1991: 368; die Haltung des Bundesverfassungsgerichts ist allerdings nicht völlig eindeutig. Die oben angesprochene Verantwortungsgrenze ist nur ein Element in der insgesamt sehr differenzierten Argumentation des BVerfG, die im Ergebnis auf ein dreistufiges Zulässigkeitsmodell hinausläuft (E 93, 37, 70 f.); Ehlers 1997a: 185, spricht davon, das Gericht *scheine* der hier dargestellten Auffassung zuzuneigen.

104 Vgl. etwa Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Art. 93 und Art. 94 BayGO; §§ 122 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 123, 125 HessGO; §§ 108 Abs. 1 Nr. 6, 112, 113 GO NRW; §§ 117 Abs. 1 Nr. 3, 118 Abs. 2, 119, 121 GO Sachsen-Anhalt; §§ 74 f. GO Thüringen.

gleich auch danach differenziert wird, ob es sich bei der betreffenden Aufgabe um eine freie oder eine pflichtige Gemeindeaufgabe handelt.¹⁰⁵ Während sich in der Literatur die Aussage findet, der so genannte – und allerdings kaum zu bestimmende – Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung sei einer Privatisierung verschlossen (so etwa Kne-meyer, WiVerw 1978: 65, 73), hält die wohl h.M. dagegen die materielle Privatisierung kommunaler Pflichtaufgaben für grundsätzlich unzulässig – was durchaus nicht dasselbe ist.¹⁰⁶ Ausnahmen hiervon könne allein der Gesetzgeber bestimmen, und zwar der Natur eines förmlichen Gesetzes nach „Flächen deckend“, d.h. für alle Gemeinden (Mayen 2001: 112; ähnlich auch Stober 1997: 348). Organisations- und funktionale Privatisierung von Pflichtaufgaben seien dagegen möglich, sofern Ingerenzmöglichkeiten der (zumeist nicht mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG begründeten) gemeindlichen Verantwortung Rechnung trügen (auch hierzu Stober 1997: 347; Mayen 2001: 112 f.). Die Privatisierung freier Auf-gaben ist nach h.M. in wesentlich weiterem Umfang möglich. Jedoch bestünden auch hier Grenzen, insbesondere treffe die Gemeinde in gewissem Umfang eine Überwachungs- und Einstandsverantwortung (Schmidt-Aßmann, in: ders. 1999, Rz. 122; von Danwitz 1995: 605).

Abwägungs- und Unterscheidungskriterien für die Privatisierung kommunaler Aufgaben

Es ist mittlerweile herrschende Auffassung, dass mit jeder Form der Privatisierung für die Gemeinde ein gewisser Kontrollverlust verbunden ist (Püttner, in: Brede 1988: 29, 37). Die Gemeinde ist nicht mehr alleiniger Träger der Verwaltung (Ehlers 1986: 903), in Fäl-len der Aufgabenprivatisierung ist sie sogar überhaupt nicht mehr Verwaltungsträger. Wie gravierend dieser Kontrollverlust im Einzelnen ist, ob und in welcher Weise Vorkehrungen zur Sicherung gemeindlicher Ingerenz zu treffen sind oder unter welchen Umständen ein drohender Kontrollverlust sogar zu einem Privatisierungsverbot in der fraglichen Form füh-ren kann, wird sich – auch hierin ist der h.M. beizupflichten – nicht pauschal und für alle Fälle der Privatisierung kommunaler Aufgaben beantworten lassen. Ob hierbei jedoch Pri-privatisierungstypen und Kategorien von Gemeindeaufgaben als maßgebliche Kriterien aus-reichen und vor allem, ob sich aus beiden ein „dogmatisches Raster“ bilden lässt, das je-der konkreten Erscheinung ein bestimmtes Ergebnis zuordnet, erscheint fraglich.

So ist zuerst einmal die Auffassung abzulehnen, der – ohnehin schon schwer zu bestim-mende – Kernbereich kommunaler Aufgabenwahrnehmung sei „privatisierungsfest“. Diese Ansicht fußt in der Lehre vom Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung als einem der Disposition des Gesetzgebers entzogenen Bereich von Selbstverwaltungsaufga-ben¹⁰⁷, richtet nun aber die abwehrrechtliche Funktion von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht gegen den Staat, sondern gegen die Gemeinde selbst. Weder der Umfang etwaiger ge-meindlicher Selbstverwaltungspflichten (zur verfassungsrechtlichen Herleitung gemeindli-

105 Zur Einteilung der gemeindlichen Aufgaben nach monistischem und dualistischem Modell vgl. etwa Drei-er 1998, Art. 28, Rz. 84; weiter auch Schumacher 1995: 137.

106 Vgl. etwa OVG Koblenz, DVBl. 1985: 176, 177; Hofmann 1994: 125; Schumacher, a.a.O.; Stober 1997: 347 f.; Mayen 2001: 111 f.; Burgi 2001: 603; ähnlich auch Kämmerer 1996: 1047; Brüning 1997: 287 f.; Himmelmann, in: Eichhorn 1994: 134.

107 Zum Kernbereich etwa BVerfGE 1, 167, 174 f.; 38, 258, 278 f.; 76, 107, 118; Mutius 1996, Rz. 181; Drei-er 1998, Art. 28, Rz. 116 f.

cher Pflichten in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung näher unten 3.5) noch die sich daraus ergebenden rechtlichen Grenzen gemeindlicher Privatisierungsbestrebungen lassen sich jedoch von dem wesentlich enger umgrenzten¹⁰⁸ Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts her bestimmen. Der Kernbereich setzt der Gemeinde keine Grenzen, sondern schützt sie.

Aber auch die h.M. begegnet Bedenken. So lässt sich eine „Flächen deckende“ (Mayen 2001: 112) materielle Aufgabenprivatisierung per Gesetz¹⁰⁹ angesichts des in den Einzelheiten alles andere als unkomplizierten Verhältnisses zwischen Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber, Gemeinde und Privatunternehmer nicht mit dem lapidaren Hinweis auf einen gesetzlich geregelten Ausnahmefall abtun: Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann es durchaus relevant sein, von wem die Privatisierung „ausgeht“. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Auffassung der o.g. h.M., dass eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe – wie sie als solche etwa für die Abfall- und Abwasserentsorgung in einigen Landesgesetzen verankert ist – aus verfassungsrechtlichen Gründen einer materiellen Privatisierung schlichtweg entzogen sein soll. Hier existieren in der Praxis der Landesgesetzgebung durchaus Mischformen mit gemeinwohlbezogenen und kommunalen „Sicherungen“, die die Stringenz dieser Argumentation fraglich erscheinen lassen. So lässt etwa § 46 a des Landeswassergesetzes Rheinland-Pfalz die Übertragung der Wasserversorgung auf Dritte zu, obwohl diese Aufgabe ausdrücklich laut Gemeindeordnung und Landeswassergesetz eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe darstellt (hierzu auch Fischer/Zwetkow 2003b: 283 f.). Man wird hier nicht ohne Weiteres von Verfassungswidrigkeit des Landeswassergesetzes sprechen können. Dieses Beispiel zeigt, dass es im Einzelfall darauf ankommt, die gesetzlichen Regelungen insbesondere auch daraufhin zu untersuchen, ob aus dem Gesichtspunkt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 II GG hinreichende Einflussmöglichkeiten der Gemeinde bei der Übertragung der gemeindlichen Pflichtaufgabe der Wasserversorgung garantiert sind und die Letztentscheidungsverantwortung der Gemeinde auf diesem Gebiet gewahrt bleibt.

Zudem kann auch die Organisationsprivatisierung größere Risiken für die verfassungsrechtlich gebotene Ingerenz der Gemeinde bergen, als es den Anschein haben mag. Dasselbe gilt für die „unechte“ funktionale und Aufgabenprivatisierung, und auch die zu meist für weitgehend unbedenklich gehaltene (so offenbar von Burgi 2001: 603) Vermögensprivatisierung weist in gewissen Konstellationen durchaus ein gewisses Gefährdungspotenzial für die gemeindliche Letztentscheidungsverantwortung auf.¹¹⁰

Ist schließlich im neueren Schrifttum bisweilen eine gewisse Tendenz dahingehend festzustellen, die funktionale Privatisierung als praktikablen Ausweg aus dem Dilemma zwischen wirtschaftlicher Privatisierungsnotwendigkeit einerseits und den engen rechtlichen Grenzen einer Aufgabenprivatisierung andererseits zu sehen,¹¹¹ so darf das Schlagwort

108 So wird sich insbesondere nicht etwa sagen lassen, der Kernbereich sei mit der Summe aller Pflichtaufgaben identisch.

109 Wie sie nunmehr ihren Ausdruck in § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG und § 18 a Abs. 2 WHG gefunden hat.

110 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Erörterungen von Mayen (2001: 117 ff.) zur Privatisierung im Wege der Fungibilisierung des Dotationskapitals von Anstalten des öffentlichen Rechts.

111 In diese Richtung wohl Ehlers (1998: 506), freilich mit der Einschränkung, die rechtlichen Grenzen der Verwaltungshilfe seien vielfach unklar.

von der Übertragung eines Teilbeitrags auf den Privaten nicht darüber hinwegtäuschen, wie wichtig solche Teilbeiträge wie etwa Planung und Finanzierung in der Praxis sein können und wie sehr auf diese Weise in der Summe Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung „als solche“ genommen werden kann.

Festzuhalten ist demnach, dass die Frage nach der Zulässigkeit gemeindlicher Privatisierungsbemühungen anhand der damit verbundenen Einbuße an gemeindlichen Ingerenzmöglichkeiten beantwortet werden muss. Die Kommune steht dabei in der Pflicht, weit reichende Organisationsentscheidungen mit Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der Bürgerinteressen sorgfältig nach den Kriterien einer sachgerechten Kommunalpolitik – von denen die rechtlichen und tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten der Gemeinde auf wesentliche Entscheidungen ein Kriterium neben anderen ist – abzuwägen und nachvollziehbar zu dokumentieren. In diesem Zusammenhang spielen in der Praxis organisations-, verfahrens- und vertragsrechtliche Aspekte eine wesentliche Rolle.¹¹²

Ein wesentliches erstes Unterscheidungskriterium für die zulässige Reichweite kommunaler Privatisierungen stellt allerdings die Differenzierung nach freiwilligen und pflichtigen Aufgaben der Gemeinde dar. In diese grundsätzliche Unterscheidung können die Varianten der formellen und materiellen Privatisierung eingegliedert werden.¹¹³

Eine weitere Differenzierung ergibt sich schließlich nach dem Initiator der Privatisierung. Dieses Kriterium zielt auf die Privatisierung kommunaler Aufgaben durch den Gesetzgeber. Auf dieser Ebene stellen sich grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen an den Schnittstellen von grundgesetzlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und Schutzfunktionen des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen aus Art. 28 II GG.

Pflichtige Aufgaben der Kommune

Es ist durchaus einleuchtend, als maßgebliches (wenn auch nicht allein maßgebliches) Kriterium für die zulässige Reichweite der Privatisierung kommunaler Aufgaben die Art der betreffenden Kommunalaufgabe heranzuziehen und damit zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben zu unterscheiden.¹¹⁴

112 Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, Kriterien, Vor- und Nachteilen bei der Wahl der Organisationsform in der kommunalen Abfallwirtschaft Tomerius 1999: 162 ff.

113 Diese Unterscheidung wird auch für die differenzierten Verantwortungsstufen im Gewährleistungsmodell auf kommunaler Ebene noch einmal relevant (vgl. Kapitel 4.1.2).

114 Hierbei kommt es im Ergebnis nicht darauf an, welchem Wirkungskreis eine Aufgabe nach dem dualistischen Modell angehört oder ob es sich – nach dem monistischen Modell (zu beiden Gliederungsmodellen und ihrer Umsetzung im Kommunalrecht der Länder etwa Schmidt-Aßmann, in: ders. 1999, Rz. 33 ff.) – um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder eine Auftragsangelegenheit handelt (zur Typologie gemeindlicher Aufgaben Dreier 1998, Art. 28, Rz. 84 m.w.N.). Der allerdings erhebliche dogmatische Unterschied besteht darin, dass sich die Verpflichtung zur Wahrnehmung einer Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises, die trotz ihrer Wahrnehmung durch die Gemeinde der Rechtssubstanz nach staatlich ist, nicht aus der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde ableiten lässt.

Materielle und funktionale Privatisierung

Der Gemeinde ist es grundsätzlich verwehrt, sich einer Aufgabe, zu deren Wahrnehmung sie von Gesetzes wegen verpflichtet ist, durch Privatisierung zu entziehen.¹¹⁵ Wann eine solche Entäußerung anzunehmen ist, lässt sich anhand des oben zur gemeindlichen Verantwortung Gesagten beurteilen.

Kann die Gemeinde auf wesentliche strategische Entscheidungen, die über das reine „Wie“ der Aufgabenerfüllung hinausgehen und die Aufgabenerledigung in Organisation und Verfahrensweise in ihren Grundzügen betreffen, nicht mehr Einfluss nehmen, so verstößt sie gegen ihre Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung. In einer solchen Konstellation überdehnt die Gemeinde die Kette legitimationsbedürftiger Entscheidungen auf dem jeweiligen pflichtigen Aufgabengebiet. Diese Kette reißt spätestens dann, wenn die Gemeinde ihre Letztentscheidungsverantwortung für wesentliche, Weichen stellende Entscheidungen nicht mehr wahrnehmen kann, sie also faktisch keinen steuernden Einfluss mehr geltend machen kann (ähnlich Rennert 2002: 332). Als Lackmustest kann die Frage dienen, ob es der Gemeinde im konkreten Fall überhaupt noch möglich ist, Entscheidungen zu revidieren und Fehlentwicklungen entgegenzusteuern.

Während die Aufgabenprivatisierung im Sinne einer völligen Abgabe an Private durch die Gemeinde selbst demnach in jedem Fall als unzulässig angesehen werden muss, ist auch bei der grundsätzlich zulässigen funktionalen Privatisierung Vorsicht geboten. Die Grenze zwischen beiden Formen dürfte durchaus fließend sein. Pocht man auf die Vorgabe der Effektivität demokratischer Legitimation, so ist letztlich die Ingerenzmöglichkeit, insbesondere das Letztentscheidungsrecht der Gemeinde Ausschlag gebend. Insoweit liegt auf der Hand, dass solche Möglichkeiten überhaupt nicht mehr gegeben sind, wo sich die Gemeinde der Aufgabe als solcher entäußert. Die Diskussion um zulässige Organisationsformen, mit deren Hilfe eine Privatisierung vollzogen werden kann, darf aber auch nicht verdecken, dass ein „schleichender“ Abbau des Letztentscheidungsrechts auch dort vonstatten gehen kann, wo keine Verwaltung in Privatrechtsform stattfindet. Eine Betrachtung all der Aspekte, die im Rahmen einer funktionalen Privatisierung „auslagerbar“ sein sollen, verdeutlicht diese latente Gefahr des Steuerungsverlusts. Obliegen etwa die Planung oder Finanzierung („Who pays the piper calls the tune“) der Aufgabenwahrnehmung durch Private (vgl. Schoch 1994: 974), so kann diesen damit im Einzelfall durchaus die Möglichkeit eröffnet sein, das gesamte Projekt mit Weichen stellenden und u.U. irreversiblen Entscheidungen in eine bestimmte Richtung zu lenken. Hier zeigt sich das Erfordernis einer stark am Einzelfall ausgerichteten Betrachtung.

Organisationsprivatisierung

Dass schließlich auch die Organisationsprivatisierung einer genauen Prüfung bedarf, ist am augenfälligsten bei der Errichtung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen. Hier gebietet das insoweit einschlägige und nicht zugunsten der Gemeinde modifizierbare Gesell-

¹¹⁵ Vgl. etwa OVG Koblenz, DVBl. 1985: 176 f.; Hofmann 1994: 125; Schumacher 1995: 137; Stober 1997: 347 f.; Mayen 2001: 111 f.; Burgi 2001: 603; ähnlich auch Kämmerer 1996: 1047; Brüning 1997: 287 f.; Himmelmann, in: Eichhorn 1994: 134.

schaftsrecht den Schutz der privaten Gesellschafter und begrenzt daher die gemeindlichen Ingerenzmöglichkeiten (vgl. Spannowsky 1996: 424 f.).¹¹⁶ Nichts wesentlich anderes gilt aber auch für Eigengesellschaften und gemischt-öffentliche Unternehmen: Zwar ist es im Grundsatz richtig, dass hier Interessenkollisionen zwischen öffentlichen und privaten Gesellschaftern ausgeschlossen sind (von Danwitz 1995: 614 f.).¹¹⁷ Jedoch verpflichtet das Gesellschaftsrecht die Funktionsträger der Gesellschaft auf die Gesellschaftsinteressen (Schwintowski 2001: 609).¹¹⁸ Diese Gesellschaftsinteressen sind aber nicht notwendig und auch in der Praxis oft nicht deckungsgleich mit denjenigen öffentlichen Interessen, die den Verwaltungsträger zur Gründung der Gesellschaft motiviert haben.¹¹⁹ Beispiele hierfür wären etwa – neben dem Eigenerhaltungsinteresse der Gesellschaft, das sich einer Auflösung auch dann noch entgegenstellt, wenn diese aus Sicht des Verwaltungsträgers zwingend geboten wäre – eine Ausweitung des Betätigungsbereiches in räumlicher (rechtlich umstrittene überörtliche Betätigung oder sogar die in § 107 Abs. 4 Gemeindeordnung NRW mit Genehmigung zulässige Betätigung im Ausland) oder auch in sachlicher Hinsicht (Aufbruch in rechtlich und möglicherweise auch wirtschaftlich riskante neue Geschäftsfelder, Tätigwerden in mehreren Sparten u.Ä.).

Wird nun als Mittel zur Schaffung gesellschaftsrechtlicher Ingerenzzmittel das Konzernrecht angeführt (dazu Mayen 2001: 114), so ist es nun wieder das Kommunalrecht, das Grenzen setzt: Zwar kennt das Aktienrecht den Unternehmensvertrag (§ 291 AktG), kraft dessen die Aktiengesellschaft einem gemeindlichen Weisungsrecht unterworfen werden könnte. Dem steht jedoch das Gemeindefinanzierungsrecht entgegen, das Verträge, aus denen eine unbegrenzte Haftungs- und Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde erwächst (wie hier die Pflicht zum unbegrenzten Verlustausgleich nach § 302 Abs. 1 AktG), verbietet.¹²⁰ Für den so genannten qualifiziert faktischen Konzern gilt hinsichtlich der Haftung Ähnliches (auch hierzu Mayen, a.a.O.; Gundlach/Frenzel/Schmidt, a.a.O., FN 25). Aber auch das Ausweichen auf die Errichtung einer GmbH, deren alleiniger Gesellschafter die Kommune ist, begegnet dann denselben kommunalrechtlichen Bedenken, wenn eine so genannte materielle Unterkapitalisierung der GmbH die Haftungsbeschränkung des § 13 Abs. 2 GmbHG entfallen lässt (ausführlich Schwintowski 2001: 611 m.w.N.).

Freiwillige Aufgaben

Anders liegen die Dinge bei den freiwilligen Aufgaben der Gemeinde, also den gesetzlich nicht auferlegten Aufgaben, bei denen der Gemeinde ein Entschließungsermessen nicht nur hinsichtlich des „Wie“, sondern auch des „Ob“ der Aufgabenerfüllung zusteht. Aus der

116 Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.3.

117 Ebenso Mayen 2001: 114; Wahl in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem 1997: 330.

118 Bezeichnend in diesem Zusammenhang auch die zutreffende Aussage von Gundlach/Frenzel/Schmidt 2001: 251, die Einflussnahme der Gemeinde erfolge aus Sicht der Gesellschaft selbst dann von „außen“, wenn die Gemeinde 100-prozentige Gesellschafterin oder Aktionärin sei.

119 Ausführlich hierzu Gundlach/Frenzel/Schmidt, a.a.O.: 247 ff.; a.A. von Danwitz 1995: 612 f.

120 Vgl. etwa Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayGO (allerdings mit einem Befreiungsvorbehalt versehen) oder § 122 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HessGO; Übersicht bei Mutius 1996, Rz. 505; zum Problem des aktienrechtlichen Verlustausgleichs Gundlach/Frenzel/Schmidt 2001: 249; die sich im Übrigen gegen eine gemeindliche Weisungspflicht gegenüber Eigengesellschaften aussprechen; skeptisch gegenüber einer konzernrechtlichen Sicherung der Ingerenz auch Stober 1997: 455; Leisner 1983: 219.

Stellung der Gemeinde im Staatsaufbau ergibt sich zwar einerseits, dass die Rechtsordnung der Gemeinde ihre Befugnisse nicht gleichsam „privatnützig“ zuordnet, zugleich ist aber auch die Rechtsordnung nicht daran gehindert, der Gemeinde die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben anheim zu stellen. Ergibt sich die Stellung der Gemeinde im Staatsaufbau gleichsam abstrakt aus der Verfassung („in eigener Verantwortung“), so obliegt doch die konkrete Ausgestaltung dieser Stellung insoweit dem Gesetzgeber, als dieser in Einklang mit der Verfassung – also auch unter Beachtung von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Abwehrrecht gegenüber dem Staat – die Gemeindeaufgaben regelt.

Handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe der Gemeinde, so kann sie nach h.M. grundsätzlich eine formelle und auch materielle Privatisierung vornehmen, also die Aufgabe vollständig und unwiderruflich an Private abgeben.¹²¹ Wird aus der politisch-demokratischen Funktion kommunaler Selbstverwaltung heraus insbesondere gegen die materielle Privatisierung freiwilliger Aufgaben argumentiert,¹²² so ist hieran richtig, dass die Verantwortung der Gemeinde(organe) sich nicht auf die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben reduzieren lässt. Dass es der Gemeinde dennoch freisteht, ob und wie sie eine freiwillige Aufgabe wahrnimmt, ergibt sich aus einem im Vergleich zur gemeindlichen Pflichtaufgabe geänderten Inhalt der Verantwortung: Stellt das Gesetz die Entscheidung über Aufnahme, Modalitäten und auch „Abgabe“ der Aufgabenwahrnehmung der Gemeinde anheim, so trägt die Kommune gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern „lediglich“ die Verantwortung für eine demokratische Entscheidungsfindung.¹²³ Die Frage nach der auch materiellen Privatisierung freiwilliger Aufgaben unterliegt einer gemeindlichen Einschätzungsprärogative, wobei sich die konkrete Einzelfallentscheidung an Parametern wie der wirtschaftlichen Situation der Gemeinde oder auch dem Bedarf der Einwohner zu orientieren hat und letztlich auf eine Frage sachgerechter Kommunalpolitik hinausläuft (vgl. bereits Salzwedel 1965: 237). Welche mittel- bis langfristigen Auswirkungen der aktuelle drastische Abbau freiwilliger Leistungen in den Kommunen als dezentrale und bürgernahe „Schule der Demokratie“ zeitigen könnte, steht auf einem anderen Blatt.

Differenzierung nach dem „Initiator“: Privatisierungsoptionen für kommunale Aufgaben durch den Gesetzgeber

Streitstoff haben der Diskussion um die Privatisierung kommunaler Aufgaben vor allem zwei bundesgesetzliche Vorschriften geliefert, die in die bisherigen Ausführungen nicht recht hineinzupassen scheinen. Die Rede ist von § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG (insbesondere Satz 2) und § 18 a Abs. 2 Satz 3 WHG. Indem z.B. § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG die Übertragung nicht nur der Erfüllung einer dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger obliegen-

121 Dreher, in: Oldiges 2001: 35; Schmidt-Jorzig 1993: 975; am Beispiel der Wasserversorgung Fischer/Zwetkow 2003: 284.

122 Mutius 1996, Rz. 43 ff.; ähnlich wohl auch Stern, in: Bonner Kommentar 1999, Art. 28, Rz. 92.

123 Ein Mandat, die freien Gemeindeaufgaben in einer bestimmten Weise wahrzunehmen, wird sich der Wahl der Gemeindeorgane kaum entziehen lassen. Dies gilt auch für den – der rein politischen Sphäre zuzuordnenden – Fall, dass ein Organwalter seinen Wahlkampf im Wesentlichen auf eine bestimmte Haltung gegenüber bestimmten freiwilligen Aufgaben gestützt hat.

den Pflicht, sondern der Pflicht selbst auf einen Privaten zulässt,¹²⁴ eröffnet er grundsätzlich – entgegen allem zuvor Gesagten – die materielle Privatisierung einer gemeindlichen Pflichtaufgabe (so auch Burgi 2001: 603). Und auch für § 18 a Abs. 2 Satz 3 WHG wird vertreten, dass die über den Landesgesetzgeber zu regelnde Möglichkeit zur Übertragung der Abwasserbeseitigungspflichten auf Dritte über eine funktionale Privatisierung hinausgeht (Burgi 2001: 603).¹²⁵ Die vorliegende Untersuchung ist nicht der Ort, sämtliche Rechtsprobleme, die sich insbesondere aus der Konstruktion des § 16 KrW-/AbfG ergeben, darzustellen und abzuhandeln. Von der Warte der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie der pflichtigen Entscheidungsverantwortung der Gemeinden aus stellt sich allerdings die Frage, ob der Bundes- oder Landesgesetzgeber zu einer „Flächen deckenden“ Privatisierung von pflichtigen Gemeindeaufgaben berechtigt ist (bejahend offenbar Mayen 2001: 111 f.). Hierbei ist es Sache des zuständigen Gesetzgebers, die Einteilung der Gemeindeaufgaben in pflichtige und freiwillige Aufgaben zu beachten und insbesondere hinreichende Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die konkrete Privatisierungsentscheidung sicherzustellen.

Kompetenzrechtliche Fragen

Zuerst einmal darf die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Legalprivatisierung nicht mit dem Verweis darauf bejaht werden, es obliege der Bundesgesetzgebung, welche gemeindliche Aufgabe pflichtig und welche freiwillig sei, denn eine Änderung *dieser* Zuordnung nimmt keine der beiden genannten Vorschriften vor. So wird sich nicht sagen lassen, das die Privatisierungsmöglichkeit eröffnende Gesetz „überschreibe“ die landesgesetzliche Einordnung der betreffenden kommunalen Aufgabe als pflichtig oder freiwillig. Für Landesgesetze ergibt sich dies aus der Überlegung, dass eine solche Umordnung schon aus Gründen der Einheitlichkeit der Rechtsordnung nur im Falle einer – ja ebenfalls in die Kompetenz des Landesgesetzgebers fallenden – ausdrücklichen Änderung der betreffenden kommunalrechtlichen Vorschrift angenommen werden kann.

Zwar verleiht Art. 74 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) dem Bundesgesetzgeber nach h.M. die Kompetenz, auch das Wirtschaften der Kommunen zu regeln (BVerfG JZ 1982, 288, 289)¹²⁶ und auf diesem Wege die Auslegung des Kommunalrechts zu steuern (BVerwG NVwZ 1988, 1126, 1127). Die Einordnung einer Vorschrift in die unterschiedlichen gemeindlichen Aufgabenarten ist jedoch nicht allein eine Frage des kommunalen

124 Die Vorschrift kurz im Überblick: Nach § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG kann die zuständige Behörde auf Antrag die *Pflichten* der (wie sich aus den dort enthaltenen Verweisungen ergibt: öffentlich-rechtlichen) Entsorgungsträger mit deren Zustimmung ganz oder teilweise auf einen Dritten *übertragen*, der – so Satz 2 – u.U. auch ein Privater sein kann. Im Unterschied zu Abs. 1 der Vorschrift, wonach die zur Verwertung und Beseitigung Verpflichteten sich zur Erfüllung ihrer Pflichten der Hilfe Dritter bedienen können, ohne dass dies ihre Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Pflichten berührt (so ausdrücklich Abs. 1 Satz 2), ist in § 16 Abs. 2 Satz 2 Krw-/AbfG also eine Übertragung der Pflicht als solcher angesprochen, d.h. die materielle Privatisierung einer Aufgabe, die ausnahmslos als pflichtige Aufgabe ausgestaltet ist; ausführlich zu dieser Vorschrift Pippke 1999: 123 ff.; Tomerius 1999: 189 ff., mit weiteren Nachweisen.

125 Die rechtliche Einordnung ist im Übrigen umstritten und pendelt zwischen materieller Privatisierung und Beleihung, hierzu Gruneberg 1999: 179 ff.; Schulz 1998: 279; Kummer/Giesberts 1996: 1166 ff., 1170.

126 Kunig, in: Münch/Kunig 1995, Art. 74, Rz. 45; Strettner, in: Dreier 1998, Art. 74, Rz. 53; a.A. Knemeyer/Emmert 1982: 284 ff.

Wirtschaftens und des Gemeindefirtschaftsrechts, sondern berührt die Grundlagen des Kommunalrechts und ist daher einer Regelung durch den Bundesgesetzgeber entzogen. Art. 31 GG – Bundesrecht bricht Landesrecht – kann sich in diesem Punkt nicht durchsetzen, denn Bundesrecht, das in ureigenste Materien des Kommunalrechts eingreift, wäre schon aufgrund mangelnder Gesetzgebungskompetenz verfassungswidrig und somit auch nicht in der Lage, entgegenstehendes Landesrecht zu brechen. Art. 31 GG findet in seiner, die Art. 70 ff. GG nur ergänzenden Funktion zudem nur Anwendung, wenn die widerstreitenden Vorschriften denselben Gegenstand und dieselbe Rechtsfrage regeln (Schmidt-Bleibtreu 1999, Art. 31 Rn. 2 und 7 a). Um bundesrechtliche Vorschriften, die dieser Einordnung zuwiderlaufen, vor dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit (die sich in diesem Fall aus Art. 30 und Art. 70 GG ergäbe) zu bewahren, bedarf es einer am Gebot der Bundestreue und der kompetenziellen Rücksichtnahme orientierten Auslegung. Bei der Annahme einer zulässigen „Flächen deckenden“ Privatisierung am Landesgesetzgeber vorbei ist hier zumindest Vorsicht geboten. Auch lässt sich die Unbedenklichkeit derartiger Vorschriften nicht allein damit begründen, es liege in der Hand der betroffenen Kommune, ob und inwieweit (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG: „ganz oder teilweise“) sie von der gesetzlich eingeräumten Privatisierungsmöglichkeit Gebrauch macht. Immer dann nämlich, wenn gesetzliche Privatisierungsvorschriften ein entsprechendes subjektiv-öffentliches Recht des auf die Übertragung der Aufgabe reflektierenden Privaten begründen, geben sie diesem zumindest die rechtliche Möglichkeit an die Hand, der Gemeinde die Aufgabe und deren Wahrnehmung im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Klage zu entziehen.¹²⁷

Kommunale Aufgabenverantwortung als verfassungsrechtliche Vorgabe

Bei der Schaffung von gesetzlichen Privatisierungsoptionen für kommunale Aufgaben darf nicht darüber hinweggegangen werden, dass die Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau und die demokratisch-politische Funktion der Selbstverwaltung im Modell des Art. 28 II GG (s.o. 3.2.) auch einen verfassungsrechtlichen Akzent im Sinne einer aufgabenverpflichtenden Seite der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vermittelt.¹²⁸ Verfassungsrechtlicher Maßstab für alle gesetzliche Vorschriften, die sich auf die Erfüllung kommunaler Aufgaben auswirken können, ist damit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. bereits BVerfG JZ 1982, 288, 289; BVerwG NVwZ 1986, 754, 755). Die vom Verfassungsgeber begründete und im Staatsaufbau dezentral angesiedelte Verantwortung der Gemeinde dürfen Bundes- und Landesgesetzgeber schon deswegen nicht unterlaufen, weil weder das Demokratieprinzip noch der im Grundgesetz vorgesehene Staatsaufbau zu ihrer Disposition stehen (Meyer 2001: 767). Dass es Sache der Rechtsordnung (und somit der Gesetze) ist, diesen Staatsaufbau in den Einzelheiten auszugestalten und insbesondere eine Gemeindeaufgabe zur freiwilligen oder zur pflichtigen zu erklären, ändert hieran nichts. Denn eine solche Ausgestaltung, die wiederum die verfassungsrechtlichen Vorgaben einzuhal-

¹²⁷ So kann es im Fall der Pflichtenübertragung nach § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG zu einer Ermessensreduzierung auf Null kommen, die faktisch einem Übertragungsanspruch gleichkommt, vgl. Pippke 1999: 127 ff.; Tomerius 1999: 193 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

¹²⁸ Hierzu näher unten 3.5; zur Unergiebigkeit der Abwehrdimension von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in dieser Hinsicht Peine (1997: 356); im Ergebnis ähnlich auch Krölls (1995: 142).

ten hat (Meyer, a.a.O.), konkretisiert gleichsam quantitativ den Umfang gemeindlicher Selbstverwaltungspflichten, wohingegen die beschriebenen Privatisierungsvorschriften qualitativ die Möglichkeiten der Gemeinde, ihre Verantwortung wahrzunehmen, zu beschneiden drohen. Ordnet der Gesetzgeber der Gemeinde eine Aufgabe als pflichtig zu, so mag er diese Zuordnung u.U. auch wieder lösen können. Der kritische Punkt ist aber dort erreicht, wo die Gemeinde bundesgesetzlich aus der Verantwortung für die Wahrnehmung von Aufgaben entlassen wird, die ihr landesgesetzlich aber immer noch als Pflichtaufgaben zugeordnet sind.¹²⁹

Ist die bereits oben angesprochene kommunale Verantwortungsgrenze also auch durch den Gesetzgeber zu respektieren, so hat dieser bei der Ausgestaltung etwaiger zukünftiger gesetzlicher Privatisierungsvorschriften vor allem im Sinne einer verfahrensgesetzlichen Verantwortung den gemeindlichen Einflussmöglichkeiten hinreichend Rechnung zu tragen. Ein wichtiges Instrument hierfür ist eine Zustimmungspflicht der Gemeinde im Einzelfall, durch die das gemeindliche Planungskonzept abgesichert wird und in den Privatisierungsprozess einfließen kann. Von Bedeutung sind ferner eine Befristung der Aufgabenprivatisierung sowie die Möglichkeiten für Auflagen oder die Aufnahme eines Widerrufsvorbehalts zur Verhinderung irreversibler Entwicklungen.

Im Zweifel sind gesetzliche Privatisierungsvorschriften verfassungskonform dahingehend auszulegen (vgl. auch hierzu Meyer, a.a.O), dass sie eine Privatisierung nur unter Beachtung der gemeindlichen Ingerenzpflicht (und somit unter Beachtung insbesondere privatrechtlicher Ingerenzmöglichkeiten) gestatten.

3.1.4 Grenzen der Aufgabenprivatisierung aus einer „Selbstverwaltungspflicht“ der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG?

Die einleitend beschriebenen externen wie kommunalinternen Faktoren, die zur Auslagerung, formellen und zum Teil auch materiellen Privatisierung kommunaler Aufgaben führen, machen es mittlerweile notwendig, Art. 28 Abs. 2 GG in einem veränderten Licht und im Reflex einer veränderten Verfassungswirklichkeit zu interpretieren.

Bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben ist zu beachten, dass einerseits die Gemeinde gem. Art. 28 Abs. 2 GG zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung *berechtigt* ist, sich andererseits aber die Frage stellt, ob und inwieweit sie zugleich ihren Bürgerinnen und Bürgern und auch dem Staat gegenüber *verpflichtet* ist, gewisse Aufgaben selbst zu erfüllen. Ging es in früheren Fällen, etwa bei der Frage der gesetzlichen „Hochzonung“ von gemeindlichen Aufgaben auf übergeordnete Ebenen,¹³⁰ vor allem um den abwehrrechtlichen, also „aufgabenverteidigenden“ Charakter von Art. 28 Abs. 2 GG, so akzentuiert der oben skizzierte aktuelle Trend zur Abtretung kommunaler Aufgaben *durch die Gemeinden selbst* – aber auch infolge gesetzlicher Privatisierungsregelungen –

¹²⁹ Eine Situation, die schlecht mit dem vom BVerfG (E 98, 83 und E 83, 106) formulierten Prinzip der „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ harmoniert, auf das allerdings angesichts seiner Unschärfe hier nicht weiter eingegangen werden soll, zur Kritik an diesem Prinzip Schrader 1998: 152 ff.; Sendler 1998: 2875.

¹³⁰ Hierzu BVerfGE 79, 127, 148. – Rastede; 34, 216, 233 ff.; Stober 1997, § 7 II 1 c bb.

nunmehr die andere, „selbstverwaltungsverpflichtende“ Seite der Medaille des Art. 28 Abs. 2 GG. Während nun in der Diskussion, ob Vorschriften der Verfassung oder des einfachen Rechts den Privatisierungsbestrebungen des Staates oder der Kommunen entgegenstehen, die Grundrechte, das Rechtsstaats- oder auch das Sozialstaatsprinzip einen breiten Raum einnehmen, so wird die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) wenn überhaupt, dann meist schon deswegen nur lapidar abgehandelt (so etwa von Burgi 2001: 602; Krölls 1995: 142; Knemeyer, WiVerw 1978, 65, 73), weil diese Norm nach wie vor überwiegend als ein gegen den Staat gerichtetes Abwehrrecht aufgefasst wird. Allein diese Ausrichtung wird indes dem Gehalt von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vor dem oben skizzierten Hintergrund eines zunehmenden Aufgaben- und Entscheidungsverlustes der Gemeinden bzw. ihrer legitimierten Entscheidungsträger nicht mehr in vollem Umfang gerecht.¹³¹

Verfassungsrechtliche Herleitung einer kommunalen Selbstverwaltungspflicht

Die traditionelle Sichtweise: Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Freiheits- und Abwehrrecht

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, enthält die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung als der Grundlage und Keimzelle einer breit gefächerten und bürgernahen Demokratie (BVerfGE 79, 127, 149; Vogelgesang, in: Friauf/Höfling 2001, Art. 28. Rz. 84). Unter Selbstverwaltung, einer Erscheinung, die in der Rechtsordnung an den unterschiedlichsten Stellen auftaucht, wird verallgemeinernd die Konstruktion verstanden, dass eine öffentlich-rechtliche Organisationseinheit zwar in den Staatsverband eingegliedert, jedoch gegenüber dem staatsunmittelbaren Behördensystem institutionell verselbständigt ist und sich zugleich dadurch auszeichnet, dass bestimmte öffentliche Angelegenheiten von den davon besonders berührten Personen, den Betroffenen, eigenverantwortlich verwaltet werden (ausführlich insbesondere Hender 1984: 284, mit zahlreichen Nachweisen). Angesichts zahlreicher und vielfältiger staatlicher Maßnahmen, die sich in der einen oder anderen Weise auf die Befindlichkeit der Gemeinden auswirken, nimmt es nicht wunder, dass in Rechtsprechung¹³² und Literatur¹³³ gerade die Abwehrdimension von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG an Bedeutung gewonnen hat und der insofern zentrale Begriff der *Eigenverantwortlichkeit* überwiegend als Freiheit von Staatskuratel, d.h. insbesondere von staatlicher Fachaufsicht verstanden wird.¹³⁴

131 Vgl. ausführlich im Sinne einer verfassungsrechtlichen Annäherung an eine Selbstverwaltungspflicht aus Art. 28 II GG Tomerius/Breitkreuz, Selbstverwaltungsrecht und „Selbstverwaltungspflicht“, DVBl. 2003, Nr. 7: 426 ff.

132 Hier seien neben der Rastede-Entscheidung des *Bundesverfassungsgerichts* E 79, 127 ff., insbesondere BVerfGE 1, 167, 174 f.; 7, 358, 364; 22, 180, 204 f.; 26, 172, 180 und 50, 50, 55 genannt; vgl. auch die Übersicht bei Vogelgesang, in: Friauf/Höfling 2001, Art. 28, Rz. 205.

133 Etwa bei Pieroth, in: Jarass/Pieroth 2002, Art. 28, Rz. 10 ff.; Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein 1999, Art. 28, Rz. 9 und 11; Löwer, in: Münch/Kunig 2001, Art. 28, Rz. 41. ff.; Stein/Frank 2002, § 15 IV: 125 f.; Münch 2000, Rz. 868 ff.

134 Brockmeyer, a.a.O., Rz. 11; Löwer, a.a.O.; Hender, a.a.O.: 196 m.w.N.; nur konsequent erscheinen vor diesem Hintergrund Überlegungen, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Grundrecht aufzufassen, vgl. etwa Hesse 1995, Rz. 464 ff.; anders die h.M., vgl. nur Ehlers 1997b: 141.

Ansätze einer kommunalen Selbstverwaltungspflicht in Literatur und Rechtsprechung

Über den Charakter eines Abwehrrechts hinaus hat Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in der Literatur wenig und in der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* beinahe keine Beachtung gefunden. Wo sich das Schrifttum dennoch mit der Frage einer Verpflichtung auch der Gemeinde aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auseinandersetzt, lassen sich – soweit eine „Selbstverwaltungspflicht“ nicht ohnehin nur angedeutet wird¹³⁵ – zwei Hauptströmungen ausmachen. So ist bisweilen die These anzutreffen, aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 GG lasse sich der normative Gehalt einer politisch-demokratischen Funktion gemeindlicher Selbstverwaltung ableiten, wonach gemeindliche Selbstverwaltung nicht nur als gegen die unmittelbare Staatsverwaltung gerichtetes Abwehrrecht, sondern auch als objektiv-rechtliche Pflicht der gewählten Repräsentationsorgane gegenüber der Bürgerschaft zu begreifen sei (so dediziert Mutius 1996, Rz. 43 ff.).¹³⁶ Weniger als Pflicht gegenüber der Bürgerschaft als vielmehr gegenüber dem Staatsganzen wird die kommunale Selbstverwaltung von Autoren aufgefasst, die maßgeblich auf die Rolle der Gemeinde im Staatsaufbau abstellen: Das Grundgesetz verlange von der Gemeinde als dem Staatsaufbau eingegliederten Hoheitsträger, der seine Aufgaben nicht nach Belieben wahrnehmen dürfe, die „Konkordanz von kommunaler Legitimation und gesamtstaatlicher Koordination“ (Stern, in: Bonner Kommentar 1999, Art. 28, Rz. 92).¹³⁷

Die Rechtsprechung hat sich bislang zu aufgabenverpflichtenden Elementen der Selbstverwaltungsgarantie im Sinne einer kommunalen Selbstverwaltungspflicht weder zustimmend noch ablehnend geäußert. Im Hinblick auf die hier zu behandelnde Fragestellung erscheinen lediglich drei in gefestigter Rechtsprechung vertretene Standpunkte interessant: So steht fest, dass die gemeindliche Selbstverwaltung nicht innerlich ausgehöhlt werden und der „Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung“ verlustig gehen darf.¹³⁸ Zweitens ist in diesem Zusammenhang auch die politisch-demokratische Funktion kommunaler Selbstverwaltung als Beteiligung der Bürgerschaft an der örtlichen Verwaltung anerkannt (BVerfGE 11, 266, 274; 79, 127, 149: Gemeinde als „Keimzelle der Demokratie“; HessStGH, DÖV 1995, 596 ff.), und drittens bezeichnet auch die Rechtsprechung Gemeinden als Hoheitsträger, die mit eigenen Aufgaben in den Aufbau des politischen Gemeinwesens eingefügt sind und denen die grundgesetzliche Ordnung eine spezifische Funktion beimisst (so insbesondere BVerfGE 79, 127, 143). Dass sich demnach beide Argumente der Literatur in ihren Prämissen mit Standpunkten der Rechtsprechung unter-

135 So etwa bei Vogelgesang, in: Friauf/Höfling 2001, Art. 28, Rz. 116; Meyer 2001: 766 f.; Schmidt-Aßmann, in: ders. 1999, Rz. 122; Becker, in: Bettermann/Nipperdey 1962: 687 und 710.

136 Thiele 1980: 106, und Graf Vitzthum 1979: 626; Knemeyer, WiVerw 1978, 65, 73, argumentiert zusätzlich mit der gemeindlichen Allzuständigkeit und einer sich daraus ergebenden Pflicht der Gemeinde zu umfassender Entwicklungsplanung. Hierfür sei eine Privatisierung zumindest ungünstig.

137 Ähnlich Gröpl, in: Hoffmann/Kromberg/Roth/Wiegand 1996: 99, 104 f.; Faber, in: Alternativkommentar 2002, Art. 28 Abs. 1 II, Abs. 2, Rz. 43; einen anderen Weg geht Gromoll 1982: 223 f., der eine entsprechende Pflicht aus dem einfachgesetzlichen Anspruch der Einwohner auf Benutzung gemeindlicher Einrichtungen ableitet, durch den der verfassungsrechtliche Begriff der Selbstverwaltung konkretisiert werde. Gegen eine solche „Anreicherung der verfassungsrechtlichen Garantie aus einfach-gesetzlichen Regelungen“ Schumacher 1995: 136.

138 So die immer wieder aufgegriffene Formulierung in BVerfGE 1, 167, 174 f., die bereits auf den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zurückgeht; weiterhin BVerfGE 22, 180, 204 f.; 23, 353, 367; 38, 258, 279; 79, 127, 155.

mauern lassen, darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere das Bundesverfassungsgericht bislang keine entsprechenden Schlüsse aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 (gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Vorschriften des Grundgesetzes) gezogen hat.

Die Eigenverantwortlichkeit i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als zentrales Element einer „Selbstverwaltungspflicht“ der Gemeinden

Es ist nun gerade der Begriff der Eigenverantwortlichkeit, der nicht nur der Gemeinde ein Abwehrrecht gegenüber dem Handeln anderer Hoheitsträger einräumt, sondern zugleich auch zu einem weiteren Element von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überleitet. Je nach Betonung kann das Grundgesetz an dieser Stelle so gelesen werden, dass den Gemeinden die Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in *eigener* Verantwortung oder aber in eigener *Verantwortung* obliege. Diese Akzentuierung hat vor dem Hintergrund der ansteigenden geteilten Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenverantwortung in „Public Private Partnership“ insbesondere in den Kommunen wachsende Relevanz.

Ohne das Verständnis von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Abwehrrecht der Gemeinde gegenüber staatlicher Ingerenz infrage stellen zu wollen,¹³⁹ bleibt Folgendes festzuhalten: Angesichts einer fortgeschrittenen Ver- und Auslagerung kommunaler Aufgaben auf private Akteure stellt sich die verfassungsrechtlich verbürgte „Regelung der örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung der Gemeinden“ aus einer erweiterten Perspektive dar. Dies macht eine Erweiterung des Verständnisses von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG erforderlich, der Rechte und Pflichten der Gemeinde nicht nur nebeneinander stellt, sondern auch miteinander verzahnt. Die Abwehrfunktion dieser Verfassungsnorm ordnet den Gemeinden kein Recht zu, welches gleichsam zu deren freier Verfügung stünde, sondern schützt öffentliche Interessen der kommunalen Legitimationsbasis. Fragen der personellen und inhaltlich-sachlichen Legitimation und der Entscheidungsverantwortung rücken unter dem Gesichtspunkt der *eigenen gemeindlichen Verantwortlichkeit* umso mehr in den Vordergrund, je stärker der Trend zur Einreihung privater Akteure mit Erfüllungs- und Entscheidungsbefugnissen in die Legitimationskette zwischen Gemeinde und Bürgern fortgesetzt wird. Die Ausführungen oben unter 3.1.2 – Reflex der demokratisch-politischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung auf die Privatisierung kommunaler Aufgaben und Eigenverantwortung“ der kommunalen Aufgabenwahrnehmung nach Art. 28 Abs. 2 GG – nennen zentrale Aspekte, die mit Blick auf die Privatisierung in der kommunalen Daseinsvorsorge auch Inhalte einer „Selbstverwaltungspflicht“ im hier verstandenen Sinne sind. Im Einzelnen sind dies vor allem die Wahrung der Letztentscheidungsverantwortlichkeit und die Einhaltung der „Verantwortungsgrenze“ der Gemeinde für wesentliche, für die Bürger Weichen stellende Entscheidungen und – schon als praktische Voraussetzung

¹³⁹ Welche Konsequenzen sich aus der Anerkennung einer gemeindlichen Selbstverwaltungspflicht für die Frage ergeben, ob Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG entgegen der h.M. nicht vielleicht doch als grundrechtliche Gewährleistung gegenüber dem Staat zu verstehen sei, kann hier offen bleiben; im Gegensatz zu den „klassischen“ Freiheitsgrundrechten dürfte Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG jedoch keine „negative Seite“ (siehe dazu Hellermann 1993, passim) aufweisen, die es der Gemeinde freistellte, ob sie die örtlichen Angelegenheiten regelt oder nicht.

für die Gewährleistung des Letztentscheidungsrechts – die Absicherung von Ingerenzmöglichkeiten der Gemeinde bei Privatisierungen von Aufgaben der Daseinsvorsorge.

Konsequenzen gemeindlicher Selbstverwaltungspflichten für die Zulässigkeit der Privatisierung kommunaler Aufgaben

Der aktuelle Trend zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, der sich sowohl in Folge supranationaler und nationaler Politiken sowie Gesetzgebungen als auch im Wege anhaltender Privatisierungen durch die öffentliche Hand selbst vollzieht, lässt für die kommunale Ebene die verfassungsrechtliche Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG in einem veränderten Licht erscheinen. Weniger die abwehrrechtliche Seite eines aufgabenverteidigenden Selbstverwaltungsrechts, als vielmehr dessen aufgabenverpflichtende Kehrseite gerät zusehends in den Blickpunkt. Hierdurch erhält der in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Begriff der „Eigenverantwortung“ eine besondere aktuelle verfassungsrechtliche Akzentuierung, er bietet aber selbst wenig Anhaltspunkte oder gar Kriterien für eine nähere Bestimmung der öffentlichen und privaten Aufgabenteilung: Je nach Betonung des verfassungsrechtlichen Textes – „in *eigener* Verantwortung“ oder „in *eigener Verantwortung*“ – liegt eine restriktivere oder extensivere Interpretation der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Auslagerung und Privatisierung von Aufgaben nahe. In diesem Punkt ist festzuhalten, dass das grundgesetzliche Modell der kommunalen Selbstverwaltung keine ausschließlich „eigene“ Erfüllung von Aufgaben durch die Gemeinde selbst bzw. ihre Betriebe/Unternehmen verlangt oder präferiert (ähnlich Burgi 2001: 117 ff.). Im Zuge einer gewandelten öffentlich-privaten Aufgabenteilung, die auch aus Sicht der Gemeinden etwa in Fällen mangelnder kommunaler Leistungsfähigkeit zu einer – im Sinne des Bundesverfassungsgerichts – „kraftvolleren“, weil effektiveren Daseinsvorsorge beitragen kann, kann das Modell einer Gewährleistungskommune durchaus ohne verfassungsrechtliche Friktionen unter das Merkmal der „eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ gefasst werden. Die Betonung liegt hierbei auf dem Begriff der „Verantwortung“: Entscheidend ist, dass die Kommune eigen- und letztverantwortlich über ihre legitimierten Entscheidungsträger die Weichen stellenden Entscheidungen auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge trifft. Eine Erbringung der Leistung durch Private ist bei diesem Verständnis unschädlich, solange die Kommune verbindliche Qualitätsvorgaben setzt, deren Einhaltung kontrollieren und Fehlentwicklungen vorbeugen bzw. Fehlentscheidungen rückgängig machen kann.

Die Kommunen trifft somit nach hier vertretener Auffassung (vgl. im Einzelnen Tomerius/Breitkreuz 2003: 426 ff.) aus Art. 28 Abs. 2 GG eine „Selbstverwaltungspflicht“ zur (eigen)verantwortlichen Entscheidung für die weitere Entwicklung ihrer Gemeinde, aus der sich Mindestvorgaben für die Sicherung der gemeindlichen eigenverantwortlichen und legitimierten Letztentscheidung über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ableiten lassen. Der verfassungsrechtliche Gehalt dieser Verpflichtung leitet sich vor allem aus der im Grundgesetz bewusst dezentral zugewiesenen öffentlichen Aufgabenwahrnehmung in den Gemeinden, der demokratisch-politischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung im Staatsaufbau und der hiermit verbundenen Letztentscheidungsverantwortung der legitimierten Entscheidungsträger für die örtlichen Angelegenheiten ab. Um nun

die Praktikabilität und die Vorteile der Privatisierung kommunaler Aufgaben mit dem verfassungsrechtlich Gebotenen in ein Verhältnis praktischer Konkordanz zu bringen, bedarf es einer ausgewogenen Verteilung der einzelnen Befugnisse und Pflichten von privaten und kommunalen Akteuren. Die Kommune trifft hierbei vor allem eine planerisch-vorsorgliche Verantwortung: Sie kann sich einerseits im Wege der Privatisierung aus bestimmten Aufgabenerledigungen zurückziehen und die Funktion einer Gewährleistungskommune einnehmen, muss aber andererseits unter Respektierung ihrer verfassungsrechtlichen „Verantwortungsgrenze“ zumindest auch Vorkehrungen treffen, um auf wesentliche, für die Aufgabenerfüllung Weichen stellende Entscheidungen steuernden Einfluss zu behalten, deren Reversibilität zu sichern und zu vermeiden, auf etwaigen – letztendlich von den Bürgern zu tragenden – Folgekosten der Privatisierung sitzen zu bleiben. Eine Rechtspraxis, die beides beachtet, muss neben einer hinreichenden Absicherung kommunaler Ingenienz auch Vorsorge für einen möglichen Rückfall der Aufgabe insbesondere bei Insolvenz des Privaten treffen.¹⁴⁰

3.2 Demokratietheoretische Überlegungen zur Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie

Die in Kapitel 3.1 verfassungsrechtlich bestimmten Anforderungen an Privatisierungen in der kommunalen Daseinsvorsorge im Licht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG sollen im Folgenden noch um einige demokratietheoretische Gedanken ergänzt werden, die die unter 3.1 wiederholt genannte demokratisch-politische Funktion kommunaler Selbstverwaltung ins Auge fassen.

3.2.1 Drei Blickrichtungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Mit „kommunaler Selbstverwaltung“ wird eine Reihe von Funktionen, Aufgaben sowie Rechten verknüpft. Um die Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung demokratietheoretisch/sozialwissenschaftlich fassen zu können, muss der facettenreiche und teils unspezifisch¹⁴¹ gebrauchte Begriff der kommunalen Selbstverwaltung abgeschichtet werden. Dazu werden drei Differenzierungen vorgenommen, die zur Klärung und Strukturierung der Argumentation wichtig erscheinen.

(1) Die erste Differenzierung bezieht sich auf den Wesensgehalt oder die „Lesart von ‚kommunaler Selbstverwaltung‘“ (Roth 1997: 413) und damit verbunden die Frage nach der Einordnung der Kommunalvertretungen entweder als „Kommunalparlamente“ oder als

140 Sicherungsinstrumente sind hierbei etwa vertraglich auferlegte Versicherungspflichten, die in einigen Musterverträgen für Betreiber- oder Betriebsführungsverträgen empfohlen und in der Praxis regelmäßig auch vorgesehen werden; auch auf der gesetzlichen Ebene wäre ferner an Rückstellungsverpflichtungen zu denken, etwa zur Rekultivierung profitabel genutzter Flächen und zur Instandhaltung von technischer Infrastruktur.

141 Unspezifisch wird der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung u.E. dann verwendet, wenn er teils mit „Stadt“ – wobei hier dann nur die „politische“ und nicht etwa die „gebaute Stadt“ gemeint ist –, teils mit „lokaler Demokratie“ oder auch mit „kommunaler Daseinsvorsorge“ gleichgesetzt wird. Zwar weisen alle genannten Begriffe einen engen Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung auf, synonym sind sie jedoch keineswegs.

„Verwaltungsorgane“ (Wollmann 2002a: 30). Im wissenschaftlichen Diskurs über die politisch-demokratische Verortung der Kommunen im deutschen Verfassungssystem finden sich vereinfacht zwei grundlegende Positionen wieder. Die eine – hauptsächlich von Verfassungs- und Verwaltungsjuristen gestützte – Auffassung interpretiert die Kommunen staatsrechtlich als Teil der Exekutive der Länder, weshalb der Gemeinderat als kommunale Verwaltungseinheit zu betrachten sei (Wollmann 2002a: 30, und 1998b: 59 f.). Dieser traditionelle Diskurs deklariert die „kommunale Selbstverwaltung als pure *Verwaltungstätigkeit*“ (Wollmann 1998b: 60; Hervorhebung im Original), durchaus anerkennend, dass die gewählten Kommunalvertretungen in der Praxis auch normsetzend tätig werden und im Alltagssprachgebrauch Begriffe wie „Kommunalparlament“ und „Stadtregierung“ üblich sind. Die Kritiker dieser überkommenen, nach wie vor maßgeblichen Position argumentieren, dass abgeleitet aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG („In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“) die gewählten Vertretungen in den Kommunen in eine Linie mit den Länderparlamenten gestellt werden (Wollmann 1998b: 61). Die Vertreter dieser Position gelangen zu der Schlussfolgerung, dass „die Kommunen in der Ausübung ihrer ‚kommunalen Autonomie‘ als eine (auch verfassungsrechtlich) eigenständige politisch-administrative Ebene“ anzuerkennen und die Kommunalvertretungen als Parlamente einzustufen seien (Wollmann 1998b: 61; Hervorhebung im Original). Bei dieser Auseinandersetzung um die Deklaration der Kommunalvertretungen als Parlamente oder Verwaltungen geht es nicht nur um unterschiedliche verfassungsrechtliche Interpretationen, sondern darüber hinaus um die gesellschaftlich-demokratische Bedeutung, die den Gemeinden und ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung zugesprochen wird. Denn demokratiethoretisch betrachtet zeigt sich ein qualitativer Unterschied, ob der untersten Einheit im staatlichen Gefüge aus verwaltungspraktischen und ökonomischen Effizienzüberlegungen heraus reine dezentralisierte Verwaltungsfunktionen zugeordnet werden, oder ob die Gemeinden als kleinste und in dieser Funktion eigenständige Einheit demokratisch legitimierter Willensbildung anerkannt werden.¹⁴²

(2) Die zweite zu treffende Differenzierung für die Analyse der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt aus dem Zuschnitt der Betrachtungsebene, das heißt, ob kommunale Selbstverwaltung zum einen für die Kommune als Entität (Binnenbetrachtung) oder zum anderen als Teil des staatlichen Institutionengefüges und in ihrer Funktion für das Gemeinwesen Staat (Außenbetrachtung) in den Blick genommen wird.¹⁴³ Für die Binnenbetrachtung ist neben dem spezifisch institutionalisierten Verhältnis von Rat und Verwaltung (deren „institutionelle Konfiguration“, Göhler 1997) auch die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bür-

142 Entsprechend formuliert der Hessische Landkreistag: „Kommunale Selbstverwaltung erschöpft sich nicht in administrativer Dezentralisation und wurzelt nicht in erster Linie in verwaltungstechnischer Rationalität. Leistungsfähige kommunale Selbstverwaltung ergänzt das Gewaltenteilungsprinzip, wirkt übermäßiger Machtkonzentration entgegen und gewährleistet ein in Stufen gegliedertes demokratisches Gemeinwesen.“ (Hessischer Landkreistag 1998)

143 Eine vergleichbare Unterscheidung nehmen Wollmann mit „äußere Kommunalverfassung“ und „innere Kommunalverfassung“ (1998b: 50), Rennert, der bei dem „Selbstverwaltungsgedanken eine äußere und eine innere Seite“ differenziert (2002: 321), und Kodolitsch zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen. Für Letzteren bedeutet kommunale Selbstverwaltung „grundsätzlich Zweierlei: zum einen Autonomie der Kommunen gegenüber dem Staat im Sinne einer eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und zum anderen Mitwirkung der Bürger an dieser Regelung“ (2003).

ger an der eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft angesprochen. In diesem Binnenbereich der Kommunen findet der Selbstverwaltungsgedanke „seinen Grund und seine Rechtfertigung in der Partizipation ihrer Mitglieder“ (Rennert 2002: 321). Dies ist die urdemokratische Funktion kommunaler Selbstverwaltung, die zunächst nach innen in die Gemeinde hineinwirkt, aber in einer „Außenbetrachtung“ auch als Wirkung auf das gesamte Staatswesen ausgemacht werden kann. Generell lässt sich an dieser Stelle wieder an der o.g. demokratietheoretisch erweiterten Position von den „Kommunalparlamenten“ anknüpfen.

(3) Die dritte Ebene, die gerade im Kontext der Transformation netzgebundener Infrastruktursysteme der Ver- und Entsorgung zur demokratietheoretischen Bestimmung der Bedeutung kommunaler Selbstverwaltungsautonomie relevant wird, ist die wirtschaftliche Betätigung¹⁴⁴ der Kommunen und damit als ein wichtiger Teilbereich derselben kommunalen Daseinsvorsorge. Kommunale Selbstverwaltung wird oftmals in einem Atemzug mit kommunaler Aufgabenwahrnehmung und kommunaler Daseinsvorsorge genannt, und nicht selten wird die Verbindung der Selbstverwaltung mit einer eigenen Aufgabenwahrnehmung (Daseinsvorsorge) als existenziell betrachtet. Es besteht in der Tat ein enger Zusammenhang zwischen der ökologischen, ökonomischen und sozial-gesellschaftlichen Bedeutung der Aufgaben, für die die Kommune zuständig bzw. verantwortlich ist, und der praktischen Relevanz kommunaler Selbstverwaltung.

Der so „abgeschichtete“ Begriff kommunaler Selbstverwaltung ist demnach gekennzeichnet durch einen normativ unterschiedlich interpretierten Wesensgehalt, verschiedene räumlich-institutionelle Bezugsebenen und materielle Gehalte (Aufgaben) seiner Realisierung in Kommunen.

Göschel argumentiert (in seinem bislang leider unveröffentlichten Manuskript „Das Dilemma des Städtischen“), dass neben den beiden Staatszielen „Rechts- und Sozialstaatlichkeit“ auch ein drittes normatives Ziel, nämlich die „Kulturstaatlichkeit“ im Sinne einer „Reproduktion von Demokratie“, behauptet werden kann (Göschel 1999: 9). Diese Funktion der Demokratiesicherung im Staat/Gemeinwesen kann eine Kommune aber nur ausüben, wenn kommunale Selbstverwaltung mehr ist als eine dezentralisierte Verwaltungsarbeit und auf lokaler Ebene ethisch-moralische Diskurse über im besten Sinne des Wortes *politisch* zu entscheidende Fragen geführt werden. Kommunale Selbstverwaltung ist dann auch weit mehr als die Beschäftigung mit dem viel zitierten „klappernden Gullydeckel“.

144 Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen meint die eigene Erstellung (öffentlicher) Aufgaben und Dienstleistungen. Diese kann sowohl unmittelbar innerhalb der kommunalen Verwaltung angelegt sein (z.B. in Regiebetrieben) als auch mittelbar in aus der Kernverwaltung ausgelagerten Einheiten (kommunalen Beteiligungsunternehmen in öffentlicher oder privater Rechtsform). Letztere Form der wirtschaftlichen Betätigung geht i.d.R. einher mit einer verringerten Steuerung auf der operativen Ebene (also der Ebene der praktischen Leistungserstellung und der Produktionsabläufe in der Verwaltung) und einer stärkeren Betonung der strategisch-planerischen Ebene (politische Vorgaben von i.d.R. längerfristigen, übergeordneten Zielen) zur zielgerichteten Beeinflussung der kommunalen Beteiligungsunternehmen (siehe hierzu auch die Kapitel 2.3 und 4).

3.2.2 Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für das Gemeinwesen

Elementar für die in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte kommunale Selbstverwaltung ist das Recht auf die Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung. Dies enthält sowohl die Gewährleistung bestimmter Hoheitsrechte der Gemeinden wie Planungshoheit, Gebietshoheit oder Organisationshoheit als auch eine Grundlage für ihre finanzielle Eigenverantwortlichkeit (Finanzhoheit und Steuerhoheit)¹⁴⁵. Die konkrete Ausformulierung und der Umfang von Teilbereichen dieser Rechte sind in der Praxis im Detail jedoch zum Teil heftig umstritten und bilden den Kern der Debatte um die „Zukunft der Stadt“ bzw. die „Stadt der Zukunft“.¹⁴⁶ Zum (normativen) Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen wird die für die Binnenperspektive der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie konstitutive Öffnung der Kommune für die *Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft* genommen (vgl. Kodolitsch 2003, Rennert 2002) sowie die *demokratisch zu legitimierende Steuerung und Kontrolle kommunaler Aufgaben*.

Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft – „Partizipation“ – ist kein Selbstzweck. Zualtererst legitimiert die bürgerschaftliche Partizipation die kommunale Selbstverwaltungsaautonomie nach innen in die Gemeinde. Die Städte und Gemeinden sind die Orte der untersten Einheit demokratisch legitimierter Willensbildung. In der Gemeinde haben Bürger die Möglichkeit, ihr Gemeinwesen unmittelbar mitzugestalten. „Die Entscheidungen sind in der Gemeinde am überschaubarsten. Der Einzelne kennt die Vorder- und Hintergründe, aber auch die handelnden Akteure. Interessenverflechtungen liegen vergleichsweise offen, die Folgen sind leicht nachzuvollziehen, die Möglichkeit, der Einzelmeinung Gehör und Geltung zu verschaffen, ist vor Ort am größten. In diesem Bereich kann und sollte ihm ein Mehr an Mitgestaltung überlassen werden als im weiter entrückten staatlichen Bereich.“ (Knemeyer 1995: 78)

Bis auf den Fall der vollkommen uninformierten Teilnahme an Wahlen ist allen diesen verschiedenen Rollen und Formen der Mitwirkung an der eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gemein, dass sich die Bürgerinnen und Bürger mit Fragen und Problemen aus ihrem unmittelbaren Lebensumfeld, nämlich ihrer Nachbarschaft, ihrer Gemeinde, ihrem Stadtteil oder ihrer Stadt, auseinandersetzen. In der Teilnahme an der politischen Willensbildung und Wahlentscheidung und mehr noch in der aktiven Mitgestaltung und dem praktischen gesellschaftlichen Engagement werden gemeinhin Chancen „einer hohen Identifikation der Bürgerschaft mit dem Gemeinwesen

¹⁴⁵ Vgl. hierzu Vogelgesang/Lübking/Jahn (1997: 39 ff.).

¹⁴⁶ Ein Versuch der Neubestimmung und Neuakzentuierung der Grundsätze und Ziele der kommunalen Selbstverwaltung in der kommunalen Praxis ist das Projekt des Deutschen Städtetages (DST) „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!“ (siehe im Internet unter www.staedtetag.de oder Articus 2002).

und einer weitgehenden Integration der Bürgerinnen und Bürger in das Gemeinwesen“ (Articus 2002: 10 f.) gesehen.¹⁴⁷

Partizipation und mehr noch Engagement und Aktivierung sind auf lokaler Ebene leichter und vielfältiger möglich als auf überlokaler, staatlicher Ebene. Die Gemeinde ist für ihre Bürger ein elementarer Bestandteil ihres gesellschaftlichen Lebens, vor allem aber auch ihres Alltags. In der Gemeinde erfahren Bürger unmittelbar die Auswirkungen der Staatstätigkeit, denn hier prägt die Bereitstellung öffentlicher Leistungen ihre Lebensgestaltung, hier nutzen sie das Infrastrukturangebot und haben unmittelbaren Behördenkontakt. So stellt sich das Verhältnis zwischen Staat und Kommune als ein wechselseitiges dar: Einerseits gewährt der Staat den Kommunen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, andererseits wirken die Gemeinden als „Schule der Demokratie“, in denen bürgerschaftliche Kompetenzen erworben werden können, für das System stabilisierend. Denn die bürgerschaftliche Mitwirkung an den örtlichen Angelegenheiten legitimiert nicht nur die kommunale Autonomie selbst. Das Gesamtkonstrukt aus Kommune als politisch-administratives System und bürgerschaftlicher Partizipation bildet auch die „Hauptquelle staatlicher Legitimität“ (Kodolitsch 2003). In der Mitwirkung der Bürger an der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft findet die Kommune – institutionalisiert in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung – einen Legitimationsgrund für ihre Existenz nicht nur als gebaute Stadt, sondern auch als politische Gemeinde, die mehr ist als eine intermediäre Verwaltungsinstanz zwischen Staat und Individuum.

Demokratische Steuerung und Kontrolle kommunaler Aufgaben

Aufgrund umwelt-, sozial- oder stadtentwicklungspolitischer Ziele (Gemeinwohlbelange) in Kommunen gibt es „Aufgaben und Funktionen, die nicht oder nicht alleine Marktgesetzen folgen können, sondern politischer Vorgaben und politischer Steuerung auf der örtlichen Ebene bedürfen“ (Articus 2002: 11). In diesem Zusammenhang wird insbesondere der Bereich der (kommunalen) Daseinsvorsorge immer wieder genannt. Doch nicht nur für diesen Bereich trifft die Frage nach der demokratisch legitimierten Steuerung und Kontrolle kommunal wahrgenommener oder verantworteter Aufgaben als „konstitutives Element kommunaler Selbstverwaltung“ (Kodolitsch 2002b: 53) in dessen Kernbereich¹⁴⁸. Zwei Betrachtungsebenen sind hier zu unterscheiden: zum einen die Steuerung und Kontrolle kommunaler Aufgaben und Unternehmen innerhalb und durch das politisch-administrativen System in Kommunen (z.B. mittels eines Beteiligungscontrollings) und zum zweiten die Steuerung und Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger – sei es in ihrer Rolle als politische Auftraggeber, als Kunden oder als Mitgestalter (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Die Grundvoraussetzung für beide Ebenen sind Transparenz und Informationen über die Aufgabenwahrnehmung und -erstellung (Articus 2002: 12).

Die Praxis zeigt jedoch für die erste Ebene, dass sich im Zuge von Privatisierung und Ausgliederung Steuerungs- und Kontrolldefizite im politisch-administrativen System des

¹⁴⁷ Ähnlich Kodolitsch, für den die Bürger durch ihr Engagement in kommunalen Angelegenheiten ihre Identifikation mit ihrem Gemeinwesen „bekunden“ (2003: 1).

¹⁴⁸ Vgl. hierzu auch Kapitel 3.1.2 und 3.1.3. für eine verfassungsrechtliche Darstellung der Anforderungen an Ingerenz der Kommunen in Privatisierungsfällen.

so entstandenen „Konzern Stadt“ (Wohlfahrt/Zühlke 1999) einstellen. Die aus der Kernverwaltung qua Organisationsprivatisierung ausgelagerten Betriebe entwickeln häufig ein Eigenleben (Bogumil/Holtkamp 2002b: 77). Diese in der Regel faktisch selbständig handelnden kommunalwirtschaftlichen Beteiligungsunternehmen gelten somit als „untersteuert“, ganz im Gegensatz zur „übersteuerten“ Kernverwaltung (Kodolitsch 2002b: 51; Röber 2001: 8). Steuerungs- und Kontrolldefizite ergeben sich nicht nur aus der gewachsenen „institutionellen Distanz“ zwischen Steuerungssubjekt und -objekt, sondern auch aus der zunehmenden Komplexität der Steuerungs-, insbesondere aber der Kontrollaufgaben in einem weit verzweigten Geflecht aus direkten und indirekten Beteiligungsunternehmen (vgl. Kapitel 2.3). So dürfte es Kommunen zunehmend schwerer fallen, die verfassungsrechtlich gebotene Ingerenz¹⁴⁹ auch in der politisch-administrativen Praxis z.B. über ihr Beteiligungsmanagement und -controlling aufrecht zu erhalten.

Auf der zweiten Ebene stellt sich die Situation der Steuerung und Kontrolle kommunaler Aufgaben durch die Bürgerinnen und Bürger ebenfalls kritisch dar, da diese eine Kontrollfunktion entweder in ihrer Rolle als „Kunden“ kommunaler Betriebe bzw. öffentlicher, gemischt-wirtschaftlicher oder privater¹⁵⁰ „Erfüllungsgehilfen“ wahrnehmen können – verbunden mit allen Informationsdisparitäten und Abhängigkeiten, die dieser Vorstellung von Kundendemokratie anhaftet, zumal dann, wenn der Bürger bzw. Kunde nicht über eine praktikable „Exit-Option“ verfügt¹⁵¹ – oder als „politische Auftraggeber“ der Kommune entweder als Unternehmenseignerin oder als Letztverantwortliche für die Aufgabenerfüllung. Damit ist der Kunde öffentlich verantworteter Dienstleistungen wieder auf den Rat oder die Verwaltung als intermediäre Instanz gegenüber den Unternehmen verwiesen, so dass sich an dieser Stelle der Kreis zur ersten genannten Ebene, dem politisch-administrativen System, mit seinen Steuerungs- und Kontrolldefiziten schließt.

3.2.3 Kommunale Selbstverwaltung unter Druck

„Die Demokratie ist ... ein Projekt, das sich nur in der öffentlichen Auseinandersetzung um die Interpretation ihrer fundamentalen Ideen und die angemessenen Formen ihrer Verwirklichung fortschreiben lässt.“ (Klein/Schmalz-Bruns 1997: 11) Demokratie will also „gelebt“ sein. Doch braucht gelebte Demokratie und ebenso kommunale Selbstverwaltung als ihr lokal verankerter Ausdruck Entscheidungsfelder und Aufgabenbereiche mit entsprechenden Handlungs- und Entscheidungsspielräumen. Die Kommunen und mit ihnen die verfassungsrechtlich verbürgte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sind von verschiedenen Seiten unter Druck geraten, so dass der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum der Städte und Gemeinden massiv eingegrenzt wird:

149 Für eine differenzierte rechtliche Diskussion der kommunalen Einwirkungsmöglichkeiten und Restriktionen bei der Privatisierungsentscheidung vgl. Kapitel 3.1.2 (hoheitliche Ingerenz und Maß an Ingerenzmöglichkeiten) und Kapitel 3.1.3.

150 Die Beziehung zwischen Kunden und Privatunternehmen im Energiesektor hat jedoch keinen unmittelbaren Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung, da es sich hierbei um eine private Vertragsbeziehung im Wettbewerb im Markt handelt.

151 Vgl. hierzu kritisch Bogumil/Holtkamp (2002b: 82 f.).

- (1) Eine in dem Maße bisher unbekannte Menge „detaillistisch tief geregelter Gesetze, Verordnungen und verbindlicher Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder sowie die enorm stark angewachsene Zahl der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften ... haben die Städte zu einem staatlichen Vollzugsorgan degradiert“ (DST 2003e: 2). Entsprechend ist der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in Kommunen immer mehr zurückgegangen (Bogumil 2001: 77).
- (2) Der Staat überträgt nach wie vor Aufgaben auf die Kommunen, ohne diesen entsprechende finanzielle Kompensationen für die kommunal erbrachten (und finanzierten!) Aufgaben zukommen zu lassen. Die Forderung der Kommunen nach Einführung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt“) ist weithin bekannt.
- (3) Eng mit den beiden ersten „Druckpunkten“ gekoppelt ist die dramatische Entwicklung der kommunalen Finanzen und Investitionstätigkeit. Die in Kapitel 1.1 beschriebene Krise der kommunalen Finanzen – ausgelöst durch steigende Ausgaben im sozialen Bereich und zeitgleich sinkenden Einnahmen – beschränkt die finanziellen Spielräume auf ein Minimum. „Die sog. ‚freie Spitze‘ für freiwillige Aufgaben tendiert gegen Null.“ (DST 2003e: 2)
- (4) Als Folge primär des EU-Wettbewerbs- und Vergaberechts geraten kommunale Unternehmen und deren Aufgabenerstellung unter Wettbewerbsdruck. In Verbindung mit den knappen Haushaltsmitteln haben viele Kommunen Anteile ihrer Beteiligungsunternehmen veräußert – mit den entsprechenden Folgen für kommunale Steuerung und Kontrolle dieser Unternehmen (vgl. Kapitel 2.3). Einige sprechen gar bereits von einer „Selbstentmachtung der Kommunalvertretungen im Rahmen von Privatisierung“ (Bogumil/Holtkamp 2002b: 79 ff.).

Diese schlussendlich massiv „schwindenden kommunalen Handlungsspielräume drohen in eine allgemeine Entwertung lokaler Demokratie zu münden. Wo es nichts zu gestalten gibt, wird politische Beteiligung obsolet“ (Roth 1997: 412) – und dies nicht nur in Formen kooperativer Demokratie, sondern möglicherweise auch in ihrer repräsentativ-demokratischen Form, den Kommunalwahlen. Durch die im Trend Flächen deckend zurückgehende Beteiligung bei Kommunalwahlen erhöht sich schließlich auch der Legitimationsdruck auf Kommunen und die Institution der kommunalen Selbstverwaltung. Ihren Tiefstand erreichte die Wahlbeteiligung bei den Kommunal- und Gemeindewahlen in Brandenburg im Jahr 2003 mit 45,83 Prozent.¹⁵² Ohne über die Gründe des Rückgangs der Beteiligung bei Kommunalwahlen im Einzelnen spekulieren zu wollen,¹⁵³ sinkt durch diese Zahlen doch zunächst tendenziell die demokratische Legitimationsbasis und erhöht sich auf der anderen Seite der Druck auf das politisch-administrative System in Kommunen und die kommunale Selbstverwaltung, sich in der politischen Debatte und der Aufga-

152 Bei jeweils zwei der vergangenen Kommunal- und Gemeindewahlen in den Bundesländern (ohne Stadtstaaten) lag die Wahlbeteiligung über 60 Prozent (Bayern, Rheinland-Pfalz) bzw. unter 50 Prozent (Brandenburg, Thüringen), alle Übrigen wiesen im Landesdurchschnitt Beteiligungswerte zwischen 50 und 60 Prozent auf (Quelle: eigene Zusammenstellung nach Daten der Statistischen Landesämter/Landeswahlleiter aus dem Internet).

153 Genannt werden in der Regel Politik- und Politikerverdrossenheit, Desinteresse, das Gefühl der Machtlosigkeit, Zorn, aber auch eine wohl kalkulierte Enthaltung.

benwahrnehmung der Bürgerschaft stärker zuzuwenden. Die Praxis scheint zu zeigen: „So viel demokratischer Aufbruch auf kommunaler Ebene war noch nie.“ (Roth 2001: 136) Durch neue Beteiligungsangebote (z.B. Bürgerbegehren und -entscheide) auf lokaler Ebene haben sich neue Partizipationswege und -chancen eröffnet. Gleichzeitig haben die tradierten konventionellen wie unkonventionellen Formen der Beteiligung kaum an quantitativer Bedeutung verloren. Darüber hinaus haben sich viele neue Felder des bürgerschaftlichen Engagements eröffnet (Roth 2001: 136). Denn: „Jenseits des rechtlichen Schutzes muss das Prinzip der lokalen Autonomie aber fortlaufend seine besondere Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen, um für die Zukunft auch politisch gesichert werden zu können. Die Städte müssen diesen Nachweis erbringen durch zukunftsfähige Konzepte für die erfolgreiche Gestaltung und Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben, die die Qualität des Lebens, Wohnens, Wirtschaftens und Arbeitens in der Stadt prägen.“ (DST 2003d: 6)

Die sich aus diesen Überlegungen ableitende zentrale Frage lautet, ob der kommunalen Selbstverwaltung nicht nur ein eigener Aufgabenbestand (der juristisch gegeben ist), sondern eine eigene Leistungserstellung als Voraussetzung gegeben sein muss. Anders formuliert: Gilt der Topos der Kopplung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie an die eigene wirtschaftliche Betätigung der Kommunen noch, und ist diese Kopplung zwingende Voraussetzung kommunaler Selbstverwaltung? Reicht die Rolle der Gewährleistungskommune, um das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ausfüllen zu können? Die Voraussetzungen, die eine Gewährleistungskommune, die kommunale Selbstverwaltung ernst nimmt, erfüllen müsste, werden im folgenden Kapitel diskutiert.

4. Veränderte Aufgaben und Steuerungspotenziale in der „Gewährleistungskommune“

Die Transformationsprozesse in Kommunen können als ein institutioneller Wandel von einer Leistungs- zur Gewährleistungskommune beschrieben werden. Für die Auseinandersetzung mit diesem Wandel wurde ein Vorgehen in einer dreistufigen Kaskade an Abstraktionsniveaus gewählt: Ausgehend von einem Wandel des Staatsverständnisses im Gewährleistungsstaat werden jeweils für die sich verändernden Dispositionen der öffentlichen Hand in einem zweiten Schritt Ableitungen für ein Konzept der „Gewährleistungskommune“ theoretisch unterfüttert, bevor dann in Kapitel 4.2 „veränderte Aufgaben und sozial-ökologische Steuerungspotenziale am Beispiel der Transformationen in netzgebundenen Infrastruktursektoren“ in Kommunen auf einer eher operativen/praktischen Ebene dargestellt und diskutiert werden.

4.1 Zur Konzeption der „Gewährleistungskommune“

Terminologisch wird die Diskussion über den institutionellen Wandel/Leitbildwandel der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und ihrer Steuerung primär an dem Begriff des Gewährleistungsstaates und seltener an dem der Gewährleistungskommune festgemacht. Gerade auf kommunaler Ebene tritt dieser Wandel jedoch auf besondere Weise in Er-

scheinung und wird akut (vgl. die Kapitel 1 und 2). Man muss Reichard nicht unbedingt in der Stärke der Formulierung bei seiner Einschätzung zustimmen, wenn er konstatiert, dass die „staatstheoretische und verwaltungswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Ansatz des Gewährleistungsstaates ... bislang sehr zurückhaltend geführt worden“ ist und hier „erheblicher Analysebedarf“ besteht (Reichard 2002: 39). Dass Reichards Einschätzung aber für eine wissenschaftlich fundierte Konzeption der „Gewährleistungskommune“ gerade im Hinblick auf Aspekte einer differenzierten Aufgabenwahrnehmung und -steuerung gilt, dürfte kaum infrage stehen. Von einem Versuch, systematisch aus dem Ansatz des Gewährleistungsstaates eine Konzeption einer Gewährleistungskommune abzuleiten, ist nichts bekannt. So verdienstvoll dies auch wäre, aber eine derartige, anspruchsvolle, wohl zunächst vorrangig verfassungsrechtliche Übertragung kann auch an dieser Stelle nicht geliefert werden. Gleichwohl wird im Folgenden aber der Versuch unternommen, bisherige Beschreibungen des Gewährleistungskommunen-Modells zu vertiefen.

In der theoretischen Auseinandersetzung um das Gewährleistungsmodell wird in der Literatur mit dem Begriff des „Gewährleistungsstaates“ operiert, während die empirischen/praktischen Beispiele zur Veranschaulichung der theoretischen Aussagen regelmäßig der kommunalen Ebene entnommen sind.¹⁵⁴ Dieser Wechsel der Betrachtungsebene wird oft „stillschweigend“ vollzogen, so dass durchaus gefragt werden darf, ob sich dadurch nicht Brüche in der Konsistenz der Argumentation auftun. Eine Definition/Konzeption von Gewährleistungskommune wird sich nicht allein dadurch aufbauen lassen, dass die Endung „Staat“ der in der Literatur vorliegenden Definitionen von „Gewährleistungsstaat“ durch „Kommune“ ausgetauscht wird. Ein solches Vorgehen wäre sicherlich zu einfach. Wenigstens müssen die zwischen Staat¹⁵⁵ und Kommunen unterschiedlichen Aufgabenarten, -verantwortlichkeiten und Ressourcen in Betracht gezogen werden. Insbesondere die in Kommunen zur Verfügung stehenden personellen, sachlichen, finanziellen und kompetenziellen Ressourcen sind nicht mit denen staatlicher Administration vergleichbar – eine zutiefst banale Aussage, die man sich dennoch klar machen muss, um insbesondere die Grenzen des Modells der Gewährleistungskommune erkennen zu können. Kommunen verfügen über – derzeit in ganz besonderem Maße – sehr beschränkte finanzielle Mittel.¹⁵⁶ Abhängig von der Stadtgröße nennen die Kommunen zwar eine vielfach und vielseitig hoch qualifizierte und entsprechend sachlich ausgestattete Verwaltung und Einrichtungen ihr Eigen, die Größe und damit Wissensverarbeitungskapazität staatlicher Verwaltung und Behörden wie z.B. Bundesministerien erreichen sie nicht. Schließlich hat der Gewährleistungsstaat gegenüber privaten Akteuren, die von ihm mit einer Aufgabenerbringung beauftragt sind, ein anderes „Drohpotenzial“ und eine andere „Verhandlungs-

154 Hieran mag man schon erkennen, dass es in den Kommunen in gewisser Weise bereits Erfahrungen mit dem Gewährleistungsmodell gibt: Denn seit langem haben Kommunen die Wahl zwischen zwei Formen der Aufgabenerledigung: Eigenerstellung oder Fremderstellung. Neu sind hingegen die Aufmerksamkeit, die der Fremderstellung geschenkt wird, und die theoretische Auseinandersetzung mit dem Thema.

155 Zur sprachlichen Klarstellung wird im Folgenden dann von „Staat“ gesprochen, wenn Bund und Länder gemeint sind. Damit wird „Kommune“, auch wenn diese verfassungsrechtlich gesehen dem Staat zugeordnet wird, hier ausgenommen. Ist im Text die Rede von „öffentlicher Hand“, so sind sowohl Bund und Länder als auch die Kommunen gemeint.

156 Vgl. hierzu Kapitel 1.1 in dem die dramatische finanzielle Lage der Kommunen eindringlich beschrieben ist.

macht“ als eine einzelne Kommune. Man stelle sich vor, eine kleine Kommune gerate mit einem Global Player der Wasserbranche in Konflikt.¹⁵⁷ Und, nicht zu vergessen: Kommunen haben keine Gesetzgebungskompetenz.

Die Rede vom „Gewährleistungsstaat“ als Ausdruck eines gewandelten Staatsverständnisses

Das dem Staat zugrunde liegende Verständnis – ausgedrückt in einem verbalisierten Leitbild – hat sich in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive verändert: angefangen beim Ordnungs- und Hoheitsstaat über das Leitbild eines leistenden bzw. produzierenden (Sozial-)Staates bis hin zu in den vergangenen Jahren aufkommenden Leitbildern des schlanken, moderierenden, aktivierenden, kooperierenden oder gewährleistenden Staates.¹⁵⁸ In und mit diesen schillernden, jedoch zugleich unscharfen Begriffen kommt ein Wandel des Staatsverständnisses zum Ausdruck (Reichard 2002, Schuppert 1998a und 2001). Unscharf wirken diese Etikettierungen deshalb, weil sie wenigstens im Sprachgebrauch in der politischen Auseinandersetzung einer fundierten und konsistenten inhaltlichen Bestimmung harren. Dass diese Begriffe und Verständnisse in der politischen Auseinandersetzung stehen, weist schon darauf hin, dass sie normativ aufgeladen sind und miteinander konkurrieren. Es gibt kein allein gültiges Staatsverständnis. Das kann es in einem pluralistischen, freiheitlich-demokratischen Staatswesen auch nicht geben, wenn man Staatsverständnis gleichsam bottom-up übersetzt mit: wie die Bürger „ihren“ Staat verstehen und welches Bild staatliche Institutionen und nicht staatliche korporative Akteure vom Staat haben. Denn dann ergeben sich zwingend viele unterschiedliche Bilder und Verständnisse. Dennoch gibt es in der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Akzeptanz dominante, paradigmatische Verständnisse, die vor dem Hintergrund der realen Bedingungen staatlichen Handelns einer permanenten (überwiegend unbewussten, gelegentlich auch einer bewussten¹⁵⁹) Prüfung unterliegen. Denn die Kluft (die kognitive Dissonanz) zwischen staatlichem Anspruch und Wirklichkeit darf nicht zu weit auseinander klaffen. Um dies mit anderen Worten an einem Beispiel festzumachen: Ein sozialer Wohlfahrtsstaat, der seinem Anspruch nach auf sozialen Ausgleich angelegt ist, aber in der Praxis kaum Erfolge bei der Zielerreichung vorweisen kann, oder aber immer weniger dazu in Lage ist,¹⁶⁰ seinem Anspruch gerecht zu werden, wird nicht mehr als solcher wahrgenommen werden. Theoretisch existieren zwei Wege, diese Kluft zu schließen: Entweder der Staat versucht, sein Leitbild zu bewahren, wird dann aber z.B. sein Instrumentarium verändern müssen, oder er passt sein Leitbild an die „real existierenden“ Bedingungen an. Insofern könnte man sowohl die Modifikation des Staatsverständnisses im Zuge eines öffentlichen Diskurses als auch die Anpassung staatlicher Institutionalisierungen als Ver-

157 Dass man am Beispiel der Auseinandersetzung um das Lkw-Mautsystem zwischen dem Bundesverkehrsministerium und der Firma Toll Collect sehr schön erkennen kann, dass es auch um das staatliche Drohpotenzial und Vertragsverhandlungsgeschick nicht immer zum Besten gestellt ist, sei hier dahingestellt.

158 Einige dieser Etikettierungen werden auch in Verbindung mit Kommunen genannt – häufig mit dem Begriff „Bürgerkommune“ verbunden.

159 Vgl. hierzu etwa aufgabenkritische Prozesse der öffentlichen Hand (siehe auch Kapitel 2.2).

160 Dabei ist es nahezu unerheblich, ob diese Einschätzung auf objektiven Tatsachen beruht oder ob die öffentliche Wahrnehmung verzerrt ist.

such einer „Dissonanzreduktion“ bezeichnen. In der aktuellen Debatte um ein neues Staatsverständnis erleben wir derzeit genau diesen Suchprozess nach der Passfähigkeit neuer staatlich-gesellschaftlicher Leitbilder und veränderter (Steuerungs-)Instrumente.

Die normativ aufgeladenen Pole der verschiedenen eingangs genannten Leitbilder können plakativ durch den neoliberalen „schlanken“ Staat auf der einen und den traditionellen Wohlfahrtsstaat auf der anderen Seite markiert werden (Reichard 2002: 27). Das Konzept des Gewährleistungsstaates wird als „Mittelweg“ zwischen diesen Polen interpretiert (u.a. Reichard 2002: 27), was nicht heißt, dass das Konzept des Gewährleistungsstaates wertfrei oder neutral wäre. Für die einen ist der Gewährleistungsstaat vielleicht schon der Anfang vom Ende des fürsorglichen Wohlfahrtsstaates, für andere ein Konzept, das den herrschenden global-gesellschaftlichen „Megatrend“ (E.U. von Weizsäcker) einer letztendlich zu Entdemokratisierung und im Zuge seines ökonomischen Darwinismus zur Oligo- und Monopolisierung führenden neoliberalen Modernisierung auf „mittlerem“ Wege aufhält, eine „pragmatische Synthese“ (Reichard zitiert nach Andersen/Reichard 2003: 17), oder für wiederum andere ein Leitbild, das längst nicht weit genug geht, den Staat auf seine Kernaufgaben zurückzustutzen und alles andere den freien Kräften des Marktes zu überlassen. Vermutlich hat das Konzept des Gewährleistungsstaates aber gerade wegen dieser „Mittelposition“ innerhalb der „Staatsmodernisierungs-Leitbilder“ eine gewisse Beachtung gewonnen¹⁶¹. Gemeinsam ist den Leitbildern jenseits aller inhaltlichen Unterschiede und verschiedenen Akzentuierungen jedoch ein Verwischen der Grenze zwischen Staat und Markt: „Öffentliche Aufgaben werden in immer stärkerem Maße durch institutionelle Arrangements (immer mehr durch Netzwerke) erbracht, die durch einen komplexen ‚public private mix‘ gekennzeichnet sind.“ (Reichard 2000: 22)

Die kommunale Ebene im Gewährleistungsstaat

Die in einem komplexen Public-Private-Mix verschwimmenden Grenzen zwischen öffentlicher Hand und Privaten schlagen sich auf kommunaler Ebene in Bestrebungen zur Modernisierung öffentlicher Verwaltung (vgl. Kapitel 2.1) (international als „New Public Management“ und in Deutschland insbesondere unter dem Label „Neues Steuerungsmodell“ der KGSt eingeführt), Privatisierung und Ausgliederung kommunaler Aufgaben/Dienstleistungen (vgl. Kapitel 2.3) oder auch in der Rede von der „Bürgerkommune“ (vgl. Kapitel 2.4) nieder – ein Diskursfeld sich potenziell überlagernder, durchdringender, wechselseitig bedingender und gegebenenfalls auch konkurrierender Ansätze von Reformstrategien zur Modernisierung nicht nur, aber gerade der öffentlichen Verwaltung in Kommunen. Ebenso betroffen ist das Dreiecksverhältnis von politisch-administrativem System, der (privaten wie kommunalen) Wirtschaft vor Ort und der Bürgerschaft.

Aus den oben genannten verschiedenen Leitbildern/Staatsverständnissen lassen sich jeweils unterschiedliche Rollen, Funktionen und Aufgaben des Staates ableiten – und damit auch die komplementären Rollen, Funktionen und Aufgaben privater bzw. nicht staatlicher

¹⁶¹ Vgl. hierzu analog zum Modell der Gewährleistungsstaates die Bemerkungen von Voßkuhle (2001) zur „Karriere“ des Schlüsselbegriffs „regulierte Selbstregulierung“, die u.a. daher rühre, dass dieses Konzept keiner politischen Richtung eindeutig zuzuordnen sei und verschiedene theoretische Ansätze vereinige.

(korporativer) Akteure. Die Auseinandersetzung mit dem Konzept des Gewährleistungsstaates, auf das hier fokussiert wird, erfordert eine Befassung mit dem zugrunde liegenden

- Wandel des Staatsverständnisses als gewandeltes Verständnis staatlicher Steuerung,
- Wandel der Aufgaben des Staates und dem Denken in Verantwortungsstufen,
- Wandel der institutionellen Konfiguration der einzelnen Akteure und ihres institutionellen Arrangements (ihre Rollen und Beziehungen zueinander),
- Wandel der Wissensbedarfe sowie schließlich
- den Grenzen des Gewährleistungsmodells.

Für die öffentliche Gewährleistungsfunktion und das Modell der Gewährleistungskommune richtet sich der Blick dann entsprechend auf den Wandel der Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung, der kommunalen Aufgaben, der institutionellen Konfiguration¹⁶² der Kommune und der Wissensbedarfe in Kommunen. Die daraus ableitbaren Grenzen des Gewährleistungsmodells sind für die kommunale Ebene vermutlich noch einmal enger zu ziehen als für den Staat.

4.1.1 Wandel des Staatsverständnisses als gewandeltes Verständnis staatlicher und kommunaler Steuerung

Die staatliche Perspektive

Auslöser des Wandels des Staatsverständnisses vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat ist der durch

- einen stetig gestiegenen, heute sehr umfangreichen staatlichen Aufgabenbestand,
- auch für den Staat grundsätzlich knappe, d.h. begrenzte, Ressourcen und
- eine zunehmende Komplexität und Interdependenz sozial-ökologischer Probleme und staatlicher Steuerungsaufgaben durch die Differenzierung gesellschaftlicher funktionaler Teilsysteme

„überforderte“ Staat (Hoffmann-Riem 2001a: 15 f.).¹⁶³ Die angenommene „Überforderung“ drückt sich u.a. aus in einer Finanzkrise der öffentlichen Haushalte, Ineffizienzen öffentlicher Leistungserstellung und Steuerungsdefiziten/-problemen.

„Moderne“ Gesellschaften werden in den soziologischen Modernisierungs- und Steuerungstheorien häufig als funktional hochgradig differenziert beschrieben. Es bilden sich funktionale Teilsysteme (Recht, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Religion) heraus, die hoch spezialisiert für die Erfüllung bestimmter gesellschaftlicher (Teil-)Aufgaben zuständig sind. Diese Teilsysteme sind selbst in sich wiederum hochgradig differenziert. Damit verbunden ist eine Steigerung gesellschaftlicher Komplexität; durch den enormen Erkenntniszuwachs des modernen Wissenschaftssystems stellen sich zugleich eine steigende Unsicherheit und das Wissen von Nichtwissen-Beständen ein, die gesellschaftlich verar-

¹⁶² Hier vor allem des politisch-administrativen Systems.

¹⁶³ In Kapitel 2.2 (Aufgabenkritik) wurde bereits auf die Kluft zwischen Aufgabenbestand und verfügbaren staatlichen Ressourcen eingegangen.

beitet werden müssen. Wichtig für den hier interessierenden Kontext ist insbesondere, dass traditionelle staatliche, d.h. hierarchische, Steuerung, also im klassischen Sinne das Einwirken eines Steuerungssubjektes mit einem Steuerungsinstrument auf ein Steuerungsobjekt, um eine Steuerungsziel zu erreichen, nicht mehr möglich ist – wenn sie es denn jemals war. Schon in den 70er-Jahren wurde die „Krise der regulativen Politik“ diagnostiziert (Mayntz 1979, zitiert nach Mayntz 1996: 148).

Mit einer differenzierten Gesellschaft muss ein differenzierter Staatsapparat korrespondieren, der mit seinen funktional differenzierten Subsystemen an gleichermaßen differenzierte funktionale Teilsysteme der Gesellschaft „andocken“ kann. Entsprechend differenzieren sich der Staat und seine Institutionen wie etwa auf der praktischen Ebene die Verwaltungseinheiten nach Sachgebieten, Themenfeldern oder Aufgabenbereichen aus. Daraus wiederum entsteht auch ein Verhandlungs- und Koordinationszwang innerhalb des Staatsapparates zwischen seinen Subeinheiten bzw. Subsystemen (Mayntz 1996: 157). Doch diese Sachgebiete können aufgrund der gesellschaftlichen Interdependenzen nie ein für sich genommen autarkes Problemfeld oder Entscheidungsproblem abdecken. Immer sind auch andere Ressorts oder Behörden mit ihrem Wissen und ihren jeweils spezifischen Interessen von einer zu regelnden Entscheidung betroffen. Und so ist gerade der „aus der Differenzierung folgende Zwang zum Verhandeln *innerhalb* des Staatsapparates ... der zentrale Mechanismus, durch den die gesellschaftlichen Interdependenzprobleme auf die Tagesordnung staatlichen Handelns kommen. Ohne die Existenz *intrastaatlicher* Verhandlungsprozesse würde die Verlagerung politischer Entscheidungsprozesse in sektorale Politiknetzwerke nur zur Fragmentierung führen.“ (Mayntz 1996: 157; Hervorhebungen im Original) Staat und Politik wären dann nicht handlungsfähig. Zentrale Aufgabe von Staat und Politik sind die Lösung und Vermittlung zwischen teilsystemischen Interdependenzen und sich daraus ergebenden Abstimmungsproblemen und Abhängigkeiten. In dieser Funktion des „Interdependenzmanagements“ (Mayntz 1996) bestehen Staat und Politik damit auf ihrem – wenn auch anders als früher definierten – Steuerungsanspruch gesellschaftlicher Systeme und Prozesse. „Steuerung‘ im Sinne einer absichtsvollen Beeinflussung sozialer Prozesse bleibt damit dem Anspruch nach die besondere Funktion des politisch-administrativen Systems. Was sich geändert hat, ist die Art, wie der Staat seine Aufgaben zu erfüllen versucht“ (Mayntz 1996: 157) – und damit, wie er versucht zu steuern.

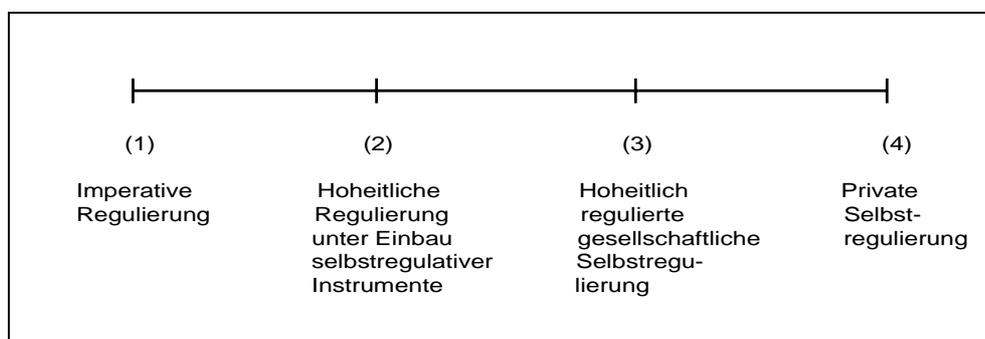
Aus der oben konstatierten Überforderung des (hoheitlich-regulativen) Staates leitet der (den öffentlichen Diskurs bestimmende) Ansatz einer neoliberalen Modernisierung seine Kritik des „Staatsversagen“ ab und fordert stattdessen mehr private Selbstverantwortung, Eigeninitiative und Selbstregulierung. Andererseits unterliegt diese private Selbstregulierung über den Markt immer der Gefahr des „Marktversagens“¹⁶⁴. Dazwischen lässt sich jedoch eine Skala verschiedener Steuerungsmodi ausbreiten. Hoffmann-Riem bildet auf dieser Skala¹⁶⁵ vier Typen der Regulierung ab: Sie reicht von „hoheitlich-imperativer Regulierung“ (1) über „hoheitliche Regulierung mit selbstregulativen Elementen“ (2), „hoheitlich

¹⁶⁴ Marktversagen wird primär begründet mit externen Effekten und Marktungleichgewichten bzw. Machtasymmetrien, die die Funktionsweise des Marktes gefährden.

¹⁶⁵ Vgl. ebenfalls Schuppert (1998), der sich auf ein früheres Werk von Hoffmann-Riem bezieht.

regulierte Selbstregelung“ (3) bis hin zur „privaten Selbstregelung“ (4) (Hoffmann-Riem 2001a: 29).

Abbildung 3: Skala von Regulierungstypen*



*Quelle: Eigene Darstellung nach Hoffmann-Riem (2001a: 29).

Bei denjenigen Regulierungstypen, die über den Typ der ‚hoheitlich regulierten Selbstregelung‘ hinausgehen, „verlässt sich der Staat (jedenfalls zunächst) auf Selbstregelung rechtlich privater, häufig auch privatwirtschaftlich orientierter Handlungsträger, gibt aber einen regulativen Rahmen für die private Selbstregelung vor“ (Hoffmann-Riem 2001a: 30).¹⁶⁶ Die auf dieser Skala abgebildeten unterschiedlich starken Kopplungen staatlich politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung bilden eine „verbreitete Mischform von Governance“ (Mayntz 1996: 160). So mögen staatliche und gesellschaftliche Regulationen zwar gelegentlich in Konflikt und Konkurrenz geraten, letztlich können sie sich jedoch nicht substituieren, sondern sich nur im – besten Falle positiv – aufeinander beziehen und ergänzen.

Das Konzept des Gewährleistungsstaates wäre auf der Skala der Steuerungsmodi um die beiden mittleren Typen der „hoheitlichen Regulierung mit selbstregulativen Elementen“ und der „hoheitlich regulierten Selbstregelung“ herum anzuordnen. Der Gewährleistungsstaat „belässt es bei einer öffentlichen Aufgabe, konzentriert sich in vielen Bereichen aber darauf, lediglich einen Rahmen und strukturierende Vorgaben für Problemlösungen durch andere, insbesondere Private, bereitzustellen, ohne die Verfolgung und Erreichung gemeinwohlorientierter Ziele in einer bestimmten Weise zu garantieren“ (Hoffmann-Riem 2001a: 24). Das „Providing“, die eigene Leistungserstellung, des Staates wird damit durch ein „Enabling“ Dritter zur Leistungserstellung ersetzt. Die öffentliche Hand „übt nicht mehr länger ein öffentliches ‚Produktionsmonopol‘ aus, sondern kooperiert bei der Aufgabenerledigung mit Privaten, gegebenenfalls auch mit anderen öffentlichen Leistungsanbietern“ (Reichard 2002: 30). Oder mit den Worten Trutes: Gewährleistungsstaat „bezeichnet den zwar an seiner konkreten, also aufgabenbezogenen Gemeinwohlverantwortung festhaltenden Staat, der sich allerdings aus der eigenhändigen Erfüllung bestimmter Aufgaben zurückgezogen hat“ (Trute 2002: 329). Im praktischen Staats- und Verwaltungshandeln

¹⁶⁶ Ein weiterer Regulierungstyp der genannt werden kann, ist der der „regulierten Selbstregulierung“ (Berg u.a. 2001). Regulierte Selbstregulierung ist als Konzept „arbeitsteiliger Gemeinwohlerzielung“ schon länger bekannt und ebenso wie die oben genannten Steuerungs- oder Regulierungsmodi gekennzeichnet durch die Verwobenheit von Fremd- und Selbststeuerung (Voßkühle 2001: 197 ff.).

heißt das, dass eine „politisch legitimierte öffentliche Einrichtung ... über die Erbringung politisch gewollter und finanzierbarer Leistungen an die Bürger entscheidet und entweder eigene öffentliche Dienste oder fremde Anbieter mit der Leistungserbringung beauftragt“ (Reichard 2002: 30).

Wandel des Verständnisses von „Kommune“ und kommunaler Selbstverwaltung

Analog dem Leitbild des Gewährleistungsstaates nimmt auch die Gewährleistungskommune einen Mittelweg/Kompromiss auf der ideologischen Skala zwischen allzuständiger Daseinsvorsorge-/Produzenten-/Leistungskommune einerseits und andererseits einer schlanken Dienstleistungskommune als verlängerter Arm staatlicher hoheitlicher Verwaltung im neoliberalen Minimalstaat ein. Auch für die Gewährleistungskommune gilt, dass die Attraktivität/Bedeutung, die dieses Leitbild erlangt hat, auf eine gewisse Unschärfe und einen Mangel an konkretem definitorischen Gehalt zurückzuführen ist. Denn wie die beiden nachfolgenden Zitate zeigen, ist der „Mittelweg“ zwischen den Polen ganz schön breit:

- „Die ‚Gewährleistungskommune‘ der Zukunft leistet die Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Aufgaben und gewährleistet die Durchführung der Aufgaben, die nicht zu diesem Kernbereich gehören. Diese Durchführungsaufgaben überträgt sie – wo immer möglich – entweder auf spezialisierte Anbieter (kommunaler) Dienstleistungen oder auf die Bürger.“ (Roland Berger Strategy Consultants o.J.: 12)
- „Die öffentliche Hand stellt also die Aufgabenerfüllung sicher (sie ‚gewährleistet‘ sie), sie muß aber nicht notwendigerweise alle diese Aufgaben auch selber erfüllen, sondern kann sich Dritter bedienen. Sie übt nicht mehr länger ein öffentliches ‚Produktionsmonopol‘ aus, sondern kooperiert bei der Aufgabenerledigung mit Privaten, gegebenenfalls auch mit anderen öffentlichen Leistungsanbietern.“ (Reichard 2002: 30)

Während dem ersten Zitat die Aufforderung zu einer Verringerung des kommunalen Aufgabenbestandes tatsächlich in seiner Substanz entnommen werden kann – die Kommune soll sich auf einen Bestand an Kernaufgaben¹⁶⁷ konzentrieren und darüber hinausgehende Aufgaben „wo immer möglich“ an Dritte delegieren –, ist das zweite Zitat wesentlich zurückhaltender. Entsprechend Reichards Vorstellung des Gewährleistungsmodells ergibt sich für die Kommunen kein wie auch immer gearteter „Druck“, Aufgaben abzugeben. Vielmehr wird der Kommune bei dieser Interpretation die neben der eigenen Leistungserstellung zusätzliche Option dargeboten, sich auch anderer Akteure für die Realisierung von Aufgaben und Gemeinwohlbelangen zu bedienen. Denn „sie *muß* ... *nicht notwendigerweise* (und man könnte hinzufügen: kann aber, wenn sie will, die Verf.) alle diese Aufgaben auch selber erfüllen“ (Hervorhebungen durch die Verf.). In diesem Fall erweitert das Gewährleistungsmodell die Vielfalt möglicher institutioneller Lösungen für die Kommunen in einem positiven Sinne. So wandelt sich das (Selbst-)Verständnis der Kommunen, was sich nicht nur in der Feststellung vom Hauptgeschäftsführer des Deutschen

¹⁶⁷ Zur Problematik und Schwierigkeit, diesen Kernbestand kommunaler Aufgaben zu bestimmen, vgl. Kapitel 3.1.3 (Abwägungs- und Unterscheidungskriterien für die Privatisierung kommunaler Aufgaben).

Städtetages (DST) ausdrückt, dass die Vorstellung, die deutschen „Städte könnten so etwas sein wie ein ‚Rund- umversorger‘ mit Dienstleistungen aller Art ... längst obsolet“ geworden ist (Articus 2002: 14). „Das (neue, die Verf.) Leitbild muss das der gewährleistenden Stadt sein, die dafür sorgt, dass bestimmte Leistungen erbracht werden, ohne sie zwingend selbst zu erbringen“ (Articus 2002: 14). Bei der Wahlmöglichkeit der Kommune zwischen Eigen- und Fremderstellung öffentlicher Aufgaben und Leistungen wird so die Gewichtung zugunsten der Fremderstellung verschoben. Auf der Steuerungsebene ergibt sich daraus eine Umorientierung von der Binnensteuerung hin zu einer außenorientierten, eher wettbewerblichen Steuerung.

Entscheidend für die Qualität und Reichweite des Wandels des kommunalen Selbstverständnisses ist damit nicht die Bezugnahme auf den Begriff „Gewährleistungskommune“, sondern die Frage, inwieweit damit ein politischer Druck auf die Kommune entsteht, für kommunale Aufgaben die Erfüllungs- durch eine Gewährleistungsverantwortung zu ersetzen. Die Verwendung des Begriffs „Gewährleistungskommune“ besagt ohne weitere Erläuterungen für sich genommen lediglich, dass man auf einem Kontinuum möglicher Verständnisse/Interpretationen zwischen den normativen Polen der traditionellen Leistungskommune einerseits und einer schlanken Dienstleistungsverwaltung andererseits jede Position einnehmen kann. Für eine wissenschaftliche wie politische Beurteilung kommt es entscheidend darauf an, das Konzept einer Gewährleistungskommune mit Inhalt zu füllen und auszudeklinieren.

4.1.2 Wandel der Aufgaben der öffentlichen Hand und das Denken in Verantwortungsstufen

Wandel staatlicher Aufgaben

Mit dem Wandel des Staates vom Produzenten zum Gewährleister ergeben sich über die bisherigen Funktionen wie Planung, Durchführung und Kontrolle öffentlicher Leistungen hinaus zusätzliche staatliche Aufgaben und Funktionen wie Moderation, Steuerung und Koordination von zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen, Monitoring und Kontrolle und gegebenenfalls Einspringen in die Leistungserstellung (Reichard 2002: 30 f.). Infolge dessen verschiebt sich die Aufgabengewichtung des Staates. Der gezielte Einsatz „weicher“ Steuerungsformen und das Management verschiedener teilsystemischer, sektoraler Ressourcen, Interessen und Zielvorstellungen der in der Regel eigene Interessen verfolgenden Akteure differenzierter funktionaler gesellschaftlicher Teilbereiche werden somit zur zentralen Funktion von Staat bzw. staatlicher Politik und Verwaltung. Der Staat als gewährleistender Moderator, Koordinator, aber auch Kontrolleur übernimmt dann das „Management der teilsystemischen Interdependenz.“ (Mayntz 1996: 155) „Interdependenzmanagement (als Funktionsbestimmung des politischen Systems, die Verf.) verlangt dementsprechend auch steuernde Eingriffe in die Machtbeziehungen zwischen den Teilsystemen und schließt autoritative Hierarchisierung konkurrierender Forderungen ein. Angesichts asymmetrischer Interdependenz wird schließlich auch die Gewährleistung der Leistungsfähigkeit einzelner Teilsysteme zu einer politischen Aufgabe.“ (Mayntz 1996: 156)

Die Verantwortung des Staates in dessen Rolle als Gewährleistungsstaat, die staatliche Gewährleistungsverantwortung, bezieht sich also nicht nur auf die Gewährleistung einer durch Dritte, d.h. fremd erbrachten, Leistungsproduktion und bestimmter politisch definierter Zielvorgaben (z.B. Qualitätskriterien der Daseinsvorsorge), sondern auch auf die Gewährleistung entsprechender Bedingungen für die Produktion und Distribution der Leistungen. So ist z.B. die Sicherung eines funktionierenden und diskriminierungsfreien Wettbewerbs eine staatliche Gewährleistungsaufgabe. Aber auch die Kooperationsgewährleistung gerade in komplexen Verhandlungssystemen wird beispielsweise zu einer staatlichen Aufgabe; das heißt, dass der Staat dafür Sorge tragen muss, dass Kooperationen zwischen staatlichen, nicht staatlichen, aber auch halb staatlichen Akteuren zustande kommen können und diese in geregelten – institutionalisierten – Bahnen ablaufen. Das gewandelte Aufgabenverständnis des Staates kommt demnach vor allem in einem gewandelten Rollenverständnis der Verwaltung des Staates (und wie noch gezeigt werden wird auch der Kommune) zum Ausdruck (Schuppert 1998a: 25). Wie somit erkennbar geworden sein dürfte, geht mit dem Wandel des Staatsverständnisses vom Wohlfahrts- oder Leistungsstaat hin zum Gewährleistungsstaat ein Wandel der staatlichen Verantwortungsinhalte einher: konkret ein Wandel von der primären Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung.

Um diesen Wandel analytisch fassen zu können, hat sich eine Abstufung staatlicher Verantwortlichkeiten als nützlich erwiesen (vgl. Reichard 2002, Schuppert 2001). Grundlage der systematischen Einteilung staatlicher Verantwortungsstufen sind die verschiedenen Aufgabentypen, mit denen es der Staat und private Akteure zu tun haben. Kißler unterscheidet vier Aufgabentypen (1998: 61):

1. staatliche Kernaufgaben, die vom Staat gewährleistet und selbst vollzogen werden müssen;
2. staatliche Gewährleistungsaufgaben, die vom Staat gewährleistet, aber nicht zwingend durch die öffentliche Hand selbst erbracht werden müssen, sondern auch durch Private vollzogen werden können;
3. staatliche Annex- und Ergänzungsaufgaben (nicht öffentliche Aufgaben), die der Staat wahrnehmen könnte, sofern er dies effizienter bewerkstelligen kann als Private;
4. private Kernaufgaben, die von Privaten zu erbringen sind.

Je nach Aufgabentyp und der aus diesem Typ erwachsenden Pflicht oder Freiheit des Staates, Aufgaben in eigener Regie wahrzunehmen, zu delegieren (zu privatisieren) oder gar nicht wahrnehmen zu dürfen, lassen sich verschiedene Privatisierungsoptionen¹⁶⁸ und damit korrespondierend unterschiedliche Verantwortungsintensitäten und -aufteilungen ableiten. Weitgehende Übereinstimmung besteht in der Literatur darin, dass man drei Grundtypen der Verantwortungsverantwortung unterscheiden sollte: die Erfüllungsverantwortung, die Gewährleistungsverantwortung und die Auffangverantwortung (Schuppert 2001: 401).¹⁶⁹

168 Vgl. zu den Privatisierungsoptionen in Abhängigkeit von der Aufgabenart in Kommunen insbesondere Kapitel 3.1.3.

169 Reichard unterscheidet ferner als vierten Typ die Finanzierungsverantwortung, die nach der Verantwortlichkeit für die Finanzierung einer Leistung fragt (2002: 31); verantwortlich können sowohl der Staat als auch die Abnehmer sein.

„Von einer *Erfüllungsverantwortung* kann man dann sprechen, wenn der Staat selbst ... für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verantwortlich ist, und zwar in der Weise, dass er diese Aufgaben in eigener Regie wahrnimmt und nicht an Dritte delegiert.“ (Schuppert 2001: 401; Hervorhebung durch die Verf.) Hat der Staat die Erfüllungsverantwortung¹⁷⁰ für eine Aufgabe inne, ist er für die Produktion und Distribution einer Leistung an die Kunden bzw. Abnehmer zuständig. Dieser Verantwortungstyp unterscheidet sich von der *Gewährleistungsverantwortung* dadurch, dass „bei der Gewährleistungsverantwortung ein Handeln selbständiger Dritter zwischengeschaltet wird, der Staat aber den für deren Handeln maßgeblichen Rahmen beeinflusst“ (Hoffmann-Riem 2001a: 26 f.). „Die öffentliche Hand konzentriert sich auf die Gewährleistung der Erfüllung nach wie vor als öffentlich angesehener Aufgaben; sie sieht ihre eigene Rolle zuallererst in einer Steuerung, nicht unbedingt auch in der Erbringung öffentlicher Aufgaben (von ‚Providing‘ zu ‚Enabling‘).“ (Reinermann 1994, zitiert nach Schuppert 2001: 402) Durch Steuerung in Form einer maßgeblichen Beeinflussung des Handlungsrahmens privater Akteure versucht der Staat, „die dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung an die Bürger zu politisch gewollten Standards und Kosten“ (Reichard 2002: 31) sicherzustellen – zu gewährleisten. Dazu ist eine staatliche Kontrolle der durch den Staat gewährleisteten und durch Dritte erbrachten Leistungen notwendig. Entsprechend kann bei der Gewährleistungsverantwortung selbst wiederum differenziert werden nach einer Regulierungs- und einer Überwachungsverantwortung (Schuppert 2001: 402). *Auffangverantwortung* schließlich bedeutet, dass der Staat korrigierend oder substituierend tätig werden muss, wenn ein Steuerungsdefizit vorliegt bzw. wenn andere (private) Akteure nicht in der Lage sind, eine Leistung in dem Maße zu erbringen, wie es vom Staat politisch als notwendig definiert wird (Schuppert 2001: 402). In Anlehnung an Schupperts Vergleich aus der Welt des Ballsports sitzt der Staat hier gleichsam auf der „Reservebank“ (2001: 402) und springt ins Spiel ein, wenn ein (von ihm eingesetzter und beauftragter) Spieler ausfällt und kein anderer (privater) Spieler von außen die Position/Aufgabe übernehmen kann. Auf einer Treppe von Verantwortungsstufen wäre die Gewährleistungsverantwortung zwischen der Auffangverantwortung und der Erfüllungsverantwortung einzuordnen.

Die Abgabe der Erfüllungsverantwortung und die Konzentration des Staates auf eine Gewährleistungs- und Auffangverantwortung bedeuten also nicht einen Abbau staatlicher Aufgabenverantwortung, sondern deren Umbau. Damit geht es im Gewährleistungsstaatsmodell nicht einfach um einen Rückzug des Staates, sondern vielmehr um einen Formenwandel staatlicher Steuerung, bei dem der Staat verstärkt die Selbstregelungskräfte privater oder halb staatlicher Akteure zur Erfüllung öffentlicher Zwecke zu nutzen versucht (Hoffmann-Riem 2001a: 27). Ergebnis ist eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und nicht staatlichen Verantwortungsträgern und Leistungseinheiten.

Wandel der Aufgaben der Kommune bzw. ihres Aufgabenverständnisses

Auch für die kommunale Ebene trifft die oben eingeführte Differenzierung der Aufgabentypen und Verantwortungsstufen zu. Im Gegensatz zur staatlichen Ebene muss für das

¹⁷⁰ In der Literatur sind in der Nähe zur Erfüllungsverantwortung auch die Begriffe Ergebnisverantwortung (Hoffmann-Riem 2001a: 26) oder Vollzugsverantwortung (Reichard 2002: 31) vorzufinden.

kommunale Aufgabenspektrum zudem jedoch die Unterscheidung nach pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in die Betrachtung einbezogen werden. Dann erst gelangt man – so unsere Auffassung – zu einem „differenzierten, abgestuften Aufgabenverständnis“ (Andersen/Reichard 2003: 19) in Kommunen.

In Kapitel 3.1.3 wurde herausgearbeitet, dass eine Aufgabenprivatisierung und damit eine vollständige Abgabe einer Aufgabe an Private (ein Rückzug der öffentlichen Hand aus der Aufgabenwahrnehmung) bei kommunalen Pflichtaufgaben nicht zulässig ist. Hier sind allenfalls eine funktionale und Organisationsprivatisierung möglich, vorausgesetzt, die Kommune behält ausreichende Ingerenzmöglichkeiten bei und wahrt so ausreichende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten zur Wahrnehmung der Letztentscheidungsverantwortung. Die Kommune muss für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben auf jeden Fall die Letztentscheidungsverantwortung sichern; sie muss demnach sicherstellen, dass die „Kette legitimationsbedürftiger Entscheidungen“ nicht reißt (vgl. Kapitel 3.1). Dieser Verantwortung kann sie sich in Form einer Erfüllungsverantwortung oder Gewährleistungsverantwortung stellen, das heißt, die Kommune kann die Leistung selbst „produzieren“ oder ein rein privates oder ein privatrechtlich organisiertes kommunales Unternehmen mit der Erfüllung einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe beauftragen. Sie muss aber auf jeden Fall dafür Sorge tragen, hinreichend steuern zu können.

Neben einer Gewährleistungsverantwortung hat die Kommune bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auch eine Auffangverantwortung inne. Ob die Auffangverantwortung der Kommunen jedoch zwingend bedeuten muss, dass die Kommune eigene Produktionskapazitäten i.S. von Maschinen/Produktionsmitteln vorhält, scheint diskussionswürdig. Einerseits verbessern die Kommunen bei Vorhaltung eigener Produktionskapazitäten ihre Verhandlungsposition oder auch ihr Drohpotenzial gegenüber Privaten, andererseits dürften dadurch zugleich aber nicht unerhebliche Kosten für den Unterhalt der Produktionsmittel entstehen. So wäre zu prüfen, ob Kommunen dieser Verantwortungskategorie nicht auch dann Genüge leisten, wenn sie „manageriell“ in der Lage sind, einen Betrieb (vorübergehend) weiterzuführen und gezielt einen anderen (privaten) Erfüllungsgehilfen mit der Aufgabenerstellung zu beauftragen. I.d.R. dürften bei Ausfall z.B. eines privaten Buslinienbetreibers in einer Kommune andere Unternehmen bereit stehen, die Konzession zu übernehmen und in die Leistungsproduktion (hier: Betrieb definierter Buslinien) einzuspringen. Zudem fällt ein Erfüllungsgehilfe für die Kommune dann nicht plötzlich und unerwartet aus, wenn sie das Unternehmen hinreichend kontrolliert hat. So könnte man ein funktionierendes Monitoring als wichtigen antizipativen Teil der kommunalen Auffangverantwortung auffassen.

Der Wandel der Aufgaben der Kommune ist weniger ein inhaltlicher Aufgabenwandel in dem Sinne, dass die Kommune alte Aufgaben komplett abgibt und dafür völlig neue Aufgaben für sich übernimmt. Vielmehr ist der Aufgabenwandel qualitativ zu beschreiben als eine Verschiebung der Relevanz einzelner Aufgaben im gegebenen Bestand. So dürfte insbesondere die Aufgabe der (innenorientierten Steuerung der) Leistungserstellung zugunsten von (außenorientierten) Steuerungs-, Kontroll-/Überwachungs- und Planungsaufgaben in wettbewerblich organisierten Aufgabenbereichen an Gewicht verlieren. Vergleichsweise neu dürfte für Kommunen demgegenüber die Aufgabe sein, geeignete (pri-

vate) „Produzenten“ (seien es Unternehmen, aber auch Organisationen des Dritten Sektors sowie Bürger) zu suchen, wenn die Kommune die operative Aufgabenerstellung auslagern/delegieren möchte (sei es freiwillig, „halb freiwillig“ aus Haushaltsüberlegungen oder weil das EU-Wettbewerbs- und Vergaberecht sie dazu zwingt). Das gewandelte, neue kommunale Aufgabenverständnis drückt sich so in der Überzeugung aus, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen sich die Kommune auch durch Privatisierung nicht der Verantwortung entziehen darf, an Dritte zu delegieren. So gesehen wandelt sich die Kommune schließlich „vom Produktionsmanager zum Netzwerk-Koordinator und ‚Facilitator‘“ (Reichard 2002: 37; Hervorhebung im Original).

4.1.3 Wandel der institutionellen Konfiguration der einzelnen Akteure und ihres institutionellen Arrangements (ihre Rollen und Beziehungen zueinander)

Der Staat als „Spielleiter“ in veränderten sektoralen institutionellen Arrangements

Im Modell des traditionellen Wohlfahrtsstaates hatte der Staat in stärkerem Maße als im Konzept des Gewährleistungsstaates die Erfüllungsverantwortung inne. „Im klassischen Vollzugsmodell war und ist die Gemeinwohlorientierung administrativen Handelns durch ein komplexes institutionelles Arrangement von Regelungen über Aufgaben, Organisation, Handlungsmaßstäbe, Handlungsinstrumente und Verfahren jedenfalls unter normativen Aspekten gesichert.“ (Trute 2002: 330) Die so beschriebene institutionelle Konfiguration/Verfasstheit der öffentlichen Hand wird durch die Beteiligung Privater an der Leistungserstellung jedoch verändert. Das beschriebene „komplexe institutionelle Arrangement“ von Regelungen und Verfahren wird brüchig und muss neu justiert werden. Denn die veränderte Gewichtung staatlicher Verantwortungsintensitäten durch den Wandel vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat – d.h. ebenso den Wandel der Erstellung staatlich verantworteter Aufgaben weg von der öffentlichen Hand hin zu privaten Akteuren mit stärkerer Betonung von Gewährleistungs- und Auffangverantwortung – berührt mit dem Wandel des staatlichen Aufgabenprofils gleichfalls seine Beziehungen zu privaten und halb staatlichen Akteuren sowie innerhalb des Staatsapparates zwischen seinen eigenen Verwaltungseinheiten (vgl. oben). „Die Einbeziehung Privater in die Leistungserbringung, die Transformation der Daseinsvorsorge in ein Modell marktmäßiger Erbringung von Leistungen, normativ eingebunden in einen Ordnungsrahmen mit staatlicher Interventionsbefugnis zur Wahrung öffentlicher Interessen, die Nutzung gesellschaftlicher Selbstregulierung in einem staatlich gesetzten Ordnungsrahmen, der bestimmte Gemeinwohlbelange sichern soll“, hat Folgen für den Steuerungszusammenhang und verändert die „Regelungsstrukturen der Aufgabenerfüllung“¹⁷¹ (Trute 2002: 330). Damit sind nicht zuletzt die Rollen und Beziehungen der Akteure zueinander in ihrem institutionellen Arrangement angesprochen.

Der Gewährleistungsstaat verlässt sich (ein Stück weit) auf die Selbstregulierungspotenziale nicht staatlicher Akteure, wacht aber über die Einhaltung der institutionellen Regelungen (Gesetze, Verordnungen und Verfahrensabläufe) und die Erfüllung der von ihm definierten (Qualitäts-)Standards. So wird auch im Gewährleistungsmodell der Staat nicht

171 In der Terminologie des Forschungsverbundes netWORKS: seine Regulationen.

zum gleichberechtigten Partner privater Akteure. Im Gegenteil: Er behält sich die Macht vor, die Spielregeln auf dem Feld und das Ziel des Spiels zu bestimmen (auch wenn die Spieler (Verbände, Lobbygruppen) an diesem (Governance-)Prozess beteiligt sind), die Spieler gegebenenfalls abzumahnern und bei schlechter Leistung (Schlechterfüllung) aus dem Spiel zu nehmen (z.B. Konzessions- oder Lizenzentzug). Dazu bedarf es allerdings des entsprechenden Know-how auf Seiten des Staates zur Ziel- und Regeldefinition, zur Entscheidungsfällung und im Zuge der Auffangverantwortung, aber auch als „Drohkulisse“, der Kompetenz, selbst als Spieler in das Spiel eingreifen zu können.

Wandel der kommunalen Rollen und Beziehungen zu lokalen „Stakeholdern“

Für das traditionelle Modell der Leistungskommune lässt sich das Steuerungsarrangement/der Steuerungsmodus sowohl als hierarchisch in komplexen administrativen Regeln, Normen und Verfahrensabläufen als auch in gewissem Maße als „informell“ kennzeichnen. Informell deshalb, da durch die Nähe zwischen politischer Spitze und Verwaltungsspitze (z.B. Leiter eines Regiebetriebes) „kurze Dienstwege“ und Absprachen möglich waren¹⁷². Die derart innenorientierte Steuerung und Produktion findet in diesem Modell zwar auch in verschiedenen Einheiten der Verwaltung statt. Dennoch sind sie hier nicht in dem Maße rechtlich-institutionell getrennt (entkoppelt), wie es das Modell der Gewährleistungskommune vorsieht. Denn ein zentrales Charakteristikum, ja geradezu institutionelle Voraussetzung des Gewährleistungsmodells ist die Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerbereich (Andersen/Reichard 2003: 20), durch welche kommunale Aufgabewahrnehmung „nunmehr in ein anspruchsvolles Arrangement von außenwirksamen, marktbezogenen Regeln transformiert wird, die sich freilich nicht allein aus Quellen ökonomischer Effizienz speisen (müssen), sondern auch andere Gemeinwohlziele einschließen“ (Trute 2002: 343). Eine gemeinwohlorientierte Steuerung öffentlicher Dienstleistungsproduktion muss nun über ein verzweigtes, teils engmaschiges, teils lockeres Netzwerk eigener kommunaler und privater Akteure (Stakeholder) erfolgen. „Die Rolle des Auftraggebers bzw. Bestellers von öffentlichen Leistungen ist ... eher die Initiierung, Moderation, Koordination und das Monitoring des Leistungsprozesses im Dienstleistungsnetzwerk, an dem verschiedene öffentliche und private Akteure beteiligt sind.“ (Reichard 2002: 36)

Nicht zuletzt in Prozessen und Formen kooperativer Demokratie in Kommunen, wie sie beispielsweise in Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 und des bürgerschaftlichen Engagements (vgl. Kapitel 2.4) zum Ausdruck kommen, wird eine veränderte Rolle des Bürgers sichtbar, der sich auch sprachlich (wenigstens im Kontext des New Public Management) zum „Kunden“ gewandelt hat. Das Gewährleistungsmodell geht mit gesteigerter gesellschaftlicher Selbstverantwortung des Einzelnen einher. Einerseits steigen für die Bürger die Optionsvielfalt und die Zahl der Wahlmöglichkeiten bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen, indem gegebenenfalls zwischen verschiedenen privaten Anbietern (z.B. Strom) gewählt werden kann oder indem Bürger sich für eine eigene Leistungserstel-

¹⁷² So mehrer Aussagen von Interviewpartnern und Teilnehmern eines Expertenworkshops zum Thema „Kommunal(politisch)e Steuerungspotenziale und Beteiligungsmanagement“.

lung¹⁷³ entscheiden (z.B. Elternselbsthilfe-Kindergarten). Auf der anderen Seite wird der Einzelne stärker den Dynamiken des Marktes ausgesetzt. Dass hiervon insbesondere gut ausgebildete, kommunikations- und durchsetzungsstarke Mittel- und Oberschichtangehörige profitieren, da ihnen andere individuelle Potenziale/Dispositionen/Kapitalien zur Verfügung stehen, die neu entstandenen Wahlmöglichkeiten für sich zu nutzen, dürfte auf der Hand liegen. Damit ist nicht nur die Herstellung und Sicherung von Markttransparenz und Publizität als unabdingbare Voraussetzungen für die veränderte Rolle der Bürger/Öffentlichkeit in der Gewährleistungskommune eine der zentralen Aufgaben der Kommune, sondern auch die Betonung und Sicherung der Gemeinwohlorientierung, gegebenenfalls auch durch einen sozialen Ausgleich privaten Agierens in formal öffentlichen Aufgabenbereichen.

Bezüglich der kommunalen Wirtschaft ist der Wandel von der Leistungs- zur Gewährleistungskommune insbesondere vor dem Hintergrund des EU-Rechts entscheidend dadurch gekennzeichnet, dass sich das lokal gestützte Monopol der kommunalen Wirtschaft auflöst und sie sich insofern nicht mehr unbedingt auf Aufträge „ihrer“ Kommune verlassen kann. Im Modell der Gewährleistungskommune werden die kommunalen Unternehmen zu einem unter potenziell vielen „Auftragnehmern“ (Ersteller), die sich im Wettbewerb mit anderen um die Aufträge der Verwaltung bzw. bestimmter Einheiten derselben als „Auftraggeber“ (Besteller) bemühen müssen. Zwar wird die Kommune als Eignerin eines Unternehmens ein großes Interesse daran haben, dieses erfolgreich und Gewinn abwerfend zu etablieren – dieses also nach Möglichkeit mit Aufträgen zu bedenken. Dennoch eröffnet sich den Kommunen die Möglichkeit, Kostenvergleiche für bestimmte Aufgaben einzuholen und somit nicht zuletzt die Effizienz des eigenen Unternehmens zu befördern.

4.1.4 Wandel der Wissensbedarfe

Wandel der Wissensbedarfe des Staates

Mit dem Wandel staatlicher Steuerung, seiner Aufgaben und seiner Stellung gegenüber privaten Akteuren verändern sich das Wissen und die Kompetenzen, der Staat und Politik als „Interdependenzmanager“ gesellschaftlich funktionaler Teilsysteme und darin eingebundener Akteure bedürfen. Die Beteiligung privater Akteure an der Leistungserstellung, aber auch die Partizipation im Ziel- und Regelfindungsprozess (Governance-Strukturen), dienen dem Staat nicht zuletzt auch dazu, sich privater Wissensbestände zu bedienen und so seine Problemverarbeitungs- und -lösungskompetenz zu erhöhen. „Die verstärkte Einbeziehung privater Akteure und gesellschaftlicher Regulierungsmechanismen, wie beispielsweise die Nutzung von Marktprozessen oder privater Organisations- bzw. Verfahrensgestaltung, erschließt zwar prinzipiell auch deren Problemverarbeitungskapazität und Wissensbestände für die Problembearbeitung, sie hinterläßt aber auf staatlicher Seite das Problem, trotz mangelnden Wissens geeignete Vorgaben formulieren, Rahmenbedingungen setzen oder Ergebnisse beurteilen zu müssen.“ (Eifert 2001: 138) Durch die Abgabe der Erfüllungsverantwortung bei Gewährleistungsaufgaben, d.h. die Delegation der Leis-

¹⁷³ Gleichwohl sind gerade bei der Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die Zivilgesellschaft kommunale Unterstützung (z.B. Beratung) und Finanzierung unerlässlich.

tungserstellung an Dritte, wird bei der öffentlichen Hand rein auf die (Dienst-)Leistungsproduktion bezogenes Wissen an Bedeutung verlieren. Ebenso benötigt der Staat nicht mehr in dem Maße wie im traditionellen Modell der Eigenproduktion auf den Produktionsprozess bezogenes Überwachungswissen und -kompetenzen. Stattdessen gewinnen Kontroll- und Beurteilungskompetenzen der Zielerreichung an Relevanz. Der Gewährleistungsstaat ist stärker als der traditionelle und selbst produzierende Wohlfahrtsstaat in ein Netzwerk verschiedener Akteure eingebunden und auf diese angewiesen. Um seinen Steuerungsanspruch auch in einem komplexen Akteursnetzwerk durchsetzen zu können, benötigt der Staat vorrangig Wissen und Kompetenzen zur Koordination der Handlungslogiken und Interessen der beteiligten Akteure im Netzwerk und Fähigkeiten zum Kooperationsmanagement. Dazu wird es nur hilfreich sein, die Handlungslogiken und Interessen der Akteure zu kennen, um diese möglichst im Positiven über Anreizstrukturen und Eigeninteresse zur Kooperation und für bestimmte staatliche, dem Gemeinwohl verpflichtete Ziele zu gewinnen. Zusammengefasst verändern sich Formen und Inhalte benötigten Wissens im Gewährleistungsstaat durch ein Weniger an Interventions-, Detail- und unmittelbar sachgebietsbezogenem Wissen und ein Mehr an steuerungs- und instrumentenbezogenem Wissen (Eifert 2001: 140). Dieser (abstrakt formulierte) Wandel der Wissensformen und -inhalte gilt ebenso für Kommunen.

Wandel der Wissensbedarfe in Kommunen

Auch die Gewährleistungskommune versucht, durch die Delegation von Aufgaben und Leistungen private Wissensbestände „anzuzapfen“ und zu integrieren und stößt damit wie der Gewährleistungsstaat auf die Herausforderung, ein systematisches, institutionell abgesichertes Verwaltungslernen aufzubauen (Eifert 2001: 142 f.), das nun nicht mehr quasi automatisch im operativen „Geschäft“ der eigenen Leistungserstellung (Echtbetrieb) anfällt. Denn „ganz allgemein erweist sich bei der Umstellung von einer Erfüllungsverantwortung auf eine Gewährleistungsverantwortung des Staates die hinreichende Information des Staates und Dritter als eine besondere Gefährdung für die Instrumentierung staatlicher Verantwortung“ (Trute 2002: 340). Diese Feststellung Trutes gilt umso mehr für die kommunale Ebene mit ihren gegenüber dem Staat ungleich stärker begrenzten Ressourcen. Sie weist darauf hin, dass die Kommune als Basis aller anderen Wissensinhalte und einer kompetenten, politisch definierten, strategischen Steuerung insbesondere über die Fähigkeit verfügen muss, die für ihren Steuerungsanspruch und ihre Steuerungs- und Kontrollpflicht (Ingerenz) erforderlichen Informationen zu recherchieren bzw. dafür zu sorgen, mit diesen „versorgt“ zu werden. Die Kommune muss ferner über die Kompetenzen und das Beurteilungswissen verfügen, ob die ihr vorliegenden Informationen über die beauftragten „Erfüllungsgehilfen“ wie auch über die Aufgabenerstellung selbst vollständig sind und den realen Gegebenheiten entsprechen. Dann erst kann sie daran gehen, Informationen zu verarbeiten und aufzubereiten.

Problematisch für die Wissensgenese und die Wissensbestände zur Steuerungs- und Ergebnisbeurteilungskompetenz ist jedoch, dass nicht alles Wissen theoretisch erlernt werden kann bzw. theoretischer Natur ist, sondern teilweise „erst im ‚Echtbetrieb‘ des jeweiligen Instrumentendesigns gewonnen werden kann“ (Eifert 2001: 140). Hier wird ein ekla-

tantas Problem für kommunale Kompetenzen und kommunales Wissen sichtbar, wenn man Eiferts Aussage nicht nur auf Steuerungsinstrumente bezieht, sondern auch auf den Prozess der Leistungserstellung erstreckt. Wenn demnach das für die Steuerung und Kontrolle der Zielerreichung benötigte Beurteilungswissen ebenso teilweise erst im „Echtbetrieb“ des Produktionsprozesses gewonnen werden kann, hat die Gewährleistungskommune im Zuge der Abgabe der Leistungserstellung an Dritte ein nicht behebbares Wissensdefizit. Denn spätestens mit dem Ausscheiden von Verwaltungsmitarbeitern, die die Erfüllungsverantwortung der Kommune noch im Echtbetrieb mitgetragen haben, geht ein derartiges operatives Detailwissen aus dem Zugriffsbereich der Kommune unwiederbringlich verloren.

4.1.5 Grenzen des Gewährleistungsmodells

Das zentrale Dilemma und damit die demokratisch-politisch wie verfassungsrechtlich gebotene Grenze des Gewährleistungsstaates liegt, wie oben bereits erkennbar geworden sein dürfte, darin, dass er seiner Gewährleistungsverantwortung nur gerecht werden kann, wenn er auch über ein gewisses Mindestmaß an Ergebnisbeherrschung bzw. Ergebnissicherung verfügt. Das heißt, dass der Staat die Aufgabenerfüllung durch private Dritte hinreichend kontrollieren und überwachen, dass er die den privaten Anbietern auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen auch durchsetzen und dass er die ausgelagerten Aufgabenwahrnehmungen notfalls auch zurückholen und durch eigene Unternehmen oder Betriebe wieder übernehmen kann (Schuppert 2001: 411). Hierzu sind die verfügbaren Ressourcen auf staatlicher allenfalls bedingt mit denen auf kommunaler Ebene vergleichbar.

Nach den bisherigen Überlegungen ergibt sich für die kommunale Ebene insbesondere aus der verfassungsrechtlich bestimmten Pflicht zur Absicherung der Ingerenz bei öffentlichen Aufgaben der Kommunen (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) eine markante Grenze des Modells der Gewährleistungskommune, die sich nicht nur entlang der formaljuristischen, sondern gerade auch praktisch entlang der kompetenziellen und ressourcenmäßigen Absicherung eben dieser Ingerenz ziehen lässt.

Verfassungsrechtlich betrachtet liegt die Grenze des Modells der Gewährleistungskommune da, wo die ununterbrochene „Kette legitimationsbedürftiger Entscheidungen auf dem jeweiligen pflichtigen Aufgabengebiet“ (vgl. Kapitel 3.1.3) nicht mehr gesichert ist. Diese Kette reißt spätestens dann, wenn die Gemeinde ihre Letztentscheidungsverantwortung für wesentliche, Weichen stellende Entscheidungen nicht mehr wahrnehmen kann – wenn sie also nicht mehr in der Lage ist, ein mit der Aufgabenerstellung beauftragtes privatrechtlich verfasstes kommunales oder rein privates Unternehmen auf politisch definierte Ziele hin zu steuern, Fehlentwicklungen entgegenzusteuern und Entscheidungen zu revidieren. Grundlegende Voraussetzung dazu sind, wie oben gezeigt, hinreichende Wissens- und Problemverarbeitungskapazitäten insbesondere in der kommunalen Verwaltung zur politisch definierten strategischen Steuerung einer zunehmend marktlich organisierten Erstellung öffentlicher Aufgaben. Die je nach Kommune unterschiedlichen real vorfindbaren, faktischen Kompetenzen zur Wahrung der gebotenen Ingerenz (Steuerung und Kontrolle) und zur Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Erbringung öffentli-

cher Aufgaben durch Dritte (formal privatisierte kommunale Unternehmen oder rein private) bilden die jeweils spezifisch anders zu ziehende Verantwortungssicherungs- und Ingerenz-Grenze in Gewährleistungskommunen.

4.1.6 Knackpunkte des Gewährleistungsmodells – von der Theorie zur Praxis

Davon ausgehend, dass Gemeinwohlverpflichtung und Mitwirkung der Bürger an der eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als konstitutive Merkmale kommunaler Selbstverwaltung (vgl. Kapitel 3.2) und damit der Kommunen gelten und dass Gemeinwohlsicherung als staatliche bzw. kommunale Aufgabe (Trute 2002) anzusehen ist, ergibt sich zwingend ein Steuerungsanspruch und eine Steuerungsnotwendigkeit für das kommunale politisch-administrative System (vgl. auch Kapitel 3.1). Wenn Schuppert aber Recht hat und die Gemeinwohlverantwortung im modernen Staat nicht länger als eine beim Staat monopolisierte Verantwortung gedacht werden kann, weil sich eine Vielzahl von staatlichen, nicht staatlichen oder auch halb staatlichen Akteuren in Gemeinwohldiskussionen einbringt und auch selbst Dienstleistungen im Gemeinwohlsinne erstellt (Schuppert 2001: 400), gerät die Frage der Steuerung und der Durchsetzung politisch formulierter Gemeinwohlziele zum Knackpunkt nicht nur der Effektivität, sondern auch der Legitimation der Gewährleistungskommune.

Im Gewährleistungsstaat entledigt sich der Staat nicht seiner staatlichen Aufgabenverantwortung, sondern beschränkt sich dann auf eine Gewährleistungsverantwortung, wenn er die Erbringung öffentlicher Aufgaben delegiert bzw. privatisiert hat. Insbesondere geht der Rückzug des Staates auf eine Gewährleistungsverantwortung nicht mit einer Abgabe staatlicher Letzt(entscheidungs)verantwortung einher. Wie diese staatliche bzw. in diesem Fall interessierende kommunale „Letztverantwortung“ und damit auch die Aufgabe der Gemeinwohlsicherung in der kommunalen politischen, administrativen und finanziellen Praxis aussieht bzw. wie Kommunen dieser im „operativen Alltagsgeschäft“ nachkommen können, ist eine weithin offene Frage. Die Auseinandersetzung mit dieser Frage kann jedenfalls als Hauptaufgabe für die weitere Präzisierung des Modells der Gewährleistungskommune bezeichnet werden. Denn die „Überzeugungskraft des Modells des Gewährleistungsstaates (und der Gewährleistungskommune steht und fällt, die Verf.) mit seiner Fähigkeit, eine gemeinwohlverträgliche Aufgabenerfüllung durch nichtstaatliche Anbieter sicherzustellen“ (Schuppert 2001: 412). Wenn in der Praxis die Kommunen nicht in der Lage sind bzw. in die Lage versetzt werden, den immens gestiegenen, neuen Anforderungen an ihre Planungs-, Steuerungs-, Überwachungs- und Kommunikationsfähigkeiten gerecht zu werden, bleibt alle Theorie der Gewährleistungskommune grau.

4.2 Veränderte Aufgaben und sozial-ökologische Steuerungspotenziale am Beispiel der Transformationen in netzgebundenen Infrastruktursektoren

Das Modell der Gewährleistungskommune, wie es in Kapitel 4.1 theoretisch beschrieben worden ist, wird zum Ausgangspunkt der Beschreibung und Analyse der veränderten Anforderungen und Aufgaben der Kommunen im Bereich netzgebundener Infrastruktursys-

teme genommen.¹⁷⁴ In Kapitel 3.1 war herausgearbeitet worden, dass für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben die Kommunen verfassungsrechtlich begründet in der Pflicht stehen, ihre demokratisch legitimierte Letztentscheidungsverantwortung wahrzunehmen und zu sichern. Wie die Wahrnehmung dieser Letztentscheidungsverantwortung in einer Gewährleistungskommune für die Politikfelder „netzgebundene Infrastruktursysteme“ und „kommunale Umweltpolitik“ konkret ausgestaltet werden kann und welche veränderten Rollen, Aufgaben und Anforderungen damit einhergehen, wird im Folgenden diskutiert. Dabei geht es insbesondere auch um die Abschätzung politischer Steuerungspotenziale und ihrer Grenzen zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen sowie zur Definition und Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen anhand der empirisch beobachtbaren Veränderungen in netzgebundenen Infrastruktursektoren.¹⁷⁵

Doch zuvor sollen der „Umfang“ bzw. die funktional-administrativen Grenzen einer Gewährleistungskommune noch einmal explizit gemacht werden. Damit ist die Frage angesprochen, ob die Gewährleistungskommune als analytisches Modell nur im Falle einer funktionalen Privatisierung greift oder ob bereits bei einer Organisationsprivatisierung angesetzt werden darf/kann. Anders formuliert: Kann mit den differenzierten Verantwortungsstufen der Erfüllungs-, Gewährleistungs- und Auffangverantwortung nur die Beziehung zu privaten Erfüllungsgehilfen oder auch die zu kommunalen, privatrechtlich verfassten Unternehmen, die nicht (mehr) in einem engen Steuerungskontext/-arrangement innerhalb der Kernverwaltung stehen, analytisch gefasst werden? Die in diesem Bericht (aber auch in der wissenschaftlichen Literatur¹⁷⁶ sowie in eigens durchgeführten Gesprächen mit Praktikern aus Beteiligungsverwaltungen) wiederholt skeptisch beurteilte Steuerungsfähigkeit der Kommunen gegenüber ihren Beteiligungsunternehmen spricht u.E. dafür, auch formal privatisierte kommunale Unternehmen als Gegenstand kommunaler Gewährleistungsverantwortung zu begreifen. Denn auch für die Leistungserstellung durch ausgegliederte kommunale Beteiligungsunternehmen steht das politisch-administrative System aus Rat und Verwaltung in der Gewährleistungsverantwortung. Dieses Vorgehen mag zwar streng formal/juristisch gesehen insofern angreifbar sein, als die Beteiligungsunternehmen Teil des „Konzerns Stadt“ sind und deshalb nach wie vor von einer Eigenerstellung durch die Kommune gesprochen werden kann. Aus einer mit einem Erklärungsanspruch gesellschaftlicher Realität (Wirklichkeit) versehenen sozialwissenschaftlichen Perspektive (vgl. Haller 1999) spricht jedoch einiges dafür, auch die Leistungserstellung in ausgegliederten Einheiten dem Gewährleistungsmodell zuzurechnen. Die Einheit aus kommunalem Unternehmen und kommunalem Eigner mag formal bestehen, in der Praxis hat sich jedoch eine organisatorische und institutionelle Grenze zwischen Kommune und

174 Vgl. zu diesem Vorgehen auch Reichard (1998).

175 Grundlage der empirischen Einblicke bilden die in der ersten Phase des Forschungsverbundes verfassten Bestandsaufnahmen in den Sektoren Wasser (Kluge u.a. 2003), Strom (Monstadt 2003), ÖPNV (Bracher/Trapp 2003) und Telekommunikation (Scheele 2003) sowie eine Reihe von Experteninterviews in den netWORKS-Praxispartnerstädten und bei den Workshops mit weiteren ausgewählten Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis.

176 Vgl. hierzu etwa Bogumil (2001), Bogumil/Holtkamp (2002c), Kodolitsch (2002b), Röber (2001), Trapp/Bolay (2003), Wohlfahrt/Zühlke (1999).

ihren Beteiligungsunternehmen¹⁷⁷ aufgebaut – und dies nicht nur dann, wenn Dritte an diesem Unternehmen beteiligt sind, sondern auch bei einer 100-prozentigen Tochter. Schließlich lässt sich so auch die für das Gewährleistungsmodell charakteristische Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer analytisch fruchtbarer und stringenter durchhalten. Dies gilt insbesondere bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Wettbewerb.¹⁷⁸

Der Status der Sektoren Wasser, Strom, ÖPNV und Telekommunikation als freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe fällt in den Gemeindeordnungen der Bundesländer unterschiedlich aus. Während die Energieversorgung¹⁷⁹ und die Telekommunikation in allen Bundesländern als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben behandelt werden und die Kommunen hier – wenn überhaupt – nur marginal steuernd eingreifen können, gilt die Wasserversorgung in einigen Bundesländern als explizit pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe (ostdeutsche Länder, Hessen und Rheinland-Pfalz), in den übrigen als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe (Fischer/Zwetkow 2003b: 142). Die Abwasserentsorgung ist über § 18a WHG generell als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe benannt (Kluge u.a. 2003: A3). Der ÖPNV, ausdrücklich als Daseinsvorsorgeaufgabe erwähnt (vgl. § 1 Abs. 1 RegG), ist in den meisten Landesnahverkehrsgesetzen der Bundesländer als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe definiert, in einigen, so z.B. Sachsen-Anhalt, aber auch als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe (Bracher/Trapp 2003: 49). Aus dieser sehr heterogenen Einstufung der verschiedenen Sektoren als freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben leiten sich – wie schon wiederholt eingeführt – unterschiedliche Privatisierungsoptionen und kommunale Verantwortungskategorien ab.

Charakteristisch für das Gewährleistungsmodell ist die deutliche Trennung der Rollen der Kommune in Auftraggeber und in Auftragnehmer, d.h. damit auch als Unternehmenseigner. Damit verbunden ist die Entscheidung der Kommune für eine der „institutionellen Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung“ (Reichard 1998): der (1) Fremderstellung durch private Unternehmen (Erfüllungsgehilfen), der (2) Leistungserstellung in eigenen, ausgelagerten Beteiligungsunternehmen und der (3) Eigenerstellung innerhalb der Kernverwaltung. Diese Wahlmöglichkeit ist nicht grundlegend neu. Neu ist aber das erhöhte Augenmerk auf die Fremderstellung öffentlicher Aufgaben und Leistungen, die stärker in den Vordergrund rückt und – freiwillig oder gezwungenermaßen (z.B. wegen der Haushaltskrise oder entsprechender EU-rechtlicher Vorgaben) – eher als Option in Erwägung gezogen wird, sowie der in Kapitel 2.3 für Großstädte dokumentierte umfangreiche Bestand ausgelagerter kommunaler Unternehmen. Insofern ist die Rollentrennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion in Kommunen implizit schon länger

177 Diese institutionelle Grenze könnte auch als zunehmende kulturelle Kluft ausgedrückt werden, die sich zwischen öffentlichen Verwaltungen und kommunalen Unternehmen, die sich in liberalisierten Märkten mehr und mehr der Wettbewerbslogik unterwerfen (müssen) und sich somit privaten Unternehmen in ihren Handlungen und Unternehmensstrategien angleichen (vgl. Edeling (2000 und 1998)), auftut.

178 Doch auch bei der so genannten Inhouse-Vergabe liegt die Trennung zwischen kommunaler Auftraggebereinheit und kommunalem Auftragnehmer vor.

179 Für die Energieversorgung lässt sich dennoch festhalten, dass der Staat in der Gewährleistungsverantwortung für bestimmte Ziele der öffentlichen Daseinsvorsorge in diesem Sektor bleibt. „So ist der Staat auch weiterhin dafür verantwortlich, eine preisgünstige, sichere und Flächen deckende Versorgung mit Energie und den gleichberechtigten Zugang aller Bürger zu Energiedienstleistungen zu gewährleisten.“ (Monstadt 2003:65)

gegeben, nur wurde dies bisher selten so bezeichnet bzw. streng logisch auseinander gehalten. Wettbewerbspolitische Vorgaben wie das Vergaberecht, aber auch das „legal unbundling“ im Energiebereich¹⁸⁰ haben eine transparente Trennung verschiedener organisatorisch-funktionaler Einheiten vorangetrieben.

Zentral nicht nur für die politische Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung, sondern auch als „Knackpunkt“ des Gewährleistungsmodells ist die Integration von Gemeinwohlbelangen durch die Kommune. Gemeinwohlbelange können sich auf ökologische Aspekte zur Erhaltung der Lebensqualität der natürlichen Umwelt und auf soziale Fragen im Sinne eines Ausgleichs sozialer Disparitäten, insbesondere der Sicherung der Daseinsvorsorge (z.B. gleichberechtigter Zugang, akzeptable Preise, Kontinuität und Universalität sowie angemessene Qualität der Dienstleistung; vgl. DST 2003d: 24)¹⁸¹, beziehen. Diese Gemeinwohlbelange gilt es, in einem Netzwerk potenziell eigenorientierter, nutzenmaximierender privater Akteure durchzusetzen. Durch die stärkere Gewichtung der Auftraggeberfunktion in Kommunen (Leistungsdelegation an Dritte) als Folge eines Wandels des kommunalen Steuerungsarrangements/-regimes vom „klassischen“ binnenorientierten Vollzugsmodell hin zu einer Steuerung über ein „public private mix“ (Reichard 2002: 22) in einem komplexen Netzwerk kommunaler, privater sowie halb öffentlicher oder gemischt-wirtschaftlicher Akteure gewinnen Planungs-, verschiedene Formen von Steuerungs- und Kontroll- sowie Koordinierungsaufgaben insbesondere für die Kommunalverwaltung, aber auch für die Politik in den Kommunen an Bedeutung.

4.2.1 Planungsaufgaben

Planungsaufgaben werden zum einen auf einer strategischen Ebene gegenüber den Beteiligungsunternehmen wichtiger. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn im Zuge der Ausgliederung auch entsprechende Aufgaben und planungsrelevante Kompetenzen aus der Kernverwaltung mit ausgelagert wurden und vergleichbare Kompetenzen und Aufgabenbereiche nun innerhalb der Verwaltung (wieder) aufgebaut werden müssen. So werden einzelne Aufgaben, die bisher durch die kommunalen Unternehmen erbracht wurden, nun (teils rechtlich vorgeschrieben) in die Verwaltung (rück)übertragen. Ein Beispiel hierfür ist die vom kommunalen Verkehrsbetrieb auf die Kommune als Aufgabenträgerin übergehende fachliche Planung des ÖPNV¹⁸² (Bracher/Trapp 2003: 36).

Stärker noch ist die Kommune im Zuge der Vergabe zum Beispiel von Konzessionen im Ausschreibungswettbewerb gezwungen, ihre Vorstellungen über die vom Konzessionär zu erbringenden Leistungen zu entwickeln und in Form einer Leistungsbeschreibung (eines Planes) zu definieren. So könnte in einem zukünftig möglicherweise „kontrolliert“

180 Unbundling meint die rechtliche Vorgabe zur klaren organisatorischen, zumindest aber buchhalterischen Trennung der Funktionsbereiche Erzeugung, Netz und Endkundengeschäft bei ehemals vertikal integrierten Energieunternehmen (Monstadt 2003: 19 und 22 f.).

181 Ein politisch zu entscheidendes Ziel wäre auch, sich unter Wettbewerbsbedingungen in Infrastruktursektoren abzeichnende infrastrukturell bevorzugte Räume – „premium network spaces“ (Graham 2000) – möglichst zu vermeiden.

182 Eine qualifizierte, abgestimmte Planung ist für den ÖPNV in einer Gemeinde insofern von besonderer Bedeutung, da das „ÖPNV-Leistungsangebot erst bei einer gut funktionierenden Integration der einzelnen Leistungen bzw. Verkehrsträger attraktiv“ wird (Bracher/Trapp: 2003: 7 f.).

wettbewerblich organisierten ÖPNV (Ausschreibungswettbewerb) der Nahverkehrsplan zum zentralen Planungs- und Steuerungsinstrument der Kommunen avancieren und eine Grundlage für die Ausschreibung von Konzessionen bzw. Leistungspaketen (Lose) bieten.¹⁸³ Im ÖPNV wurden mit „dem Instrument des Nahverkehrsplans ... die planerischen Befugnisse des Aufgabenträgers gestärkt und das ursprünglich aus dem Gewerberecht stammende Personenbeförderungsgesetz um Elemente der Daseinsvorsorge und des Wettbewerbs angereichert“ (Bracher/Trapp 2003: 12). So können die Kommunen als Aufgabenträgerinnen heute im Nahverkehrsplan ihre Vorstellungen bezüglich Festlegung und Sicherung einer ausreichenden Verkehrsbedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen definieren (Bracher/Trapp 2003: 12). Die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Kommune erweiterten sich gegenüber der derzeit gültigen Regelung noch einmal enorm, wenn die Aufgabenträger (also zumeist die Kommunen) auch für die Konzessionsvergabe zuständig wären. Eine über das Instrument des kompetenziell angereicherten Nahverkehrsplans modernisierte Nahverkehrsplanung wäre somit nicht mehr nur für Nahverkehrsleistungen im engeren Sinn zuständig, sondern zum Regulierungsinstrument der Kommunen für nahverkehrsbezogene Gemeinwohlbelange geworden. Sie könnte dann als „Transmissionsriemen der Politik“ für gemeinwohlorientierte Ziele im öffentlichen Personennahverkehr und der Daseinsvorsorge fungieren (Bracher/Trapp 2003: 12).

Neben der Planung der zu erbringenden Leistungen kommt zumindest für den ÖPNV auch die Planung der Nahverkehrsinfrastruktur (dies vor allem in SPNV) als weitere Planungsaufgabe hinzu. Einzelne Vorschläge gehen hier in Richtung Gründung einer kommunalen Infrastrukturgesellschaft (Gesellschaft „Kommunale Netze“) als Eigentümerin der entsprechenden Netze, die diese betreibt und projektiert.

Veränderte Planungsaufgaben kommen auf die Kommunen auch im Fall der Aufgabendelegation im Bereich der Wasserversorgung zu. So gilt es hinsichtlich der Wasserentnahme nicht nur vertraglich zu sichern, dass nicht durch die Über- oder Unternutzung von Brunnen der lokale Wasserhaushalt zu Lasten bebauter oder naturnaher Flächen gestört wird, sondern auch innerhalb der planenden Verwaltung gilt es zu regeln, wie etwa mit aufgegebenen Wassergewinnungsgebieten dauerhaft umgegangen werden soll (Kluge u.a. 2003: 61).

Für die im Gewährleistungsmodell veränderten und neu gewichteten kommunalen Planungsaufgaben dürfen die generellen Grenzen von Planungen und die Planbarkeit von Entwicklungen nicht vergessen werden. So hat die technokratische „Planungseuphorie“

183 Zieht man das so genannte Drei-Ebenen-Modell heran, in dem „eine Regie- und Bestellorganisation mit Management-, Koordinations- und Bestellaufgaben zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen angesiedelt“ wäre (Bracher/Trapp 2003: 44), so kämen für die Regie- und Bestellebene die folgenden Zuständigkeiten infrage: Tarifikalkulation, Einnahmenabrechnung und -verteilung, Erarbeitung der Netzplanung, des gemeinsamen Fahrplanes und dessen Koordination, Marketing, koordinierte Öffentlichkeitsarbeit und einheitliche Fahrgastinformationen, Koordination und Steuerung der Betriebsführung, Aufbereitung von Nahverkehrsdaten und Berichtswesen zum Fahrbetrieb (Bracher/Trapp 2003: 44). Zur Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde: „Die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV sollten bei den kommunalen Aufgabenträgern zusammengeführt werden. Die Steuerungsmittel des Aufgabenträgers, der Verkehrsvertrag und der Nahverkehrsplan, sollten aufgewertet werden.“ (Bracher/Trapp 2003: 46) „Der Genehmigungsbehörde könnte im Zuge der Konzessionserteilung die Aufgabe zukommen, die Rechtmäßigkeit der Vergabeentscheidung des Aufgabenträgers zu überprüfen.“ (Bracher/Trapp 2003: 46)

der 1970er-Jahre längst einer Planungskepsis Platz gemacht. Jeder Planung ist eine Unsicherheit über ihre Realisierung als Grenze immanent. Nur wenige Entwicklungen lassen sich mit großer Sicherheit prognostizieren (etwa der bundesweite, jedoch weniger der teilräumliche demographische Wandel; vgl. Kapitel 1.3.3). Zu vielen Variablen können nur eingeschränkt Aussagen getroffen werden, wobei jede Entwicklung umso unsicherer zu prognostizieren ist, je ferner sie in der Zukunft liegt. Entsprechend gelangt man sowohl an Grenzen der Planerstellung als auch an Grenzen der Planbarkeit von zukünftigen Entwicklungen. So trivial dies sein mag, tritt dieses jedoch insofern stärker in den Vordergrund, als eine Kommune im Gewährleistungsmodell weniger spontan und direkt auf das operative Geschäft und Management von Ver- und Entsorgungsaufgaben der Daseinsvorsorge eingreifen kann als im traditionellen Modell der „Leistungskommune“ mit eigenen, in geschützten Monopolbereichen agierenden kommunalen Unternehmen. Die Gewährleistungskommune sichert die Erbringung öffentlicher Aufgaben mittels Verträgen mit (privaten) Erfüllungsgehilfen ab, die je nach Sektor und Gegenstandsbereich Laufzeiten von zum Teil weit mehr als zehn Jahren haben können. Diese Verträge z.B. aufgrund einer Veränderung grundlegender juristischer (z.B. neue EU-Richtlinien), ökonomischer (z.B. Firmenübernahmen) oder ökologischer Rahmenbedingungen zu modifizieren, setzt in der Regel das Einverständnis beider Vertragsparteien voraus und dürfte deshalb nicht immer und ohne größere Probleme/Abstimmungs- und Verhandlungsbedarfe möglich sein.¹⁸⁴

4.2.2 Ausschreibung von Leistungen und Auswahl eines Erstellers

Bei der Formulierung von Ausschreibungen „können die Kommunen auf bereits vorhandene Erfahrungen zurückgreifen, die sie mit der Erstellung von Leistungsverzeichnissen im Rahmen von Ausschreibungen (z.B. Baumaßnahmen) haben“ (Andersen/Reichard 2003: 21). Die Kommunen fangen bei der Gestaltung und Ausarbeitung von Ausschreibungen und der anschließenden Vertragsausarbeitung also nicht bei „Null“ an. Vielmehr gilt es, die existierenden Erfahrungen und Wissensbestände auch für andere Bereiche der Verwaltung zu nutzen (Andersen/Reichard 2003: 21).

Eine wichtige Aufgabe für Kommunen besteht darin, ökologische und soziale Ziele in die Ausschreibung verbindlich zu integrieren und so Gemeinwohlziele in das Geflecht außenwirksamer, wettbewerblicher Organisation öffentlicher Aufgabenerstellung einzubinden. Wie diese, oft auch als „vergabefremde Leistungen“ bezeichneten Ziele und Anforderungen vergaberechtlich einwandfrei in die Formulierung von Ausschreibungen eingeflochten werden können, ist nicht für alle Sektoren und Sachfragen mit letzter Sicherheit geklärt. Insbesondere für technische Umweltstandards ist mittlerweile aber anerkannt und

¹⁸⁴ Andererseits gehört es natürlich zum Wesen von Verträgen unvollständig zu sein (vgl. Williamson 1985). Leistungen und Gegenleistungen lassen sich nicht vollständig festlegen, die Vertragserfüllung wird nicht bis ins letzte Detail feststellbar sein und gerechtfertigte Ansprüche lassen sich nicht mit hinreichender Sicherheit durchsetzen oder nur um den Preis hoher Transaktionskosten. Langfristige Verträge erzeugen wechselseitige Abhängigkeiten. Zugleich können Vertragslücken ebenso unterschiedlich interpretiert werden wie Zukunftserwartungen. Dies muss nicht die Rationalität der Vertragsschließung infrage stellen, zumindest dann nicht, wenn zwischen den Vertragspartnern das notwendige Vertrauen herrscht, dass die Einhaltung der Verträge mit der notwendigen Fairness erfolgt.

in der nationalen wie europäischen Rechtsprechung bestätigt, dass sie in Leistungsbeschreibungen aufgenommen werden können, ohne unzulässige „vergabefremde Kriterien“ zu sein (vgl. Kapitel 1.2.5).¹⁸⁵

Eine generelle Schlüsselfrage bei Ausschreibungen wird sein, die richtige Balance zwischen Detailliertheit und Offenheit der Ausschreibungsformulierung zu finden. Einerseits lässt eine Formulierung mit sehr detaillierten Vorgaben der zu erreichenden Ziele und exakt festgehaltenen Leistungsparametern den Wettbewerbern wenig Möglichkeiten, eigene Innovationen oder Ideen in den Ausschreibungswettbewerb einzubringen, und behindert so von vornherein den beabsichtigten positiven Effekt der Entfaltung privaten Innovationsreichtums. Andererseits kann eine relativ offene Ausschreibungsformulierung zwar neue Ideen von außen in die kommunale Aufgabenwahrnehmung integrieren, Kehrseite der Medaille ist hier jedoch, dass die Kommune nur noch einen geringen Einfluss auf die Zielerreichung oder die genaue Formulierung der Zielerreichung hat. Quer zu dieser Frage nach der Tiefe und Detailgenauigkeit einer Ausschreibung wird im ÖPNV derzeit eine kontroverse Diskussion¹⁸⁶ über Vergabeoptionen zwischen einer konstruktiven und einer funktionalen Ausschreibung geführt. Während in einer konstruktiven Ausschreibung die einzelnen Inhalte der geforderten Leistung definiert sind, werden bei einer funktionalen Ausschreibung die Ziele benannt, an denen sich die Bieter orientieren müssen und die sie in ihr Angebot übernehmen müssen. Es liegt auf der Hand, dass eine funktionale Ausschreibung – zumindest auf den ersten Blick – den (Verkehrs-)Unternehmen mehr Gestaltungsspielräume lässt, als eine inhaltlich-konstruktive Leistungsbeschreibung. Entsprechend wird als ein Vorteil einer funktionalen Vergabe genannt, dass die unternehmerischen Potenziale besser genutzt werden. Auch werde die Beschaffung durch mehr angebotene Alternativen wirtschaftlicher und der Aufgabenträger (zumeist die Kommune) könne sich auf seine „eigentlichen“ Aufgaben, nämlich strategische Vorgaben für die Nahverkehrs- und Verkehrspolitik, konzentrieren.¹⁸⁷ Jedoch seien nicht nur die Erarbeitung einer funktionalen Leistungsbeschreibung, sondern auch die Angebotsbewertung und Gestaltung funktionaler Verträge tatsächlich und rechtlich äußerst anspruchsvoll. So werden an den Aufgabenträger (zumeist die Kommune) bei einer funktionalen Vergabe hohe Anforderungen gestellt, wenn er seine verkehrspolitischen Ziele erfolgreich umsetzen will. Demnach bieten auch funktionale Ausschreibungen keinen Ausweg aus dem Dilemma von Sicherstellung der Erreichung politisch definierter Ziele einerseits und der Offenheit für private Innovationsfähigkeit bei den Problembearbeitungen andererseits.

Schließlich liegt es beim Akt der Auswahl eines Dritten, eines gegebenenfalls privaten Partners und Erfüllungsgehilfen, in der Verantwortung der Kommunen „sicherzustellen, dass dieser ... die notwendige Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzt, damit die Erfüllung der übertragenen Aufgabe auf Dauer sichergestellt ist“ (Kluge u.a. 2003: 57) und die politisch definierten Ziele auch erreicht werden können. Notwendig sind

185 Am Beispiel des ÖPNV EuGH Rs. C-513/99, Urt. v. 17.9.2002 – Concordia Bus Finland –, Rz. 53 ff., abgedr. In: NVwZ, 2002, 1356 ff. = ZUR, 2003, Heft 4, 32 ff.; zur Thematik näher Cremer (2003: 265 ff.).

186 Die folgenden Aussagen basieren auf Vortragsfolien und mündlichen Berichten unserer Kollegen Michael Lehmbrock und Volker Eichmann in einem ÖPNV-Expertenworkshop im Difu im Rahmen des Projekts „Tellus“ (Baustein 7.5 b) am 25.11.2003 unter dem Titel „Funktionale Vergabe“.

187 Demgegenüber wird für die Unternehmen als Nachteil gehandelt, dass ihr Aufwand bei der Angebotsabgabe steigt.

dazu entsprechende Marktkenntnisse und die Fähigkeit, die Kompetenzen und die unternehmerische Situation (Wettbewerbsfähigkeit, Innovationsfähigkeit, Bilanzen etc.) der infrage kommenden Unternehmen beurteilen zu können.

4.2.3 Vertragsausarbeitung und -abschluss

Da die kommunale Ebene über keine Gesetzgebungskompetenz im eigentlichen Sinne verfügt und bei der Leistungs- und Auftragsvergabe an private Dritte, im Gegensatz zur Beauftragung eigener kommunaler Unternehmen, keine direkte Steuerungsmöglichkeit über Aufsichtsgremien oder beispielsweise die Gesellschafterversammlung hat, gewinnen andere Wege der Regulierung resp. Steuerung an Bedeutung. Abgeleitet aus kommunalen Planungsentscheidungen und -vorgaben sowie der Formulierung von Ausschreibungen entwickeln sich die Vertragswerke zwischen Kommunen und Dritten (z.B. Konzessionsverträge oder Verkehrsverträge) zu wichtigen – und nun im Gegensatz zur eigentlichen Ausschreibung – detaillierten Regulierungsinstrumenten. Übergeordnete, gesamtstädtische Planungen wie z.B. der Nahverkehrsplan, Grundwasserbewirtschaftungsmodelle oder die infrastrukturelle Erschließung neuer Flächen (zunehmend aber auch der geplante „Rückbau“ von Anlagen) müssen für die Vertragsausarbeitung und den Vertragsabschluss zwischen Kommune und Unternehmen also weiter konkretisiert werden, um formal zur Umsetzung kommen zu können. Dies geschieht im ÖPNV in Form eines Verkehrsvertrages, der zwischen Aufgabenträger und einem oder mehreren Verkehrsunternehmen geschlossen wird und in dem detailliert die jeweiligen Rechte und Pflichten sowie die vom Unternehmen zu erbringenden Leistungsmerkmale (quantitativ und qualitativ) beschrieben sind.

Hier kommen auf die Kommunen dann wie beschrieben erhebliche Aufgaben der Planung und definitorischen Ausgestaltung der Leistungserbringung zu. Darüber hinaus erwachsen den Kommunen auch neue Aufgaben der Überwachung der Leistungserstellung sowie gegebenenfalls Sanktionierung bei Schlechterfüllung (Monstadt 2003: 54). Gerade mögliche konfliktbeladene Inhalte/Aufgabenfelder der Kooperation müssen in den Verträgen so detailliert und vollständig wie möglich geregelt werden. Effektive Sanktionsmechanismen bei Schlechterfüllung (z.B. Vertragsstrafen) sind hier sicherlich ein zentraler Gegenstandsbereich. Um nur einen unter vielen weiteren denkbaren Konfliktbereichen aus dem Wassersektor exemplarisch herauszugreifen: Für einen privaten Erfüllungsgehilfen der Wasserversorgung kann es betriebswirtschaftlich betrachtet sinnvoll sein, die Wassergewinnung auf andere Brunnen im Versorgungsgebiet zu verlagern oder auf einzelne zu konzentrieren, ohne dass dies negative Auswirkungen auf seine eigentliche Aufgabe – die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser – hat. Als Folge der räumlich veränderten Wassergewinnung kann der Wasserhaushalt der Region jedoch ins Schwanken geraten. Gegebenenfalls steigt oder sinkt der Grundwasserspiegel mit negativen Folgen für die Natur, aber auch für die Stadt als sozio-technisches System (Risse in der Bausubstanz durch Absinken des Bodens oder Vernässung der Fundamente). Für derartige Konstellationen muss im Vertrag bereits geregelt sein, wie mit den Folgen umzugehen ist, insbesondere wer wie und in welchem Umfang für die (externen) Kosten aufkommen muss. Wie sich aus diesem Beispiel erahnen lässt, ergeben sich teilweise nahezu unlösbare

Probleme aus der Komplexität der zu regelnden Materie und der zeitlichen Dimension. Für Konzessionsverträge in der Wasserversorgung wird ein Zeitraum von zehn und mehr Jahren veranschlagt (teilweise bis zu 30 Jahre). Für einen derart langen Zeitraum alle Eventualitäten im Vertrag erfassen zu wollen, ist unmöglich. Dennoch wären wenigstens ein Regelungsverfahren zwischen den Vertragsparteien und inhaltliche Rahmendaten festzulegen, nach denen beispielsweise Investitionen in die Infrastruktur erfolgen sollen oder wie mit Veränderungen, sei es der Umweltbedingungen oder der Nachfragesituation (z.B. demographische Veränderungen, die in der Regel aber relativ gut vorhersehbar sind, oder Unternehmensabgänge in einer Region, die von den Kommunen nicht beherrschbar sind), umzugehen ist.¹⁸⁸

Regulierende Eingriffe der Kommune zeigen sich so nicht nur bereits bei der Auswahl des Privaten. Ebenso müssen in den zwischen den Kommunen und den Privaten zu schließenden Verträgen Leistungs- sowie Qualitätsstandards berücksichtigt werden, die mittels umfangreicher Pflichtenkataloge unter Einbeziehung der Kontrollbefugnisse und Haftungsregelungen (Rückfallklauseln) verfasst werden sollten (Kluge u.a. 2003: 58).

4.2.4 Controlling und Monitoring

Generell versteht man unter „Controlling“ eine betriebswirtschaftliche Planung, Steuerung und Kontrolle von Organisationen, Prozessen oder Projekten sowie die Bereitstellung der dafür erforderlichen Informationen. Es sollte auch nicht einfach mit „Kontrolle“ übersetzt werden. Dem Controlling in Kommunen – begrifflich wie instrumentell mit der Verwaltungsmodernisierungsdebatte eingeführt – kommt im Gewährleistungsmodell eine zentrale Bedeutung zu. Controlling tritt in Form eines Beteiligungscontrolling gegenüber den eigenen, formal privatisierten kommunalen Unternehmen auf, das hier jedoch – so eine zentrale Kritik (Trapp/Tomerius/Libbe 2002: 245 f.; Bogumil/Holtkamp 2002b: 77; Kodolitsch 2002b: 50 ff.) – lediglich als Finanzcontrolling durchgeführt wird, ohne die Erreichung der Sachziele zu überprüfen und zu steuern. Insofern eine gezielte Steuerung der Beteiligungsunternehmen auf Gemeinwohlbelange hin ausgerichtet ist, gilt es, das Controlling der Sachzielerreichung zu intensivieren und auszubauen (etwa durch Elemente des Umweltcontrollings; z.B. BMU/UBA 2001). Dies kann im Rahmen eines Vertragscontrollings jedoch nur dann gelingen, wenn die Sachziele auch entsprechend operationalisiert und vertraglich fixiert sind.

Demgegenüber steht das Monitoring für das Überwachen oder Beobachten eines Vorgangs oder Prozesses. Dies geschieht in der Regel mit technischen Hilfsmitteln – so etwa im kommunalen Umweltschutz, wo beispielsweise mit Hilfe geographischer Informationssysteme eine kontinuierliche und langfristige Überwachung ausgewählter Umweltparameter stattfindet.

Im Modell der Gewährleistungskommune steht als Controllingaufgabe die Überwachung und Steuerung der vertraglich fixierten Leistungserfüllung des Privaten durch die Kommune ganz oben auf der Agenda.

¹⁸⁸ Vgl. zum Problem unvollständiger Verträge auch die Anmerkungen in Fußnote 150.

4.2.5 Sicherstellung der Leistungserstellung gemäß der definierten Ziele

Monitoring und Controlling dienen der Sicherstellung der Leistungserstellung gemäß der definierten Ziele, für die die Kommune, wenn auch nicht mehr in der Erfüllungsverantwortung, so doch in der Gewährleistungs- und Auffangverantwortung steht. Gewährleistungs- und Auffangverantwortung sind nahezu untrennbar miteinander verknüpft. Denn die Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Hand (Kommunen) impliziert, dass diese im Falle des Ausfalls oder der Schlechterfüllung einer Aufgabe durch einen privaten Versorger als Letztverantwortliche „einspringen“ muss. Daher ist die Berücksichtigung einer möglichen Umkehrung der Prozesse bei Vertragsauflösung sowohl in organisatorischer als auch in technischer Sicht zwingend erforderlich, da sich etwa mit abnehmendem Wissen der Kommunen infolge von Auslagerung das Problem verstärkt, die Daseinsvorsorgeaufgaben wieder in eigene Hand übernehmen zu können (Kluge u.a. 2003: 51).

In Kapitel 4.1.2 war bereits infrage gestellt worden, dass die Auffangverantwortung der Kommunen zwingend mit der Vorhaltung eigener Produktionskapazitäten i.S. von Maschinen/Produktionsmitteln einhergehen muss. Neben der Frage, wie wahrscheinlich der „Totalausfall“ einer Ver- oder Entsorgungsleistung ist, wäre auch noch einmal zu fragen, ob z.B. bei Konkurs eines privaten Erfüllungsgehilfen/Konzessionärs nicht sofort andere private Unternehmen bereitstünden, die Leistungserstellung des ausgefallenen Konkurrenten zu übernehmen. Vermutlich dürften die Kosten für den Unterhalt eigener „Notfall-Produktionsmittel“ in keinem vernünftigen Verhältnis zur Wahrscheinlichkeit ihres, wohl-gemerkt hypothetischen, Einsatzes stehen. Allenfalls als Drohpotenzial gegenüber Privaten im Ausschreibungswettbewerb könnten eigene Produktionskapazitäten eine für die Kommunen positive Wirkung entfalten. So scheint es durchaus möglich, dass die Kommunen als Letztverantwortliche ihrer Auffangverantwortung auch dann Genüge leisten, wenn sie, ausgestattet mit entsprechenden Management-Kapazitäten, die sie im Notfall ebenso auch von außen einkaufen könnten, in der Lage sind, einen Betrieb (vorübergehend) weiterzuführen und gezielt einen anderen (privaten) Erfüllungsgehilfen mit der Aufgabenerstellung zu beauftragen. Schließlich, auch darauf wurde in Kapitel 4.1.2 hingewiesen, sind ein funktionierendes Monitoring und Controlling wichtige vorbeugende Maßnahmen, um das Risiko des Ausfalls eines privaten Ver- oder Entsorgers einschätzen und frühzeitig geeignete Maßnahmen ergreifen zu können. Als weiteres präventives Instrument, um einen plötzlichen Totalausfall eines privaten Konzessionärs zu vermeiden, wäre es denkbar, vergleichbar mit dem Auffangfonds in der Versicherungswirtschaft eine(n) von allen Unternehmen getragene(n) Auffanggesellschaft/-fonds zu gründen, die/der wenigstens finanziell die Risiken eines Leistungsausfalls abfedert. Dieser Fonds könnte abgestuft nach Umsatz oder Bilanzsumme eines Unternehmens entweder aus allen deutschlandweit tätigen Unternehmen einer bestimmten Branche (z.B. Wasserversorgungsunternehmen) oder aus den in einer Kommune in einem Sektor/Aufgabenbereich tätigen Konzessionären (z.B. die verschiedenen ÖPNV-Unternehmen, die in einer Kommune im Verbund den ÖPNV bedienen) gespeist werden.

Die Kommunen bleiben in den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabenbereichen und partiell ebenso in wettbewerblich organisierten Ver- und Entsorgungsmärkten (Energie und Abfall) für bestimmte Ziele der öffentlichen Daseinsvorsorge in der Gewährleistungs- und

Auffangverantwortung, nämlich eine dauerhafte sozial- und ökologisch verträgliche Qualitäts- und Leistungserbringung zu garantieren – dies gilt gerade auch für die öffentliche Wasserversorgung und die Siedlungsentwässerung (Kluge u.a. 2003). Denn eine der Kernaufgaben der öffentlichen Hand (des Staates und der Kommunen) und ihr Handeln legitimierendes Ziel ist – umso mehr im Gewährleistungsmodell – die Gemeinwohlsicherung, welche – legitimerweise – eben gerade nicht von privaten Akteuren verfolgt wird.

4.2.6 (Strategisches) Kooperationsmanagement

Das Modell der Gewährleistungskommune basiert auf der Delegation von Leistungen und Aufgaben von der Verwaltung an Dritte (seien es formal privatisierte kommunale Unternehmen oder im Rahmen einer funktionalen Privatisierung rein private Unternehmen). Entsprechend erhöht sich die Anzahl der an der Leistungserstellung und Zielerreichung beteiligten Akteure. Kommunale Regulierungen zur Zielerreichung sind so nicht mehr nur als formal-hierarchische Steuerung in administrativen Verwaltungsabläufen denkbar, sondern als öffentliche Steuerung und Koordination gesellschaftlicher Selbstregulierung komplexer Multi-Akteurs-Netzwerke und Governance-Strukturen. Die Kommune wird so zum Netzwerk-Koordinator und -manager (Politik als Interdependenzmanagement), deren Funktion sie über ein gezieltes strategisches Kooperationsmanagement¹⁸⁹ optimieren kann.

Mit einem strategischen Kooperationsmanagement sollte es der Kommune möglich sein, aufgabenbezogene Stakeholder-Netzwerke besser zu koordinieren, indem die Interessen, Stärken und Schwächen der einzelnen Akteure bekannt und dezidiert zugunsten des Gesamtzieles eingesetzt werden. Dem Kooperationsmanagement kann aber auch eine kompensatorische Funktion zukommen – nämlich dann, wenn Kommunen beispielsweise im Umgang mit ihren eigenen Energieversorgungsunternehmen, die auf dem liberalisierten Strommarkt im Wettbewerb stehen, nur mehr eingeschränkte Möglichkeit der Betrauung dieser Unternehmen mit externen (etwa umweltpolitischen oder sozialpolitischen) Aufgaben/Zielen haben. Um kommunalpolitische Ziele mit Gemeinwohlcharakter wie etwa kommunalen Klimaschutz auch unter Wettbewerbsbedingungen weiterhin verfolgen zu können, dürfte es notwendig werden, viele verschiedene private, halb öffentliche und zivilgesellschaftliche Akteure im Verbund für das Ziel koordiniert zur Kooperation zusammen zu bringen.

4.2.7 Sicherstellung von Transparenz und Publizität zur Ermöglichung von Partizipation

Eine zentrale Anforderung an Kommunen ist (auch in Verbindung mit einem strategischen Kooperationsmanagement) die Sicherstellung von Transparenz und die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger in netzgebundenen Infrastruktursystemen. Transparenz von Entscheidungen und Verfahren zielt dabei sowohl nach innen in das politisch-administrative System hinein als auch nach außen auf Stakeholder und Zivilgesellschaft. Diese Anforderung

¹⁸⁹ Vgl. hierzu auch die Analogie zum Partizipationsmanagement bei Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003).

nung ist für sich genommen nicht neu. Das politisch-administrative System in der Kommune als demokratisch legitimierte Vertretungs- und Verwaltungskörperschaft ist im traditionellen Modell der „Leistungskommune“ dafür verantwortlich, unter Beteiligung der Bürgerschaft (Partizipation) Entscheidungen in einem transparenten Verfahren (Ratsbeschluss) zu treffen sowie die Verwaltung und Unternehmen mit der Aufgabenerfüllung und Leistungserstellung auf die zuvor definierten Ziele hin zu beauftragen. Dergleichen gilt für das Modell der Gewährleistungskommune, in dem die Kommune nun allerdings verstärkt Dritte mit der Leistungserstellung beauftragt. Damit verändern sich jedoch grundlegend die Bedingungen der Sicherstellung von Transparenz und Partizipation in und durch Kommunen. Neben der erhöhten Komplexität der Entscheidungssituationen und einer Vielzahl zu koordinierender Akteure (welche in der Summe Entscheidungsprozesse eher vielschichtiger und somit undurchsichtiger werden lassen) steigt für Kommunen insbesondere der Aufwand, um die für die politische Steuerung relevanten Informationen, sei es bei rein privaten, sei es bei ausgelagerten kommunalen Unternehmen, zu bekommen, aufzubereiten, zu publizieren und so letztlich Transparenz über die Leistungen und Zielerreichung herzustellen. Die Entwicklung der Transparenz der Prozesse in netzgebundenen Infrastruktursektoren gestaltet sich ambivalent:

Einerseits kann von einer Erhöhung der Transparenz ausgegangen werden, wenn im Zuge öffentlicher Ausschreibungen deren Inhalte kommuniziert werden. Debatten in Kommunen über die Ausschreibungsinhalte könnten neue Ansatzpunkte für Bürgerbeteiligung und eine öffentliche politische Auseinandersetzung über deren Inhalte bieten (Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 23; Sternberg 2002: 217 f.). Ebenso erhöht sich durch den Vergleich verschiedener Angebote auf eine Ausschreibung für die Kommune die Transparenz der mit der Leistungserstellung einhergehenden Kosten, möglicher Problemfelder und ihrer Lösungsmöglichkeiten. Die separate Ausweisung und Finanzierung der Kosten zur Erbringung „externer“ Leistungen steigert sicherlich ebenso die Transparenz und zugleich auch die politische Begründungsnotwendigkeit¹⁹⁰ bestimmter Leistungen und Ziele. Infolge des Wettbewerbs im Strombereich und von Ausgliederungen aus der Kernverwaltung sind kommunale Stadtwerke nicht mehr in dem Umfang wie vor der Liberalisierung der Stromwirtschaft in der Lage, gegebenenfalls kostspielige, rein betriebswirtschaftlich betrachtet unrentable „Sonderaufgaben“ für die Kommune zu übernehmen. Hier lassen sich Lösungen denken (und werden auch praktiziert), wie etwa ein finanzieller Ausgleich durch die Kommune an ihr Unternehmen für gemeinwohlorientierte Aufgaben, die über das Leistungspaket vergleichbarer privater Konkurrenten auf dem Markt hinausgehen. So erhalten diese gemeinwohlorientierten Maßnahmen einen Preis, der von der Kommune bzw. vom Rat politisch zu rechtfertigen ist.

Eine wesentliche Voraussetzung für Transparenz der Leistungserstellung ist die Entflechtung (unbundling) verschiedener (kommunaler) Funktionen und Zuständigkeiten. Dies bezieht sich zum einen auf die Trennung von Aufgabenträgerschaft und Betrieb, also auf die klare Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, und zum anderen auf die

¹⁹⁰ Transparenz von Kosten und die gesellschaftliche, politische Debatte darüber, welche Kosten für welche Leistungen/Aufgaben gesellschaftlich noch tolerabel und akzeptabel sind, ist immer mit dem Risiko verbunden, dass z.B. bestimmte ökologische Maßnahmen sich nicht mehr öffentlich durchsetzen lassen, obwohl sie in einer ökologisch orientierten Verwaltung informell umsetzbar gewesen wären.

Trennung von (technischer) Infrastruktur und Betrieb resp. die Leistungserbringung an die Kunden (Bracher/Trapp 2003: 45 f.; vgl. auch für die Stromwirtschaft Monstadt 2003: 19). Zumindest für den ÖPNV ist die Trennung von juristisch definierter Aufgabenverantwortung und Aufgabenträgerschaft einerseits sowie des operativen, unternehmerischen Betriebs andererseits gesetzlich vorgeschrieben (Bracher/Trapp 2003: 43). Analog zu einer Funktionsentflechtung auf kommunal-administrativer Ebene ist im Energiesektor eine Entflechtung auf betriebsorganisatorischer Ebene vorgeschrieben (legal unbundling): „Ein zentraler Bestandteil des Wettbewerbskonzepts (in der Stromwirtschaft, die Verf.) besteht in der Entflechtung (unbundling) der Unternehmensbereiche Erzeugung, Übertragung und Verteilung.“ (Monstadt 2003: 18) Ziel ist es, durch diese Entflechtung mehr Transparenz insbesondere bezüglich der Mittelverwendung und der verdeckten, wettbewerbsverzerrenden Subventionen herzustellen. Durch eine organisatorische Entflechtung verschiedener Funktionsbereiche wird die klare Zuordnung von Aufgaben, Kosten und damit korrespondierender Verantwortlichkeiten erst möglich.

Andererseits lassen sich gerade dann Einbußen an Transparenz vor allem nach innen, d.h. im politisch-administrativen System, vermuten, wenn kommunale Unternehmen aus der Verwaltung ausgegliedert werden und somit der Informationsfluss zwischen Rat/Verwaltung und kommunalen Unternehmen neu organisiert werden muss. Die Frage von Kontrolle und Überprüfbarkeit betrieblicher Entscheidungen in Beteiligungsunternehmen ist eng mit der Transparenz nach innen, aber auch nach außen in die lokale Öffentlichkeit hinein verbunden. Ein weithin bekanntes Problem ist das Dilemma der kommunalen Vertreter in Aufsichtsräten privatrechtlicher Unternehmen zwischen der Informationspflicht¹⁹¹ gegenüber der Kommune und der Bürgerschaft einerseits und der Verschwiegenheitspflicht im Bezug auf Betriebsgeheimnisse gegenüber dem Unternehmen andererseits (Machura 1998). Aufsichtsratssitzungen sind in der Regel nicht öffentlich. Der Druck auf kommunale Vertreter in Aufsichtsgremien zur Verschwiegenheit steht in engem Zusammenhang mit der Sorge, dass Informationen und Wissen über das eigene Unternehmen von Konkurrenzunternehmen im Wettbewerb ausgenutzt werden können. So sind viele kommunale Unternehmen auch gegenüber der Kommune nicht mehr ohne Weiteres bereit, sensible betriebliche Interna preiszugeben. Dies kann durchaus dazu führen, dass städtische Planungen, Erhebungen oder Berechnungen z.B. in Form von Bedarfsprognosen nicht mehr veröffentlicht werden, um privaten Konkurrenten keine wichtigen Informationen/Planungsdaten/Detailkenntnisse zukommen zu lassen. So kann Wettbewerb und Konkurrenz eben auch zur Geheimhaltung führen. Wirklich problematisch für die Kommune und ihre gesamtstädtischen Planungsaufgaben wird diese Entwicklung dann, wenn die Verwaltung fachlich oder aus anderen Gründen nicht in der Lage ist, derartige Prognosen und Planungen eigenständig zu erarbeiten, und auf ihre kommunalen Unternehmen angewiesen ist, die diese aber zurückhalten oder vertraulich behandeln wollen.

191 Wie die Erfahrung eines Praktikers im Beteiligungsmanagement einer deutschen Kommune zeigt, tendieren einige kommunale Aufsichtsratsmitglieder zur „Hätschelung“ „ihrer“ Unternehmen, was sich beispielsweise sogar darin äußern könne, dass unpopuläre Nachrichten und schlechte Unternehmenszahlen zurückgehalten würden, um in den kommunalen Gremien mit „ihren“ Unternehmen nicht zu schlecht dazustehen. Dies wirft auch noch einmal grundsätzlich die Frage nach der Transparenz der Informationen und letztlich der Steuerung von kommunalen Beteiligungsunternehmen auf.

Versorgungsstrukturen können gerade für die Verbraucher/Privatkunden als Folge von Wettbewerb oder etwa durch eine hohe Anzahl verschiedener Anbieter, Tarife und Leistungsqualitäten (aber möglicherweise auch durch unbundling, das die Anzahl der Akteure im System erhöht¹⁹²) intransparent werden und die „Qual der Wahl“ provozieren. In diesem Fall kommt Kommunen, aber auch lokalen, regionalen und bundesweit agierenden Umwelt- oder Verbraucherschutzorganisationen die besondere Rolle zu, Transparenz hinsichtlich der Qualität der Leistungen (wieder)herzustellen (Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 21). „(Sie) sind für die interessierten Verbraucherinnen und Verbraucher eine wichtige Anlauf- und Beratungsstelle, gleichzeitig aber auch Vertrauensträger, dass sie die jeweiligen Interessen bei Anhörungen oder ähnlichem adäquat vertreten.“ (Kluge u.a. 2003: 26)

Zur Herstellung von Transparenz und Publizität sind gemeinsam mit einem strategischen Kooperationsmanagement geeignete Partizipations- und Kommunikationsstrukturen in und durch Kommunen aufzubauen, die ebenso dazu eingesetzt werden können, Wissensbestände bei lokalen Stakeholdern „abzuholen“ und zu integrieren. Partizipationsprozesse entbinden die Kommunen jedoch nicht von ihrer Aufgabe, Gemeinwohlziele zu definieren. Im Gegenteil gilt es für die Kommunen nun umso mehr, Gemeinwohlbelange aus der Fülle von Partikularinteressen „herauszufiltern“.

4.2.8 Die „lernende Verwaltung“ als Leitbild für administrative Organisationsstrukturen in der Gewährleistungskommune

Planung und Steuerung beruhen auf geeignetem und anwendbarem Wissen. Wenn die Kommunen ihren gestalterischen Einfluss auf die Wasserversorgung oder andere Daseinsvorsorgebereiche beibehalten und stärken wollen, stellt sich nach der bisher geführten Diskussion geradezu zwangsläufig die Frage nach der Wissensbasis für kommunales Handeln und damit die Frage nach den Kompetenzen der kommunalen Akteure (Kluge u.a. 2003: 54). Diese Frage stellt sich umso dringender, als mit der Ausgliederung kommunaler Betriebe aus der Kernverwaltung (Organisationsprivatisierung), dem (Teil-)Verkauf kommunaler Unternehmen (Vermögensprivatisierung) oder der Beauftragung eines Privaten als Erfüllungsgehilfen zur Leistungserstellung (funktionale Privatisierung) immer auch fachliche Kompetenzen und Kenntnisse z.B. über die physischen Netze abhandeln kommen (können). Das Wissen und die Kenntnis der Netze und der Technik, von Betriebsabläufen und den Rahmenbedingungen der verschiedenen Infrastruktursysteme ist zugleich jedoch grundlegende Voraussetzung, um realistische Planungen als Basis von Ausschreibungen anstellen zu können. Zudem verändern sich mit den Aufgaben die Anforderungen an Kommunen und damit die Anforderungen an Wissen in Kommunen. Die Veränderungen wirken sich aus auf

- Wissenstypen (weniger Systemwissen und mehr Transformations- und Zielwissen),

¹⁹² Dies mag zunächst paradox klingen, da zuvor argumentiert wurde, dass sich durch unbundling die Transparenz erhöht. Dennoch ist es durchaus denkbar, dass die Entflechtung integrierter Unternehmen in viele separate Einzelgesellschaften zu einer neuen „Unübersichtlichkeit“ der Akteure und Anbieter führt. Die Transparenzfrage stellt sich auch dann noch einmal, wenn integrierte Unternehmen zwar buchhalterisch entflochten und auch in Untergesellschaften aufgeteilt sind, sich dadurch aber nicht mehr erschließt, ob und wenn ja zu welchem „Mutterkonzern“ die neuen Unternehmen gehören.

- Wissensbestände (technisches, soziales, ökonomisches, ökologisches, juristisches Wissen verändern sich und verschieben sich in ihrer relativen Bedeutung; auch ergeben sich neu zugeschnittene Bereiche von notwendigem und verzichtbarem Wissen; damit zusammenhängend tun sich Bereiche von Nichtwissen (Wissensdefizite) auf),
- Wissensträgereinheiten (Rat, Verwaltung und Unternehmen verändern ihre Wissensbestände und teilen diese untereinander neu auf) und
- Wissensträger (Personen).

Im Grunde geht es hier um die Veränderung von Inhalt, Ort und Qualität des Wissens und dessen unvermeidbare Defizite, die kommunaler Steuerung und Kontrolle Grenzen setzen.

In Kapitel 4.1.4 war argumentiert worden, dass das Gewährleistungsmodell auf die Integration externer, d.h. nicht staatlicher, gesellschaftlicher Wissensbestände und Problemverarbeitungskapazitäten zur Problemlösung abzielt, dass damit aber nicht das grundlegende Dilemma auf Seiten der öffentlichen Hand behoben ist, Ziele und Zielerreichung selbst einschätzen und beurteilen zu können. Hierzu sind ausgewiesene öffentlich-administrative Kapazitäten fachlich-personeller Kompetenzen und Wissensbestände sowie finanzieller Ressourcen notwendig.

Ebenso erfordert die sich im Gewährleistungsmodell einstellende Steuerung von komplexen Governance-Strukturen und Netzwerken umso mehr eine Integration verschiedener Stakeholder (Akteure), Aufgaben, Leistungen und Planungen zu einem für die Kommune „konsistenten Ganzen“. „Die meisten Behörden sind auf diese Tätigkeiten weder fachlich-personell noch finanziell vorbereitet“ (Bracher/Trapp 2003: 36), so dass neue Kompetenzen, Ressourcen und Strukturen auf- bzw. umgebaut werden müssen.

Langfristig dürfte es für den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung nicht ausreichen, bei Bedarf ad hoc externes Fachwissen einzukaufen. Wenigstens die Kompetenz zur Beurteilung extern erstellter Gutachten, Expertisen oder Vertragsentwürfe muss die Kommune selbst vorhalten. Doch dürften insbesondere kleine und mittlere Kommunen bei der Vertragsgestaltung bei Privatisierungen bzw. Beteiligung Privater überfordert sein. Entsprechend sind die Kompetenzen in Kommunen zur Vertragsgestaltung, aber auch zur Vertragsüberwachung auszubauen und zu stärken.

Zum Leitbild administrativer Organisationsstrukturen in der Gewährleistungskommune, nicht nur in der Transformationsphase, sondern als Daueraufgabe angelegt, wird die „Lernende Verwaltung“. Auch dies – der Zwang, sein Wissen permanent zu erweitern und aufzufrischen – ist nicht neu. Grundlegend verändern wird sich in der Gewährleistungskommune aber nicht nur die zur Verfügung stehende Wissensbasis, sondern insbesondere die Wissensformen¹⁹³ und die Kanäle der Wissensgenese. Denn durch die Delegation der Leistungserstellung fällt die Möglichkeit weg, im Echtbetrieb, d.h. in der praktischen Auseinandersetzung mit technischen, finanziellen oder ökologischen Problemen, gleichsam

193 Weniger deskriptives Systemwissen („Wie funktioniert etwas?“) und mehr normatives Zielwissen („Wo wollen wir hin? Was wollen wir erreichen?“).

automatisch Erfahrungen zu sammeln und zu verarbeiten.¹⁹⁴ Entsprechend muss die Wissensgenese über andere Wege als bisher institutionell abgesichert werden. Eine – wohlgerne erste und weiter zu diskutierende – Idee wäre, z.B. die Finanzierung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen bzw. Personalneueinstellungen gezielt durch einen Teil der Einnahmen von Konzessionsabgaben zu finanzieren (Kluge u.a. 2003: 58). Dies müsste dann vertraglich abgesichert werden, damit die entsprechenden finanziellen Mittel bei den Haushaltsverhandlungen nicht regelmäßig zur Disposition gestellt werden.

Wenn die Kommunen ihren gestalterischen Einfluss, beispielsweise auf die Wasserversorgung, beibehalten und stärken wollen, stellt sich also dringend die Frage nach den Wissensbeständen für kommunales Handeln bzw. den Kompetenzen der kommunalen Akteure für ihre veränderten Planungs-, Steuerungs-, Kontroll- und Koordinierungsaufgaben (Kluge u.a. 2003: 54) – zumal dann, wenn davon auszugehen ist, dass formale und funktionale Privatisierung wenigstens mit einer grundlegenden Veränderung, wenn nicht gar mit einem partiellen Verlust an Wissensbeständen in Kommunalverwaltungen einhergehen. Die Kommunen sollten deshalb unter den veränderten Rahmenbedingungen und den neuen Herausforderungen nicht nur gezielt eigene, neue Kompetenzen aufbauen, sondern auch externes Wissen¹⁹⁵ bewusst nutzen und über partizipative Verfahren einbinden. So könnte dem Wissen der Experten und Stakeholder eine kompensatorische Funktion für die (partiellen) kommunalen Wissensverluste und -veränderungen in der Verwaltung zugeschrieben werden. Ein gezielt eingesetztes strategisches Kooperationsmanagement, mit dem die Kenntnisse über die Stakeholder gepflegt, ihre Interessen systematisch antizipiert werden und über entsprechende methodische Kompetenzen verfügt wird, wäre ein wichtiger Baustein.

4.3 Grenzen kommunaler Steuerung im Gewährleistungsmodell

In Kapitel 4.1.5 waren bereits zwei grundlegende Grenzen des Gewährleistungsmodells für Kommunen benannt worden: zum Ersten die verfassungsrechtlich bestimmte Grenze, die kommunale Ingerenz bei öffentlichen Aufgaben abzusichern, und daran anschließend zum Zweiten die praktische Grenze, dies auch kompetenziell und ressourcenmäßig gewährleisten zu können. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen (Personal, finanzielle Mittel, Wissen) und die damit korrespondierenden real vorfindbaren, faktischen Kompetenzen/Kapazitäten zur Wahrung der gebotenen Steuerung und Kontrolle zur Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Erbringung öffentlicher Aufgaben durch Dritte unterscheiden sich insbesondere je nach Gemeindegröße und Gemeindetyp. Gerade kleine und mittlere Gemeinden mit entsprechend schwächer personell ausgestatteten Verwaltungsapparaten dürften hier schnell an die Grenzen dessen stoßen, was sie z.B. bei der

¹⁹⁴ Es scheint aber mehr als zweifelhaft, ob es sinnvoll ist, in den verschiedenen Aufgabenbereichen zur Absicherung der Erfahrungen aus dem Echtbetrieb jeweils anteilig kleine kommunale Betriebe erhalten zu wollen. Ein derartiges „Kombinatsmodell“, in dem die Kommune theoretisch alles ein Stück weit selber erledigen kann, impliziert vermutlich enorme Ineffizienzen und gebundene Mittel.

¹⁹⁵ Externes Wissen wird hier sowohl als externes Fachwissen als auch als Laienwissen verstanden.

Ausarbeitung der umfangreichen und hoch komplexen Vertragswerke zwischen Kommunen und Privaten bei funktionalen Privatisierungen handhaben können.¹⁹⁶

Aspekte der praktischen Grenzen sind in den vorangegangenen Kapiteln wiederholt genannt worden und sollen hier nicht noch einmal referiert werden. Auf eine – und zwar die alles entscheidende – Grenze wurde jedoch noch nicht hingewiesen: den notwendigen Willen zur Steuerung. Dieser ist die unbedingte Voraussetzung jeglicher Steuerung. Wenn die Kommune keinen Steuerungsanspruch¹⁹⁷ formuliert, ist jedwede Auseinandersetzung mit dem Gewährleistungsmodell – und nicht nur hiermit, sondern auch mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung – hinfällig, da – wie zuvor argumentiert wurde – die Kommune diesen Anspruch aufgrund ihrer Gewährleistungsverantwortung für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben nicht auf- oder abgeben darf.

Kommunale Handlungsspielräume zur Gestaltung von Daseinsvorsorge und Gemeinwohlbelangen korrespondieren mit den Einflussmöglichkeiten auf kommunale und private Ver- und Entsorgungsunternehmen. Diese hängen wiederum stark von dem für die konkrete Aufgabenerfüllung gewählten institutionellen Arrangement der Leistungserstellung ab, mit dem spezifische Regulierungsanforderungen und -erfordernisse verbunden sind (Fischer/Zwetkow 2003b; Kluge u.a. 2003: 10 ff.; Reichard 1998). Kommunale Steuerung richtet sich sowohl auf kommunale als auch auf private Unternehmen in der Erbringung öffentlicher Aufgaben. Beginnend bei Regiebetrieben über Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände sind im Rahmen von Wasser- und Bodenverbänden sowie Betriebsführungs-, Betreiber-, Kooperations- und Konzessionsmodellen in der Regel Private in das Arrangement der Leistungserstellung eingebunden.¹⁹⁸

Konnten im „klassischen Modell“ der Leistungskommune diese über ihren Regie- oder Eigenbetrieb noch direkt steuernden Einfluss beispielsweise auf die Energieversorgung in ihrem Gebiet nehmen (Monstadt 2003: 10),¹⁹⁹ so hängen die Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten der Kommune auf „ihre“ formal privatisierten Unternehmen nun von einem Set von Faktoren ab. Dazu zählen die Höhe der Anteile am Beteiligungsunternehmen, dessen Rechtsform und die Gestaltung der konkreten (Leistungs-)Verträge zwischen Kommune und kommunalem Unternehmen. Wohlfahrt/Zühlke (1999: 53) vertreten die These, dass über Eigenbetriebe hinausgehende Rechtsformen von der kommunalen

196 Auch wenn die konkrete Vertragsentwicklung und Ausformulierung an externe Juristen vergeben werden kann, entbindet dies die Kommune jedoch nicht, den ausgearbeiteten Vertrag verstehen und (wenigstens die prekärsten Regelungen und Gegenstandsbereiche) auf ihre Wirkungen hin eigenständig überprüfen zu können.

197 Und dieser Steuerungsanspruch muss über rein fiskalische Ziele hinausgehend zwingend so genannte Sachziele umfassen.

198 Für eine Darstellung der verschiedenen Modelle und Unternehmensformen vgl. entweder Kapitel 2.3, ausführlicher Kluge u.a. (2003: 12 ff.) sowie Trapp/Bolay (2003).

199 Jedoch „... erwiesen sich auch die öffentlichen Unternehmen nur teilweise als effektives Instrument zur Durchsetzung öffentlicher Interessen der Energieversorgung“ (Monstadt 2003: 13), wenn die theoretisch gegebenen kommunalen Steuerungsmöglichkeiten über Konzessionsverträge nur begrenzt und wenig effektiv zur Durchsetzung energiepolitischer Ziele genutzt wurden. „Die per Konzessionsvertrag auferlegten Verpflichtungen der EVU (Energieversorgungsunternehmen, die Autoren) blieben zumeist darauf begrenzt, möglichst hohe Konzessionsabgaben an die Gemeinden zu zahlen und die Versorgung durchzuführen.“ (Hölzer 2000, zitiert nach Monstadt 2003: 12). So können auch für das traditionelle, klassische Modell kommunaler Selbstverwaltung mittels eigener Leistungserstellung für den energiepolitischen Bereich durchaus Steuerungsdefizite in Bezug auf Umwelt- und Gemeinwohlbelange konstatiert werden.

Politik kaum noch kontrollier- und beeinflussbar sind. Demgegenüber wurde in Kapitel 2.3.3 argumentiert, dass sich die öffentliche Hand mit Ausnahme von Aktien- und Kommanditgesellschaften bei den anderen Unternehmensformen, wenigstens theoretisch, beherrschenden Einfluss sichern kann. Auch nach Meinung eines Teilnehmers auf einem Expertenworkshop des Difu zum Thema „Beteiligungsmanagement“²⁰⁰ korreliert die Steuerungsmöglichkeit (im Gegensatz zu Wohlfahrt und Zühlke) weniger mit der Rechtsform als vielmehr vorrangig mit der Größe des Unternehmens,²⁰¹ dem organisatorischen Aufbau und der personellen Ausstattung des Beteiligungsmanagements sowie dessen fachlichen Qualitäten und den handelnden Personen, wie z.B. der politischen wie fachlichen Autorität eines Dezernenten. Ein Bündel von Faktoren scheint so die kommunale Einflussnahme auf Beteiligungsunternehmen zu prägen. Denn – so ein weiterer Erfahrungsbericht eines anderen Praktikers auf dem genannten Workshop – entscheidend für die Steuerungsmöglichkeiten der Kommune sei auch das Selbstverständnis des Managements der Beteiligungsunternehmen: Das Selbstbewusstsein der Geschäftsführung in kommunalen Beteiligungsunternehmen nehme zu, je weiter ein kommunales Unternehmen entsprechend seiner Rechtsform formalrechtlich von der Stadt entfernt ist, je länger die Privatisierung zeitlich zurück liegt und je größer das Unternehmen ist. Demgegenüber hätten die Geschäftsführer kleiner Beteiligungen ein anderes Selbstverständnis und Selbstbewusstsein beim Auftreten gegenüber ihrem Eigner, der Kommune. Sie wenden sich etwa bei rechtlichen Fragen an die Verwaltung, weil sie selber im eigenen Unternehmen nicht über ausreichendes Know-how verfügen. Dadurch könnten diese Unternehmen gut und vor allem flexibel gesteuert werden. Die bisherigen Erfahrungen mit kommunaler Beteiligungssteuerung haben sich alles in allem jedoch als „nicht sehr ermutigend“ herausgestellt (Bogumil/Holtkamp 2004: 11) – insbesondere dann, wenn mit Beteiligungssteuerung auch andere als fiskalische Ziele verfolgt werden sollen.

Neben der Bedeutung der Beteiligungssteuerung steigen als Folge der Leistungsdelegation (im Gewährleistungsmodell) auch der Steuerungsumfang und die Steuerungsverantwortung gegenüber privaten Unternehmen in den zuvor genannten Betriebsführungs-, Betreiber-, Kooperations- und Konzessionsmodellen. In diesen Fällen läuft die Steuerung über die Inhalte rechtlicher Verträge, in denen die gegenseitigen Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit einer definierten Leistung festgehalten sind. Die direkte Steuerung der Leistungserstellung im kommunalen Regie- oder Eigenbetrieb wird so durch eine indirekte Steuerung (teil)privatisierter kommunaler oder rein privater Unternehmen qua Aufgaben- und Leistungsplanung, Netzwerk-Koordination und Vertragsinhalte ersetzt. An diesem Punkt stößt man wieder unweigerlich an die oben skizzierten begrenzten Planungskapazitäten und die gleichermaßen beschränkten Wissensbestände.

200 Am 23.6.2003 wurde im Rahmen des Forschungsverbundes netWORKS im Analysemodul „Kommunales“ ein Expertenworkshop zum Thema „Kommunal(politisch)e Steuerungspotenziale und Beteiligungsmanagement“ am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, durchgeführt, auf den hier Bezug genommen wird. Teilgenommen haben Vertreter aus dem Beteiligungsmanagement deutscher Großstädte.

201 Diese Aussage ist auch in der Literatur hinterlegt, wo es heißt, „dass der öffentliche Einfluss auf die Unternehmenspolitik mit zunehmender Größe der Unternehmen sinkt“ (Gröner/Smeets 1988, zitiert nach Monstadt 2003: 13).

Anders gewendet kann der Veränderungsprozess zugespitzt auch als ein Wandel von einer „informellen“, innenorientierten Steuerung²⁰² im traditionellen Modell hin zu einer „formalen“ Steuerung über Vertragswerke und Aufsichtsgremien der Unternehmen im Gewährleistungsmodell bezeichnet werden. So berichteten Praktiker aus Kommunen auf besagtem Expertenworkshop, dass es „früher“ ein anderes Selbstverständnis innerhalb der Verwaltung gegeben habe. Diese habe ein hohes Maß an Identifikation mit ihrer Stadt gehabt. Entscheidungen seien „aus dem Bauch heraus“ im Sinne eines guten Ergebnisses getroffen worden, ohne dass sie formaler Richtlinien bedurft hätten. Mit anderen Worten: Früher sei eher „informell“ gesteuert worden, wobei verschiedene Aufgabenbereiche integriert bzw. gekoppelt waren. Dies sei auch deshalb möglich gewesen, weil die Aufgaben und das Steuerungsarrangement weniger komplex waren. In einer modernen Kommune, die vermehrt Aufgaben nach außen delegiert (Gewährleistungskommune), hingegen sei eine „Aufgabenglobalisierung“ zu beobachten, bei der sich die lokalen Grenzen kommunaler Betätigung bei gleichzeitiger Initiierung interlokaler/regionaler Netzwerke auflösen und die Komplexität der Aufgaben zunimmt. Auch müssten unter den Bedingungen liberalisierter und privatisierter Ver- und Entsorgungssektoren die Interessen mehrerer Seiten und vieler verschiedener Akteure berücksichtigt werden, wodurch sich die Entscheidungsfindung wesentlich erschwert habe.²⁰³ Das alte Steuerungsregime ist den neuen Rahmenbedingungen nicht mehr angemessen und vielleicht auch nicht mehr zulässig (vgl. die Diskussion über die Inhouse-Vergabeproblematik). Zusätzlich werden durch rechtliche Vorgaben wie etwa das „unbundling“ im Energiesektor oder die Trennung von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen im ÖPNV gewachsene informelle (und zugleich aber immer auch intransparente) Strukturen entkoppelt. Unter solcherart veränderten Rahmenbedingungen für die Leistungserstellung öffentlicher Aufgaben im Wettbewerb wird häufig über Jahre hinweg gewachsenes „Personenvertrauen“ durch formales „Systemvertrauen“ stabilisiert, ergänzt oder aber auch ersetzt (vgl. Luhmann, zitiert nach Edeling 2000: 57).

Eine weitere, die kommunalen Handlungsspielräume beschränkende Variable ist der von außen auf die Kommunen einwirkende Wettbewerbsdruck in liberalisierten Märkten. Nicht nur, weil mit kommunalen Unternehmen, die im Wettbewerb mit Privaten stehen, nicht mehr in dem Maße wie unter Monopolbedingungen so genannte externe Ziele verfolgt werden können, stellt sich doch generell die Frage, ob eine politisch motivierte Steuerung in Kommunen „gegen“ den Markt und das „Primat der Ökonomie“ überhaupt möglich ist. Durch die Liberalisierung der Energiewirtschaft beispielsweise und den damit eingeführten Wettbewerb definieren sich die Möglichkeiten der Kommunen bei der Durchsetzung öffentlicher Interessen der Energieversorgung zunehmend dadurch, „was einzelwirtschaftlich machbar und gewinnbringend ist“ (Monstadt 2003: 48). Die Kommunen unterliegen demnach in weitaus größerem Maße als früher der Restriktion, ihre Ziele und Interessen an der Markt- und Gewinnmaximierungslogik von (privaten) Unternehmen im Wettbewerb auszurichten. Die Möglichkeiten, über politische Preise, externe Leistungen zu finanzieren, werden zunehmend geringer. So stellt sich die für die Kommunen zentrale Frage, in-

202 Siehe hierzu auch Kapitel 4.1.3.

203 Eine „informelle“ Steuerung würde in einem Netzwerk teilweise konkurrierender privater, halb privater und öffentlicher Akteure wohl nicht akzeptiert. Das heißt nicht, dass sie nicht praktiziert wird, nur heißt diese Form der Steuerung dann „Mauschelei“ und im schlimmsten Fall Korruption.

wiefern politische Zielsetzungen (sei es die Reduktion des Wasserverbrauchs, die Sozialverträglichkeit der Tarife oder andere gemeinwohlorientierte Ziele) in der Preisbildung berücksichtigt werden (können) (Kluge u.a. 2003: 57).

Die zunehmend engeren Grenzen der Finanzierung externer Leistungen wirken auch auf die Möglichkeiten, gemeinwohlorientierte Ziele in Ausschreibungen zu implementieren. Denn die so jenseits der „nackten“ Ver- oder Entsorgungsaufgabe durch die Kommune politisch zu verantwortenden Kosten definierter zusätzlicher Leistungen (Umweltschutzmaßnahmen) und Ziele werden private Ver- und Entsorgungsunternehmen entweder an die Kunden weitergeben²⁰⁴ oder sich auf die ein oder andere Art von der Kommune erstatten lassen. Dies ist aufgrund der angespannten Haushaltslage jedoch unrealistisch. Vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltskrise „sind kommunale Zuschüsse nicht mehr in der für die Erfüllung des bestehenden Angebotsniveaus bzw. des Nahverkehrsplans benötigten Höhe möglich“ (Bracher/Trapp 2003: 15). Zudem erweist sich auch der kommunale Querverbund als zunehmend fragil. Zwar stehen die kommunalen Verkehrsbetriebe oftmals innerhalb der Stadtwerke(-Holding) in einem Management- und Finanzierungsverbund, in dem „steuerlich optimiert“ ÖPNV-Leistungen aus den Überschüssen der Energieversorgung „querfinanziert“ werden (Bracher/Trapp 2003: 41 f.). Doch dieser kommunale Querverbund wird von verschiedener Seite²⁰⁵ zunehmend infrage gestellt. Damit unterliegt die Nahverkehrsplanung der Kommunen – aber nicht nur die – verschärften finanziellen Restriktionen, welche massiv auf die Handlungsspielräume für umwelt-, sozial- und stadtentwicklungspolitische Maßnahmen durchschlagen.

5. Fazit: Verfassungsrechtliche und praktische Anforderungen der Aufgabendelegation und Gestaltungsspielräume in der Gewährleistungskommune

Die Kommunen sehen sich aktuell einer Reihe von Problemen in zum Teil bisher unbekanntem Ausmaß gegenüber. Als besondere Druckpunkte sind hier insbesondere die dramatische kommunale Finanzkrise, die sich zum Teil erst in Umrissen abzeichnenden Folgen der demographischen Entwicklung und das EU-Wettbewerbs- und Vergaberecht mit seinen Auswirkungen auf die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben zu nennen. Die daraus erwachsenden Herausforderungen betreffen sowohl die Kommune in ihrer institutionellen und territorialen Gesamtheit als auch spezifische einzelne, traditionell kommunale Politikfelder netzgebundener Infrastruktursysteme wie die Wasser- und Energieversorgung oder den ÖPNV. Im Zusammenspiel mit den von Kommunen eingeschlagenen Reaktionsstrategien zeitigen sich umfassende Veränderungen der Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung. Auslagerung und Privatisierung kommunaler Aufgaben sind weit fortgeschritten.

204 Fraglich bleibt, ob eine Privatisierung politisch haltbar ist, wenn damit Tarif- bzw. Preissteigerungen für die Kunden verbunden sind.

205 Unter anderem das EU-Beihilfenverbot und die Kartellamtsentscheidung zur Durchleitungsgebühr der Stadtwerke Mainz vom 17.4.2003.

Aus dem Ursprung gemeindlicher Verantwortung, der Stellung der Gemeinde im Staatsaufbau und der politisch-demokratischen Funktion kommunaler Selbstverwaltung folgen für die Auslagerung und Privatisierung, dass sowohl der Privatisierungsakt selbst als auch die wesentlichen Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben nach vollzogener Privatisierung vollumfänglich demokratischer Kontrolle des politisch-administrativen Systems unterliegen müssen. Denn die Kommune steht ihrer demokratischen Legitimation nach gegenüber den Bürgern in der Pflicht, weit reichende Organisationsentscheidungen mit Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der Bürgerinteressen sorgfältig nach den Kriterien einer sachgerechten Kommunalpolitik abzuwägen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Neben rechtlichen Fragen der Einflussnahmemöglichkeiten auf wesentliche Entscheidungen der Aufgabenerstellung spielen in diesem Zusammenhang in der Praxis planerische, instrumentelle oder auch organisatorische Aspekte insbesondere innerhalb der Kommunalverwaltungen eine wesentliche Rolle.

Ausgehend von der Unterscheidung zwischen formeller, funktionaler, materieller sowie Vermögensprivatisierung sind je nach Privatisierungsform unterschiedlich hohe Anforderungen zu stellen. Handelt es sich um eine *freiwillige Aufgabe der Gemeinde*, so kann diese grundsätzlich eine formelle und auch materielle Privatisierung vornehmen und damit die Aufgabe vollständig und unwiderruflich an Private abgeben. Die Kommune hat bei freiwilligen Aufgaben ein freies Entschließungsermessen über Aufnahme, Modalitäten und auch über die Abgabe der Aufgabenwahrnehmung. Die Kommune hat allerdings ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber die Verantwortung für eine demokratische Entscheidungsfindung. Auch bei freiwilligen Aufgaben unterliegt eine materielle Privatisierung der gemeindlichen Einschätzungsprärogative²⁰⁶, wobei die Gemeinde in der Pflicht ist, im Sinne sachgerechter Kommunalpolitik eine Abwägungsentscheidung über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Vor- und Nachteile der Privatisierung zu treffen sowie diesen Prozess transparent zu machen und zu dokumentieren. Denn auch die Privatisierung freiwilliger Aufgaben hat Auswirkungen auf die Handlungs- und Gestaltungsspielräume im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung – dies zwar nicht formaljuristisch, aber politisch-praktisch und demokratietheoretisch. Denn abgesehen von finanziellen Restriktionen dürften die Gemeinden bei freiwilligen Aufgaben über vergleichsweise größere eigene Entscheidungsspielräume als bei in der Regel stärker normierten und regulierten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben verfügen. Zudem bieten die weiten Bereiche freiwilliger Aufgaben vielerlei Partizipationsanlässe für die Bürgerinnen und Bürger. Sie sind Aufhänger für kommunalpolitische Auseinandersetzungen in direkt-, kooperativ- oder repräsentativ-demokratischen Formen lokaler Demokratie. Dies wirkt sich ebenso auf die kommunale Selbstverwaltung aus, die hier nicht nur als rein administrative, dezentralisierte öffentliche, d.h. von staatlichen Ebenen delegierte, Verwaltungstätigkeit begriffen wird, sondern gerade als unterste Einheit demokratisch legitimierter Willensbildung und als Ort, in dem lokal verankerte gesellschaftliche Konflikte in einem politisch-ethischen Diskurs ausgetragen werden können.

²⁰⁶ Einschätzungsprärogative meint Gestaltungsspielraum bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, den die Gerichte als nicht überprüfbar in bestimmten Bereichen akzeptiert haben.

Was die Privatisierung der gemeindlichen Daseinsvorsorge im Bereich der *gesetzlichen Pflichtaufgaben* anbetrifft, so ist es der Gemeinde grundsätzlich verwehrt, sich einer Aufgabe, zu deren Wahrnehmung sie von Gesetzes wegen verpflichtet ist, durch Privatisierung zu entziehen. Die Gemeinde darf sich ihrer Verantwortung nicht im Wege der Privatisierung oder durch eine „Flucht ins Privatrecht“ entziehen. Kann die Gemeinde auf wesentliche strategische Entscheidungen, die über das reine „Wie“ der Aufgabenerfüllung hinausgehen und die Aufgabenerledigung in Organisation und Verfahrensweise in ihren Grundzügen betreffen, nicht mehr Einfluss nehmen und irreversible Entscheidungen nicht verhindern, so verstößt sie gegen ihre Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung. Bei den gesetzlichen Pflichtaufgaben besteht ein Verbot der materiellen oder Aufgabenprivatisierung. Grundsätzlich zulässig sind dagegen die funktionale und Organisationsprivatisierung. Auch bei diesen weniger weitgehenden Privatisierungsvarianten ist allerdings aus verfassungsrechtlicher Sicht des Art. 28 Abs. 2 GG die Effektivität demokratischer Legitimation kommunalrelevanter Entscheidungen, also Ingerenzmöglichkeiten und Letztentscheidungsrecht der Gemeinde, abzusichern.

Die erforderliche gemeindliche Ingerenz, d.h. die Steuerung der mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Gesellschaften durch die Gemeinde, ist anders als die staatliche Aufsicht über die Gemeinde nicht auf die Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen begrenzt, sondern umfasst auch und gerade die Lenkung und Kontrolle der Gesellschaften durch die Kommune. Insbesondere die fachpolitischen Vorgaben der Gemeinde müssen ihren Niederschlag bei der Aufgabenerfüllung durch Private finden, sei es im Vorfeld bei der Aufgabenbeschreibung im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen, in darauf folgenden vertraglichen Qualitätsanforderungen oder auch über Aufgaben begleitende kommunalpolitische Handlungsaufträge. Letztere werden allerdings gegenüber kommunalen Eigen- oder Mehrheitsgesellschaften als kommunale Organisationen eher durchsetzbar sein als gegenüber rein privaten Erfüllungsgehilfen, die sich regelmäßig auf die jeweiligen vereinbarten Vertragspflichten als Minimum berufen werden. Vor dem Hintergrund gemeindlicher Steuerungs- und Letztentscheidungsverantwortung sind verfassungsrechtlich gebotene Instrumente der Ingerenz nicht nur gemeindliche Informationsansprüche (inkl. einer korrespondierenden Berichtspflicht des Privatrechtssubjekts), sondern auch gemeindliche Weisungs- und Abberufungsrechte, die neben Sanktions- und Sicherstellungsklauseln für etwaige Schlechtleistungen oder den Ausfall des Privaten vertraglich vereinbart werden müssen.

Nach hier vertretener Auffassung statuiert Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur ein Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. Vielmehr lassen sich aus der im Grundgesetz bewusst dezentral zugewiesenen öffentlichen Aufgabenwahrnehmung in den Gemeinden, der demokratisch-politischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung im Staatsaufbau und der hiermit verbundenen Letztentscheidungsverantwortung der legitimierten Entscheidungsträger für die örtlichen Angelegenheiten auch Mindestvorgaben für die gemeindliche Entscheidungssteuerung im Sinne einer „Selbstverwaltungspflicht“ ableiten, die bei der Privatisierung der gemeindlichen Daseinsvorsorge zu beachten sind. Hierbei sind die Abstufungen der gemeindlichen Entscheidungs- und Ingerenzpflichten je nach Grad der Privatisierung und Typus der gemeindlichen Aufgabe zu beachten.

Das verfassungsrechtlich verankerte Modell der kommunalen Selbstverwaltung setzt keine ausschließlich „eigene“ Erfüllung von Aufgaben durch die Gemeinde selbst bzw. ihre Betriebe/Unternehmen voraus. Wenn eine öffentlich-private Aufgabenteilung gerade bei Gemeinden, deren Leistungsfähigkeit begrenzt ist, zu einer – im Sinne des Bundesverfassungsgerichts – „kraftvolleren“ Daseinsvorsorge beiträgt, steht dies dem grundgesetzlichen Modell der „eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht entgegen. Im Gegenteil: Es bestehen eine Vielzahl sinnvoller und funktionierender Privatisierungsmodelle sowie Formen funktionaler Arbeitsteilung im Sinne des Public Private Partnership in Kommunen, ohne die die Bandbreite der zu gewährleistenden Aufgaben der kommunalen „Daseinsvorsorge“ bestmöglich nicht zu bewältigen wäre. Eine Einbindung privater Partner in das operative Geschäft, in dem ja oftmals gemischtwirtschaftliche Unternehmen wie etwa bei der Ver- und Entsorgung tätig sind, ist nicht nur gang und gäbe, sondern könnte in den Kommunen durchaus auch zur Konzentration auf eher strategische Zielsetzungen und damit zur Stärkung planerisch-abwägender Verfahren und Instrumente beitragen. Unter verfassungsrechtlicher Betonung des Begriffs der „Verantwortung“ ist die Erbringung der Leistung durch Private unschädlich, solange die Kommune verbindliche Qualitätsvorgaben setzt, deren Einhaltung sie kontrollieren und Fehlentwicklungen vorbeugen bzw. Fehlentscheidungen rückgängig machen kann. Ein solches Modell der Entscheidungswahrnehmung im Sinne einer „Gewährleistungskommune“ respektiert die verfassungsrechtlich geforderte „Verantwortungsgrenze“ der Gemeinde.

Angesichts wachsender Aufgabenabtretungen an private Akteure wird sich zukünftig die Frage drängender stellen, in welchem Maß und mit welchen Instrumenten die Kommunen und ihre legitimierten Entscheidungsträger die ihnen grundgesetzlich zugewiesenen Angelegenheiten der örtlichen Angelegenheiten noch effektiv wahrnehmen (können). Im Interesse einer effektiven und verantwortungsbewussten Aufgabenerfüllung für die Bürger bedarf es einer ausgewogenen Verteilung der einzelnen Befugnisse und Pflichten zwischen der Kommune und ihren privaten Partnern. Die für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben nicht delegierbare Aufgabenverantwortung erfährt durch Aufgabenabtretungen einen Formenwandel. Die Erfüllungsverantwortung der Kommune für die Eigenerstellung einer Leistung wird durch eine Gewährleistungsverantwortung bei Fremderstellung ersetzt. Auf dieser Verantwortungsstufe muss die Kommune dafür Sorge tragen, ein mit der Leistungserstellung beauftragtes rein privates oder privatrechtlich organisiertes kommunales Unternehmen hinreichend auf politisch definierte Ziele hin steuern zu können. Neben einer Gewährleistungsverantwortung hat die Kommune bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auch eine Auffangverantwortung inne. Grundlegende Voraussetzung zur Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung sind hinreichende Wissens- und Problemlösungsverarbeitungskapazitäten zur strategischen Steuerung einer zunehmend marktlich organisierten Erstellung öffentlicher Aufgaben. Die je Kommune unterschiedlichen real vorfindbaren, faktischen Kompetenzen zur Wahrung der gebotenen Ingerenz und zur Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Erbringung öffentlicher Aufgaben durch Dritte bilden die jeweils spezifisch anders zu ziehende Verantwortungssicherungs- und Ingerenzgrenze in Gewährleistungskommunen.

Durch die Delegation der Erstellung kommunaler Aufgaben an Private gibt die Kommune oftmals zugleich einen funktionalen Bezugspunkt für ihre Bürgerinnen und Bürger ab. So ist zu fragen, ob ohne ein gewisses Maß an in unmittelbarer kommunaler Regie verantworteter Sachaufgaben die kommunale Selbstverwaltung nicht zu einer „theoretischen Übung“ verkommt. Demgegenüber steht die Frage, ob sich der kommunale Aufgabenbestand tatsächlich zwingend in einer kommunalen operativen Leistungserstellung und in Sachaufgaben ausdrücken muss, oder ob die sich in Planungs-, Steuerungs-, Koordinations- und Kontrollaufgaben ausdrückende Gewährleistungsverantwortung in der Daseinsvorsorge nicht auch hinreichend die kommunale Selbstverwaltung politisch legitimieren könnte.

Um dem Modell einer „Gewährleistungskommune“, die in verfassungsrechtlich akzeptabler Weise die gemeindliche Verantwortung für die in Teilen privatisierte Daseinsvorsorge sicherstellt, zu entsprechen, sind allerdings – auf gesetzlicher wie auch auf kommunalpraktischer Ebene – Voraussetzungen zu schaffen, die eine qualifiziertere Einflussnahme der in der Verantwortung stehenden kommunalen Entscheidungsträger gewährleisten. Dies gilt im Hinblick auf den Interessenabgleich von planerischen, kommunalpolitischen Vorgaben und den Zielsetzungen des operativen Geschäfts, für das oftmals immer noch defizitäre Beteiligungscontrolling in kommunalen Unternehmen oder auch für Rahmenvorgaben und Management von öffentlichen Auftragsvergaben, die in Zukunft von wachsender Relevanz für die Qualität der Aufgabenerledigung in den Kommunen sein werden. Gerade in Ausschreibungsverfahren und entsprechenden Vertragswerken werden oftmals langfristige und nur schwer revidierbare Festlegungen getroffen. Für die kommunale Steuerung und auch für ein akzeptables kommunales Legitimationsniveau ist insofern ein qualifiziertes und transparentes Ausschreibungs- und Vertragsmanagement erforderlich.

Da man wohl nüchtern davon ausgehen muss, dass die Übertragung von kommunalen Aufgaben auf Private regelmäßig auch die Abgabe von Know-how und Entscheidungskompetenzen mit sich bringt – die Verluste an Steuerungsfähigkeit dürften in der Praxis beim Übergang von formeller zu materieller Privatisierung, von Organisations- über funktionale bis hin zur Aufgabenprivatisierung durchaus fließend sein –, wird auf der kommunalen Ebene zukünftig eine entscheidende Rolle spielen, geeignete Verfahren und Instrumente zu entwickeln oder fortzuentwickeln, die die Einflussnahme der legitimierten öffentlichen Entscheidungsträger absichern und qualifizieren. Anderenfalls wird sich beim anhaltenden Trend zur privatisierten Daseinsvorsorge eine zusehends defizitäre kommunalpolitische Steuerung zeigen, die mangels Informationsgrundlage und Verhandlungsmacht eine sorgfältige Abwägung der sozial-, umwelt-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Folgen von Privatisierungsentscheidungen nicht mehr leisten kann. Dass eine solche Entwicklung dem grundgesetzlichen Modell der kommunalen Selbstverwaltungsrechte und -pflichten aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht entspräche, die Gemeinden als kleinste und in dieser Funktion eigenständige Einheiten demokratisch legitimer Willensbildung nur mehr bedingt funktionierten und das Leitbild einer nicht nur ökologisch nachhaltigen Gemeinde- und Stadtentwicklung verfehlt würde, liegt auf der Hand.

Abkürzungen

| | |
|---------------|---|
| a.A. | anderer Ansicht |
| a.a.O. | am angegebenen Ort |
| ABl. | Amtsblatt |
| AktG | Aktiengesetz |
| BayGO | Bayerische Gemeindeordnung |
| BDI | Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. |
| BGW | Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMVBW | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| DG Wettbewerb | General Direktion Wettbewerb |
| DST | Deutscher Städtetag |
| DStGB | Deutscher Städte- und Gemeindebund |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt |
| EGV | EG-Vertrag |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EuGHE | Entscheidungssammlung des Europäischen Gerichtshofs |
| f. | folgende Seite |
| ff. | folgende Seiten |
| GATS | General Agreement on Trade in Services |
| GG | Grundgesetz |
| GmbHG | Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung |
| GO | Gemeindeordnung |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| HessGO | Hessische Gemeindeordnung |
| h.M. | herrschender Meinung |

Abkürzungen

| | |
|-----------|--|
| i.e.S. | im engeren Sinne |
| i.S.d. | im Sinne des |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| JöR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart |
| JZ | Juristenzeitung |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung |
| Krw-/AbfG | Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz |
| m.w.N. | mit weiteren Nachweisen |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NSM | Neues Steuerungsmodell |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| ÖPP | Öffentlich-private Partnerschaft |
| OLG | Oberlandesgericht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| PPP | Public Private Partnership |
| Rn. | Randnummer |
| Rz. | Randziffer |
| SPNV | Schienerpersonennahverkehr |
| UBA | Umweltbundesamt |
| VDV | Verband deutscher Verkehrsunternehmen |
| VerfGH | Verfassungsgerichtshof |
| VKU | Verband kommunaler Unternehmen |
| WHG | Wasserhaushaltsgesetz |
| WiVerw | Wirtschaft und Verwaltung |
| WTO | Welthandelsorganisation |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht |

Literatur

- Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativkommentar 2002/2003), 3. Aufl. Neuwied.
- Ambrosius, Gerold (2001): Kommunale Selbstverwaltung im Zeichen des Subsidiaritätsprinzips in Europa. In: Helmut Brede (Hrsg.): Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden, S. 55 ff.
- Andersen, Christoph/Reichard, Christoph (2003): Kommunale Dienstleistungen im Wettbewerb. In: Helmut Cox (Hrsg.): Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Baden-Baden, S. 13-41.
- Arnim, Hans Herbert von (1988): Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR) (113), S. 1 ff.
- Articus, Stephan (2002): Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft! Anmerkungen zur Situation und Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), Bd. I, S. 5-23.
- Badura, Peter (1998): Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 818 ff.
- Banner, Gerhard (2003): 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter... Signifikante Änderungen der Verwaltungslandschaft sind sichtbar. In: Innovative Verwaltung, H. 11, S. 13-17.
- Barden, Norbert F. (1996): Aufgabenkritik als Wegbereiter für die Verwaltungsmodernisierung. Die spürbaren Erfolge der Aufgabenkritik schaffen Motivation und Vertrauen in Politik und Verwaltung für den weiteren Modernisierungsprozess. In: Städte- und Gemeinderat, H. 1, S. 10-13.
- Berg, Wilfried, u.a. (Hrsg.) (2001): Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlaß des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem, Berlin.
- Bettermann, Karl August/Nipperdey, Hans Carl (1962): Die Grundrechte, Bd. 4, 2. Halbband, Berlin.
- Beyer, Wolf (2002): Die demographischen Rahmenbedingungen bis 2040. In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen (Hrsg.): Stadtumbau und Stadttechnik – Erfahrungsaustausch und Expertenanhörung am 11. April 2002 in Frankfurt (Oder), Frankfurt (Oder), S. 13-14.
- Bischoff, Ariane/Selle, Klaus/Sinning, Heidi (1995): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, Dortmund.
- BMU/UBA (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt) (Hrsg.) (2001): Handbuch Umweltcontrolling für die öffentliche Hand, München.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (1999): Der Bürger als Auftraggeber, Kunde und Mitgestalter – ein Systematisierungsvorschlag zur Einordnung bürgerschaftlichen Engagements. In: Jörg Bogumil und Hans-Josef Vogel (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln, S. 13-18.

- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv, H. 1, S. 129-148.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002a): Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung – Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002b): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Jens Libbe, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37), S. 71-87.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2004): Privatisierung der Daseinsvorsorge – Gegenstrategien für Politik und Bürger. In: Demokratische Gemeinde (DEMO), H. 3, S. 10-11.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Berlin.
- Bolay, Sebastian (2004): Städte und ihre technische Infrastruktur. Herausforderungen des demographischen Wandels für Kommunalpolitik und Verwaltung. Diplomarbeit zur Erlangung des Grades eines Diplom-Verwaltungswissenschaftlers an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam, Potsdam.
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz (1999): Dezember 1999, Heidelberg.
- Bracher, Tilman/Trapp, Jan Hendrik (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV, Berlin (netWORKS-Paper Nr. 3 des Deutschen Instituts für Urbanistik).
- Brede, Helmut (Hrsg.) (1988): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden.
- Brede, Helmut (Hrsg.) (2001): Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden.
- Budäus, Dietrich (2002): Reform kommunaler Verwaltungen in Deutschland – Entwicklung, Schwerpunkte und Perspektiven. In: Wolfgang Schuster und Klaus-Peter Murawski (Hrsg.): Die regierbare Stadt, Stuttgart, S. 15-40.
- Brüning, Christoph (1997): Der Verwaltungsmittler – eine neue Figur bei der Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.), S. 286 ff.
- Bull, Hans Peter (1997): Aufgabenentwicklung und Aufgabenkritik. In: Klaus König und Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 343-355.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2002): „Daseinsvorsorge“ im europäischen Binnenmarkt, Berlin.
- Bundesrepublik Deutschland (2003): Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse der Europäischen Kommission KOM (2003) 270. (abrufbar unter: http://www.rgre.de/pdf/gruenbuch_Deutschland.pdf; Abrufdatum: 9.3.2004).

- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003): Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21.5.2003. Stellungnahme zu den zur Diskussion gestellten Fragen. (abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/docs/public_authorities/abel.pdf; Abrufdatum: 9.3.04).
- Burgi, Martin (1999): Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgaben-dogmatik – Phänomenologie – Verfassungsrecht, Tübingen.
- Burgi, Martin (2001a): Kommunales Privatisierungsfolgenrecht: Vergabe, Regulierung und Finanzierung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 601 ff.
- Burgi, Martin (2001b): Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. In: Reinhard Hendler u.a. (Hrsg.): Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung, Berlin (16. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht, UTR Bd. 55), S. 101 ff.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.) (2002): EUV-/EGV-Kommentar, 2. Aufl., Neuwied.
- Cremer, Wolfram (2003): Ökologische Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und EG-Beihilferecht – materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Aspekte. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), H. 4, S. 265 ff.
- Danwitz, Thomas von (1995): Vom Verwaltungsprivat- zum Verwaltungsgesellschaftsrecht – Zu Begründung und Reichweite öffentlich-rechtlicher Ingerenzen in der mittelbaren Kommunalverwaltung. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), Bd. 120, S. 595 ff.
- Deppe, Rainer (2002): Direkte Demokratie II – Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990, Sankt Augustin (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Arbeitspapier Nr. 90/2002).
- Dieckmann, Rudolf (1977): Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs, Berlin (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 65).
- Dieckmann, Rudolf (1995): Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung. Ergebnisse der Arbeitsgruppendifussion. In: Birgit Frischmuth (Hrsg.): Sparstrategien. Dokumentation einer Fachtagung des Deutschen Instituts für Urbanistik und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Berlin (Difu-Materialien 14/95), S. 95-97.
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hrsg.) (2003) (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin.
- Dreier, Horst (1998): Grundgesetz, Bd. II, Tübingen.
- DST (Deutscher Städtetag) (2002): Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung. Ergebnisse der Befragung der Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages, Berlin (Umdruck Nr. V 7035 vom 20.6.2002).
- DST (Deutscher Städtetag) (2003a): Gemeindefinanzbericht 2003. In: Der Städtetag, H. 9, 2003.
- DST (Deutscher Städtetag) (2003b): Resolution zur Gemeindefinanzreform. Gewerbesteuer jetzt modernisieren! Eigenes Leistungsrecht für Langzeitarbeitslose sofort einführen! In: Der Städtetag, H. 6, S. 45-47.

- DST (Deutscher Städtetag) (2003c): Keine Trendwende bei den Stadtfinanzen in 2004: Neue Einschnitte bei den kommunalen Leistungen zu erwarten. Städtetag übt heftige Kritik an fehlender Entlastung bei Sozialausgaben, Berlin und Köln (Pressedienst).
- DST (Deutscher Städtetag) (2003d): Leitbild für die Zukunft der Stadt, Berlin und Köln.
- DST (Deutscher Städtetag) (2003e): Lokale Demokratie stärken. Die Stadt der Zukunft und ihre Bürgerinnen und Bürger. Bericht des gleichnamigen Forums der 32. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 13. bis 15. Mai 2003 in Mannheim (abrufbar unter: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/hv2003/5.pdf>; Abrufdatum: 9.2.2004).
- DST (Deutscher Städtetag) (2004a): Kein Ausweg aus der Finanzkrise der Städte in Sicht: „Entlastung bei den Sozialausgaben steht nur auf dem Papier“. Städtetagspräsidentin Roth und Vize Schmalstieg legen Finanzdaten vor, Berlin und Köln (Pressedienst mit div. Anlagen).
- DST (Deutscher Städtetag) (2004b): Städtetag: Debatte um große Steuerreform darf Gemeindefinanzreform nicht von der Agenda verdrängen. Kritik an Vorschlägen zur Abschaffung der Gewerbesteuer, Berlin und Köln (Pressedienst).
- DST (Deutscher Städtetag) (2004c): Ergebnisse der Steuerschätzung 2004-2008, Berlin und Köln (Rundschreiben vom 17.5.2004).
- Edeling, Thomas (1998): Selbst- und Fremdsteuerung öffentlicher Unternehmen. In: Thomas Edeling, Werner Jann und Dieter Wagner (Hrsg.): Öffentliches Management – Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, Opladen, S. 135-145.
- Edeling, Thomas (2000): Kommunale Unternehmen zwischen Marktliberalisierung und öffentlichem Auftrag. In: Berliner Debatte Initial, H. 11, S. 50-59.
- Ehlers, Dirk (1986): Die Entscheidung der Kommune für eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisation ihrer Einrichtungen und Unternehmen. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 897 ff.
- Ehlers, Dirk (1997a): Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung. In: Juristische Arbeitsblätter (JURA), S. 180 ff.
- Ehlers, Dirk (1997b): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 137 ff.
- Ehlers, Dirk (1998): Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 497 ff.
- Eichhorn, Peter (Hrsg.) (1994): Standortbestimmungen öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft. Gedenkschrift für Theo Thiemeyer, Baden-Baden.
- Eichhorn, Peter/Reichard, Christoph/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2000): Kommunale Wirtschaft im Wandel. Chancen und Risiken, Baden-Baden.
- Eifert, Martin (2001): Regulierte Selbstregulierung und die lernende Verwaltung. In: Wilfried Berg u.a. (Hrsg.): Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlaß des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem, Berlin, S. 137-157.
- Emde, Ernst T. (1991): Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, Berlin.
- Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk (Hrsg.) (2002): Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin.

- Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften „Leistungen der Daseinsvorsorge“, KOM (2000) 580 endg., Abl. C 17, v. 19.1.2001. In: BR-Drs. 677/00 v. 26.10.2000.
- Europäische Kommission (2001): Bericht der EU-Kommission für den Europäischen Rat in Laeken „Leistungen der Daseinsvorsorge“, KOM (2001) 598 v. 17.10.2001.
- Europäische Kommission (2003): „Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest)“ vom 21.5.2003 – KOM (2003) 270 (abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2003/com2003_0270de01.pdf; Abrufdatum: Juli 2003).
- Europäische Kommission (2004a): Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vom 29.3.2004 – SEK (2004) 326 (abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/docs/comm_2004_0326_de01.pdf).
- Europäische Kommission (2004b): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest) vom 12.5.2004 – KOM (2004) 374 (abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/docs/com2004_374_de.pdf).
- Europäische Kommission (2004c): Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen vom 30.4.2004 – KOM (2004) 327 endgültig (abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/ppp).
- Evers, Adalbert (1999): Verschiedene Konzeptionalisierungen von Engagement. Ihre Bedeutung für Analyse und Politik. In: Ernst Kistler, Heinz-Herbert Noll und Eckhard Prillner (Hrsg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Messkonzepte, Berlin, S. 53-65.
- Färber, Gisela (1998): Instrumente und Bedingungen für eine wirksame Aufgabenkritik. In: Werner Jann u.a. (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 189-216.
- Färber, Gisela (2002): Grundlagen: Bevölkerungsentwicklung in den Regionen. In: Eugen Dick und Heinrich Mäding (Hrsg.) (2002): Bevölkerungsschwund und Zuwanderungsdruck in den Regionen, Münster, S. 9-10.
- Fiedler, Jobst (2001): Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben. In: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 105-118.
- Fischer, Martin/Zwetkow, Katrin (2003a): Privatisierungsmöglichkeiten auf dem deutschen Wassermarkt – Trennung von Netz und Betrieb als zusätzliche Option? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), H. 3, S. 281.
- Fischer, Martin/Zwetkow, Katrin (2003b): Privatisierungsoptionen für den deutschen Wasserversorgungsmarkt im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW), 42. Jg., H. 3, S. 129-156.
- Franke, Thomas (2003): Aktivierung und Beteiligung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin, S. 192-207.

- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2003) vom 7.8.2003: Weniger Hände und Köpfe.
- Frenz, Walter (2000): Kommunale Entsorgungsdienste und EG-Wettbewerbsrecht. In: Natur und Recht (NuR), S. 611 ff.
- Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfgang (2001): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin.
- Frischmuth, Birgit (Hrsg.) (1994): Haushaltskonsolidierung, Berlin.
- Frischmuth, Birgit (Hrsg.) (1995): Sparstrategien. Dokumentation einer Fachtagung des Deutschen Instituts für Urbanistik und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Berlin (Difu-Materialien 14/95).
- Fuchs, Dieter (2002): Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In: Gunnar Folke Schuppert und Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz, Berlin, S. 87-106.
- Gersdorf, Hubertus (2000): Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, Berlin.
- Gisch, Heribert (2003): Demographische Entwicklung – Abriss oder Verfall? In: Kommunalpolitische Blätter (KOPO), H. 11, S. 6-9.
- Göhler, Gerhard (1997): Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel. In: ders. (Hrsg.): Institutionenwandel, Opladen (Leviathan Sonderheft 16), S. 21-56.
- Göschel, Albrecht (1999): Projektdarstellung: Das Dilemma des Städtischen, Berlin (unveröffentlichtes Manuskript).
- Göschel, Albrecht (2003): Schrumpfende Städte und Stadtentwicklung. In: Das Rathaus, H. 4, S. 75-77.
- Graham, Stephan (2000): Constructing Premium Network Spaces: Reflections on Infrastructure Networks and Contemporary Urban Development. In: International Journal of Urban and Regional Research, No. 24, S. 183-200.
- Gromoll, Bernhard (1982): Rechtliche Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, München.
- Grömig, Erko (2001): Reform der Verwaltung vor allem wegen der Finanzkrise und überholter Strukturen. 4. DST-Umfrage belegt: Fast alle Städte betreiben Modernisierung. In: Der Städtetag, H. 3, S. 11-18.
- Gröpl, Christoph (1996): Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben. In: Markus Hoffmann u.a. (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, Stuttgart u.a., S. 99 ff.
- Gruhn, Thomas/Müller, Klaus (1997): Auf dem Weg zum schlanken Staat. Wie die Kommunen ihre finanziellen Gestaltungsspielräume sichern wollen. Eine Untersuchung der C&L Deutsche Revision in Zusammenarbeit mit der Universität Gießen, Frankfurt am Main.
- Gruneberg, Ralf (1999): Möglichkeiten und Grenzen einer Privatisierung der Abwasserbeseitigung. In: Der Gemeindehaushalt, S. 179 ff.
- Gundlach, Ulf/Frenzel, Volkhard/Schmidt, Nikolaus (2001): Das kommunale Aufsichtsratsmitglied im Spannungsfeld zwischen öffentlichem Recht und Gesellschaftsrecht. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), S. 246 ff.
- Gusy, Christoph (Hrsg.) (1998): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden.

- Haller, Max (1999): Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich, Opladen.
- Hannemann, Christine (2002): „Schrumpfende Städte“: Überlegungen zur Konjunktur einer vernachlässigten Entwicklungsoption für Städte, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik, Infobrief Stadt 2030, Nr. 6, S. 3-8).
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987): Neue Urbanität, Frankfurt am Main.
- Hauer, Ulrike (2004): Öffentliche Dienstleistungen in der EU. GATS Position, Vollendung des Binnenmarktes und Grünbuchkonsultation. In: Joachim Lange (Hrsg.): Füllhorn oder Büchse der Pandora? GATS, der europäische Binnenmarkt und die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland, Loccum (Evangelische Akademie Loccum, Loccumer Protokolle 64/03), S. 9-19.
- Haverkate, Görg (1992): Verfassungslehre, München.
- Heinrichs, Friedrich/Schwabedissen, Anette (1998): Wirtschaftliche Betätigung – Möglichkeiten und Grenzen. In: Städte- und Gemeinderat, H. 7, S. 160-162.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (1999): Vom Ehrenamt zum bürgerschaftlichen Engagement. Trends des begrifflichen und gesellschaftlichen Strukturwandels. In: Ernst Kistler, Heinz-Herbert Noll und Eckhard Priller (Hrsg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Messkonzepte, Berlin, S. 77-100.
- Hellermann, Johannes (1993): Die sogenannte negative Seite der Freiheitsrechte, Berlin.
- Hellermann, Johannes (2000): Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. Zum kommunalen Betätigungs- und Gestaltungsspielraum unter den Bedingungen europäischer und staatlicher Privatisierungs- und Deregulierungspolitik, Tübingen.
- Hendler, Reinhard (1984): Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, Köln.
- Hendler, Reinhard, u.a. (Hrsg.) (1998): Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung, Berlin.
- Hendler, Reinhard, u.a. (Hrsg.) (2001): Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung, Berlin (16. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht, UTR Bd. 55).
- Hesse, Konrad (1995): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg.
- Hessischer Landkreistag (1998): Was ist kommunale Selbstverwaltung? (abrufbar unter: <http://www2.hessischerlandkreistag.de/Aktivitaeten/frage1.htm>; Abrufdatum: 6.1.04).
- Heymann, Eric (2000): Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung. In: Deutsche Bank Research (Hrsg.): Aktuelle Themen Nr. 176, 25.8.2000, Frankfurt am Main.
- Hilbertz, Hans-Joachim (2001): Der richtige Weg, aber noch nicht am Ziel! Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Zwischenbilanz und Ausblick. In: VOP, H. 10, S. 9-12.
- Hill, Hermann (1997): In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge? In: Betriebs-Berater, H. 9, S. 425-431.
- Hill, Hermann (1999): Kommunen im Wettbewerb unter veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen. In: ders.: Kommunalwirtschaft, Speyer, S. 41-58.

- Himmelmann, Gerhard (1994): Öffentliche Unternehmen und die politische Regulierung in der Abfallwirtschaft. In: Peter Eichhorn (Hrsg.): Standortbestimmungen öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft. Gedenkschrift für Theo Thiemeyer, Baden-Baden, S. 133 ff.
- Hinte, Wolfgang (o.J.): Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Quartiermanagement (abrufbar unter: <http://www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Theorie/Hinte/Quartiermanagement.htm>; Abrufdatum: 20.1.2004).
- Hoffmann, Markus, u.a. (Hrsg.) (1996): Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, Stuttgart u.a.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001a): Modernisierung von Recht und Justiz – einer Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Frankfurt am Main.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001b): Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit. In: Paul Kirchhof u.a. (Hrsg.): Staaten und Steuern. Festschrift für K. Vogel, Heidelberg, S. 47 ff.
- Hofmann, Rainer (1994): Privatisierung kommunaler Verwaltungsaufgaben. Rechtliche Rahmenbedingungen am Beispiel Baden-Württembergs. In: VBIBW, S. 121 ff.
- Hollbach-Grömig, Beate (2002): Anpassungen der kommunalen Entwicklungskonzepte an den strukturellen und demographischen Wandel. In: Eugen Dick und Heinrich Mäding (Hrsg.) (2002): Bevölkerungsschwund und Zuwanderungsdruck in den Regionen, Münster, S. 101-125.
- Holtmann, Everhard (1999): „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), H. II, S. 187-211.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1987): Handbuch des Staatsrechts. Bd. 1. Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg.
- ISW (Institut für Stadtentwicklung und Wohnen) (Hrsg.) (2002): Stadtumbau und Stadttechnik – Erfahrungsaustausch und Expertenanhörung am 11. April 2002 in Frankfurt (Oder), Frankfurt (Oder).
- Jann, Werner (2001): Neues Steuerungsmodell. In: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 82-92.
- Jarass, Hans-D./Pieroth, Bodo (2002): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., München.
- Kämmerer, Jörn Axel (1996): Verfassungsstaat auf Diät – Typologie, Determinanten und Folgen der Privatisierung aus verfassungs- und gemeinschaftsrechtlicher Sicht. In: Juristische Zeitung (JZ), S. 1042 ff.
- Kämmerer, Jörn Axel (2002): Daseinsvorsorge als Gemeinschaftsziel oder: Europas „soziales Gewissen“. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1041 ff.
- Keller, Stefan (2000): Direkte Demokratie ist Teil kommunaler Selbstverwaltung. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In: Der Städtetag, H. 6, S. 13-17.
- Kenntner, Markus (1998): Zehn Jahre nach Rastede – Zur dogmatischen Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 701 ff.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1974): Aufgabenkritik, Köln (Bericht Nr. 21).

- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1989): Aufgabenkritik – Neue Perspektiven auf der Grundlage von Erfahrungen, Köln (Bericht Nr. 9).
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln (Bericht Nr. 5).
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle (1999): Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Köln (Bericht Nr. 6).
- Killian, Werner/Schneider, Karsten (1999): Arbeitnehmervvertretung im Konzern Stadt. Ergebnisse einer Umfrage zum Wandel betrieblicher Interessenvertretung, Kassel (Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation, Bd. 65).
- Kirchhof, Paul/Lehner, Moris/Raupach, Arndt/Rodi, Michael (Hrsg.) (2001): Staaten und Steuern. Festschrift für K. Vogel, Heidelberg.
- Kißler, Leo (1998): Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien und Grenzen aus sozialwissenschaftlicher Sicht. In: Christoph Gusy (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden, S. 57-71.
- Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (1997): Herausforderungen der Demokratie. Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung. In: dies. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland – Möglichkeiten und Grenzen, Bonn, S. 7-38.
- Kluge, Thomas, u.a. (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser, Berlin (netWORKS-Paper Nr. 2 des Deutschen Instituts für Urbanistik).
- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich (2003): Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastruktursektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse, Berlin (netWORKS-Paper Nr. 1 des Deutschen Instituts für Urbanistik).
- Kluth, Winfried (1997): Funktionale Selbstverwaltung, Tübingen.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1978): Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Wirtschaft und Verwaltung, S. 65 ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1995): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, München und Landsberg am Lech.
- Knemeyer, Franz-Ludwig/Emmert, Rudolf (1982): Die Verordnung über Wasserversorgung (AVB-WasserV) ist wegen Verstoßes gegen das Selbstverwaltungsrecht verfassungswidrig. In: Juristische Zeitung (JZ), S. 284 ff.
- Koch, Wolfgang (1995): Systematische Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung. In: Verwaltung und Management, H. 6, S. 342-346.
- Koch, Hans-Joachim (2001): Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht – ein Missverständnis? In: Natur und Recht (NuR), S. 541 ff.
- Kodolitsch, Paul von (2002a): Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine „endlose Geschichte“? In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), Heft II, S. 7-22.
- Kodolitsch, Paul von (2002b): Liberalisierung und Privatisierung und der institutionelle Wandel in den Kommunen. In: Jens Libbe, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37), S. 39-69.

- Kodolitsch, Paul von (2003): Einführendes Referat in der Arbeitsgruppe „Lokale Demokratie“ auf dem Abschlusskongress „Auf dem Weg zur Stadt 2030“, Braunschweig, 24./25.9.2003, Berlin (unveröffentlichtes Manuskript).
- König, Klaus (1995): Prozedurale Rationalität. In: Verwaltungsarchiv (VerwArch), Bd. 86, S. 1 ff.
- Koziol, Matthias (2001): Auswirkungen des Stadtumbaus auf die kommunale Infrastruktur. In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.): Stadtumbau, Frankfurt/Oder, S. 41-51.
- Koziol, Matthias (2002): Stadtumbau und Stadttechnik – was passiert unterirdisch und ebenerdig? In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen (Hrsg.): Stadtumbau und Stadttechnik – Erfahrungsaustausch und Expertenanhörung am 11. April 2002 in Frankfurt (Oder), Frankfurt (Oder), S. 15-21.
- Koziol, Matthias/Walther, Jörg (2002): Folgen des Stadtumbaus für Netze der Stadttechnik und des Verkehrs, Cottbus.
- Krölls, Albert (1995): Rechtliche Grenzen der Privatisierungspolitik. In: Gewerbearchiv (GewArch), S. 129 ff.
- Kummer, Heinz-Joachim/Giesberts, Ludger (1996): Rechtsfragen der Privatisierung kommunaler Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1166 ff.
- Land Baden-Württemberg, Stabsstelle für Verwaltungsreform im Innenministerium Baden-Württemberg (1999): Zwischenbilanz der Verwaltungsreform in der 12. Legislaturperiode, Stuttgart.
- Leisner, Walter (1983): Der Vorrang des Gesellschaftsinteresses bei den Eigengesellschaften der öffentlichen Hand. In: Wirtschaft und Verwaltung, S. 212 ff.
- Leitstelle Gemeindeprüfung (2001): Bericht über die vergleichende Untersuchung Beteiligungsverwaltung. Zusammenfassung der Ergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung und der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen. Innenministerium NRW (abrufbar unter: <http://www.im.nrw.de/bue/doks/beteilverw.pdf>; Abrufdatum: 5.6.2003).
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (2002): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven. In: dies. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37), S. 9-35.
- Machura, Stefan (1998): Rollenkonflikt und Selbstbehauptung. Zur politischen Psychologie des Aufsichtsrates. In: Thomas Edeling, Werner Jann und Dieter Wagner (Hrsg.): Öffentliches Management – Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, Opladen, S.147-159.
- Mäding, Heinrich (1994): Optionen kommunaler Haushaltskonsolidierung. In: Birgit Frischmuth (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung, Berlin, S. 37-64.
- Mäding, Heinrich (2002): Demographische Trends in Deutschland: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft. In: Eugen Dick und Heinrich Mäding (Hrsg.): Bevölkerungsschwund und Zuwanderungsdruck in den Regionen, Münster, S. 11-40.
- Mäding, Heinrich (2003a): Kommunale Haushaltskonsolidierung. Wachsen die Chancen? Beitrag zur Festschrift für D. Fürst (unveröffentlichtes Manuskript).

- Mäding, Heinrich (2003b): Gemeindefinanzreform in Deutschland. Notwendigkeiten und Perspektiven, Berlin (Difu-Berichte 1/2003).
- Mäding, Heinrich (2003c): Schrumpfung als Herausforderung einer zukünftigen Stadtpolitik, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik, Infobrief Stadt 2030, Nr. 10, S. 4-10).
- Mäding, Heinrich (2005): Lokale Demokratie – zur aktuellen Lage. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Lokale Demokratie. Der Forschungsverbund „Stadt 2030“, Bd. IV, Opladen (im Erscheinen).
- Mäding, Heinrich/Kodolitsch, Paul von (2001): Das Ziel noch nicht erreicht. In: Der Gemeinderat, H. 7-8, S. 17-18.
- Mayen, Thomas (2001): Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Rechtliche Grenzen und rechtliche Möglichkeiten. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 110 ff.
- Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme und Claus Offe (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen, S. 148-168.
- Mehr Demokratie e.V. (2002): Privatisierung und Direkte Demokratie (Arbeitspapier erstellt von Frank Rehmet, 31.8.2002) (abrufbar unter: http://www.mehr-demokratie.de/nrw/_pdf/dd-privatisierung.pdf; Abrufdatum: 13.11.2003).
- Mehr Demokratie (2003a): 1. Volksentscheid-Ranking. Die direktdemokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich (abrufbar unter: http://mehr-demokratie.de/bu/_pdf/ranking.pdf; Abrufdatum: 13.11.2003).
- Mehr Demokratie (2003b): Sieben-Jahresbericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (abrufbar unter: http://mehr-demokratie.de/bu/_pdf/jahresbericht_2003_bayern.pdf; Abrufdatum: 6.2.2004)
- Meyer, Hubert (2001): Kommunale Selbstverwaltung als objektive Rechtsinstitutionsgarantie. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 766 ff.
- Monstadt, Jochen (unter Mitarbeit von Matthias Naumann) (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung, Berlin (netWORKS-Paper Nr. 5 des Deutschen Instituts für Urbanistik).
- Müller, Gerhard (2002): Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung. In: Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden, Stuttgart, S. 56-59.
- Münch, Ingo von (2000): Staatsrecht I., 6. Aufl, Stuttgart.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (1995): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3., 3. Aufl., München.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (2001): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2., 5. Aufl., München.
- Mutius, Albert von (1996): Kommunalrecht, München.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (1999): Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen.
- Offe, Claus (2002): „Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?“. In: H. Münkler und K. Fischer: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung, Berlin, S. 55-76.
- Oldiges, Martin (Hrsg.) (2001): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. Dokumentation des 6. Leipziger Umweltsymposiums, Baden-Baden.

- Ossenbühl, Fritz (1996): Mitbestimmung in Eigengesellschaften der öffentlichen Hand. In: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR), H. 25, S. 504 ff.
- Ossenbühl, Fritz (1998): Energierechtsreform und kommunale Selbstverwaltung, Köln.
- Papier, Hans-Jürgen (2001): Umweltschutz als Bestandteil kommunaler Verwaltungstätigkeit. In: Reinhard Hendler u.a. (Hrsg.): Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung, Berlin, S. 11 ff.
- Papier, Hans-Jürgen (2002): Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Dienste der kommunalen Daseinsvorsorge aus nationalstaatlicher und europäischer Sicht. In: Baden-Württembergische Gemeindezeitung (BWGZ), H. 22, S. 862-871.
- Papier, Hans-Jürgen (2003): Kommunale Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 686 ff.
- Peine, Franz-Joseph (1997): Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 353 ff.
- Pippke, Nicole (1999): Öffentliche und private Abfallentsorgung, Berlin.
- Pitschas, Christian (2003): Die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels im Rahmen des GATS. In: Recht der internationalen Wirtschaft (RIW), Nr. 9, S. 676 ff.
- Plamper, Harald (1998): Obrigkeitliche Kommune, Dienstleistungskommune, Bürgerkommune: Zur aktuellen Reformdiskussion. In: Levin von Trott zu Stolz (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. (Projektdokumentation – Band 1: Hearing und Auftaktveranstaltung), Gütersloh, S. 11-16.
- Püttner, Günter (1986): Die Vertretung der Gemeinden in wirtschaftlichen Unternehmen. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 748 ff.
- Püttner, Günter (1988): Zur Marktwirtschaftsadäquanz des dezentralisierenden Staates. In: Helmut Brede (Hrsg.): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden, S. 29 ff.
- Püttner, Günter (2002): Kommunale Aufgaben, Aufgabenwandel und Selbstverwaltungsprinzipien. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), H. I, S. 52-60.
- Reichard, Christoph (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Dietrich Budäus (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, S. 121-153.
- Reichard, Christoph (2000): Kommunale Wirtschaft unter Anpassungsdruck. In: Peter Eichhorn, Christoph Reichard und Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Kommunale Wirtschaft im Wandel – Chancen und Risiken, Baden-Baden, S. 15-24.
- Reichard, Christoph (2001a): Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“. Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade. In: Der Städtetag, H. 3, S. 20-22.
- Reichard, Christoph (2001b): Was hat die Reform gebracht? Zwischenbilanz nach zehn Jahren kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. In: Demokratische Gemeinde (DEMO), H. 8.
- Reichard, Christoph (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Dietrich Budäus, Reinbert Schauer und Christoph Reichard (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Linz und Hamburg, S. 27-42.

- Reidenbach, Michael, u.a. (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2002 bis 2009, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 35).
- Reidenbach, Michael (2003): Gemeindefinanzreform. Workshop im Rahmen des Difu-Ansprechpartnertreffens 2003 in Berlin (nur über das Difu-Extranet beziehbares Manuskript).
- Reidenbach, Michael, u.a. (1992): Der kommunale Investitionsbedarf in den neunziger Jahren. Eine Schätzung für die alten Bundesländer, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 7).
- Rennert, Klaus (2002): Kommunalwirtschaft und Selbstverwaltungsgarantie. In: Die Verwaltung, H. 3, S. 319 ff.
- Richter, Klaus (1996): Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen – ein systematischer Überblick. In: Henning Walcha und Klaus Hermanns: Partnerschaftliche Stadtentwicklung: Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen, Köln, S. 1-39.
- Röber, Manfred (2001): Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 32-33, S. 6-14.
- Roland Berger Strategy Consultants (o.J.) (Hrsg.): Kommunale Gestaltungsfähigkeit nachhaltig sichern. Sanierung und Innovation durch den Masterplan-Ansatz verbinden (abrufbar unter: http://www.rolandberger.com/expertise/de/media/publications/RB_Kommunale_Gestaltungsfahig_2002.pdf; Abrufdatum: 22.1.04).
- Roth, Roland (1997): Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung. In: Ansgar Klein und Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland – Möglichkeiten und Grenzen, Bonn, S. 404-447.
- Roth, Roland (2001): Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Eckhard Schröter (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 133-152.
- Rudolph, Clarissa/Schirmer, Uta (2004): Gestalten oder verwalten? Kommunale Frauenpolitik zwischen Verrechtlichung, Modernisierung und Frauenbewegung, Wiesbaden.
- Salzwedel, Jürgen (1965): Staatsaufsicht in der Verwaltung. In: Versammlung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVdStRL), 22, S. 206 ff.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2001): Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2003): Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung?, Darmstadt.
- Schefzyk, Olaf (2000): Der kommunale Beteiligungsbericht. Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen, Stuttgart.
- Schlegel, Matthias (2004): Wurst, Wald und düstere Gedanken. In: Potsdamer Neueste Nachrichten vom 4.6.2004. S. 3.
- Schmidt, Kerstin (2002): Den demografischen Wandel gestalten – Weichen für die Zukunft stellen, Bertelsmann Stiftung (abrufbar unter: <http://www.kompass-modellkommunen.de/download/TrendberichtDemogrWandel.pdf>; Abrufdatum: 20.1.2004).
- Schmidt, Reiner (1996): Der Übergang öffentlicher Aufgabenerfüllung in private Rechtsform. In: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR), H. 25, S. 345 ff.

- Schmidt, Reiner (2003): Die Liberalisierung der Daseinsvorsorge. In: Der Staat, H. 2, S. 225 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1991): Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), Bd. 116, S. 329 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1999): Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (1997): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (1999): Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied.
- Schoch, Friedrich (1994): Rechtsfragen der Privatisierung von Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 962 ff.
- Schrader, Christian (1998): Gebot der Widerspruchsfreiheit, Kooperationsprinzip und die Folgen. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 152 ff.
- Schulz, P.-M. (1998): Privatisierung der kommunalen Abwasserbeseitigung durch Beileihung? In: Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW), S. 279 ff.
- Schumacher, Hermann (1995): Die Übertragung öffentlicher Aufgaben der Gemeinden auf Dritte. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), S. 135 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (1998a): Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. In: Dietrich Budäus (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, S. 19-59.
- Schuppert, Gunnar Folke (1998b): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen. In: Die Verwaltung, S. 415 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001): Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat. In: Eckhard Schröter (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 399-414.
- Schuppert, Gunnar Folke (2002): Gemeinwohl, das – Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: Gunnar Folke Schuppert und Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz, Berlin, S. 19-64.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.) (2000): EU-Kommentar, Baden-Baden.
- Schwintowski, Hans-Peter (2001): Corporate Governance im öffentlichen Unternehmen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 607 ff.
- Sendler, Horst (1998): Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung – eine Reise nach Absurdistan? In: NJW, S. 2875 f.
- Spannowsky, Willy (1996): Der Einfluss öffentlich-rechtlicher Zielsetzungen auf das Statut privatrechtlicher Eigengesellschaften in öffentlicher Hand: Öffentlich-rechtliche Vorgaben, insbesondere zur Ingerenzpflicht. In: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR), H. 25, S. 400 ff.
- Spars, Guido (2001): Schrumpfende Städte – Folgerungen für Stadtökonomie und Infrastruktur. IWS Fachveranstaltung am 28.9.2001 (abrufbar unter: <http://www.tu-berlin.de/fb7/isr/fachgebiete/econ/mitarbeiter/documents/isw.pdf>; Abrufdatum: 20.1.2004).
- Spiegel, Erika (1999): Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Bd. I, S. 3-23.

- Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (abrufbar unter: http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2003/Bevoelkerung_2050.pdf; Abrufdatum: 20.1.2004).
- Stein, Ekkehard/Frank, Götz (2002): Staatsrecht, 18. Aufl., Tübingen.
- Steintjes, Gerhard (2002): Wohnungspolitik zwischen Förderung der Vermögensbildung und Abrissprogramm. In: Eugen Dick und Heinrich Mäding (Hrsg.) (2002): Bevölkerungsschwund und Zuwanderungsdruck in den Regionen, Münster, S. 70-89.
- Stern, Klaus (1984): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I., 2. Aufl., München.
- Stern, Klaus (1988): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, München.
- Sternberg, Manfred (2002): Strukturwandel der kommunalen Daseinsvorsorge. In: Jens Libbe, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37), S. 207-219.
- Stober, Rolf (1997): Kommunalrecht, 3. Aufl., Stuttgart.
- Süddeutsche Zeitung (SZ) (2004) vom 2.3.2004: Mehrheit für Privatisierung der Sparkasse wankt, S. 19.
- Thiele, Willi (1980): Das Problem der Privatisierung – rechtlich gesehen. In: Gewerbearchiv (GewArch), S. 105 ff.
- Tomerius, Stephan (1999): Zwischen Pflichtaufgaben und wirtschaftlicher Betätigung – kommunale Abfallentsorgung in der Kreiswirtschaft, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 30).
- Tomerius, Stephan/Breitkreuz, Tilman (2003): Selbstverwaltungsrecht und „Selbstverwaltungspflicht“. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), H. 7, S. 426 ff.
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian (2003): Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin (Difu-Materialien 10/2003).
- Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan/Libbe, Jens (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung – strategische Steuerung statt operatives Management? In: Jens Libbe, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37), S. 241-252.
- Trute, Hans-Heinrich (2002): Gemeinwohlsicherung im Gewährleistungsstaat. In: Gunnar Folke Schuppert und Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz, Berlin, S. 329-347.
- Ude, Christian (2003): Man wird die Städte nicht wieder erkennen. Gemeindefinzen: Zum Reform-Modell der Kommunen gibt es keine Alternative. In: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 16./17.8.2003, S. 11.
- Universität Potsdam, KWI – Kommunalwissenschaftliches Institut/KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (2003): Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4 (Lehrforschungsprojekt, durchgeführt von einer studentischen Projektgruppe unter der Leitung von Prof. Edeling und Prof. Reichard), Potsdam.

- Unruh, Georg Christoph von: Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 16 ff.
- Vesper, Dieter (2002): Kommunale Handlungsspielräume in alloktionstheoretischer und finanzwissenschaftlicher Perspektive. In: Jens Libbe, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37), S. 151-174.
- Vitzthum, Wolfgang Graf (1979): Gemeinderechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Wirtschaftsunternehmen. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), Bd. 104, S. 580 ff.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen e.V.) (2003a): Kommunale Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft. Kooperation, Kundenbindung, Kostensenkung, Köln (abrufbar unter: www.vku.de/vku/presse/gbr.pdf; Abrufdatum: 25.2.2004).
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen e.V.) (2003b): Stellungnahme zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM 2003/0270) vom 21.5.2003 (abrufbar unter: http://www.vku.de/vku/themen/euro/euro_8.pdf; Abrufdatum: 9.3.2003).
- Vogelgesang, Klaus/Lübking, Uwe/Jahn, Helga (1997): Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben, Berlin.
- Voßkuhle, Andreas (2001): „Regulierte Selbstregulierung“ – Zur Karriere eines Schlüsselbegriffs. In: Wilfried Berg u.a. (Hrsg.): Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlaß des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem, Berlin, S. 197-200.
- Wahl, Rainer (1997): Privatorganisationsrecht als Steuerungsinstrument bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. In: Eberhard Schmidt-Aßmann und Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden, S. 301 ff.
- Walcha, Henning/Hermanns, Klaus (1996): Partnerschaftliche Stadtentwicklung: Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen, Köln.
- Weil, Stephan (2003): Zur Reform der Gemeindefinanzen. Chancen, Risiken und die Suche nach dem Mittelweg. Beitrag zur Tagung: Wege aus der Verflechtungsfalle – zur Reform der Gemeindefinanzen, Evangelische Akademie Loccum, 22.-24.1.2003. In: NST-Nachrichten, H. 2, Hannover, S. 54-56.
- Wilke, Dieter (1975): Über Verwaltungsverantwortung – Bemerkungen zu einem ungebräuchlichem Begriff. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 509 ff.
- Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institution of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting, New York und London.
- Winkel, Olaf (2003): Bürgerkommune und New Public Management in der kommunalen Selbstverwaltung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), H. I, Berlin, S. 99-118.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (1999): Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederungen für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Dortmund.
- Wollmann, Hellmut (1998a): Kommunalpolitik. Zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern? In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 37-49.

- Wollmann, Hellmut (1998b): Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 50-66.
- Wollmann, Hellmut (2002a): Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell? In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), H. I, S. 24-51.
- Wollmann, Hellmut (2002b): Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), H. II, S. 23-43.

Anhang 1

Übersicht über die in die Untersuchung aufgenommenen Städte und die Anzahl ihrer Beteiligungsunternehmen

| Stadt | Einwohnerzahl ¹ | Anzahl der Beteiligungen |
|-----------------|----------------------------|--------------------------|
| Aachen | 244 000 | 57 |
| Augsburg | 255 000 | 43 |
| Berlin | 3 382 000 | 320 |
| Bielefeld | 322 000 | 64 |
| Bochum | 391 000 | 55 |
| Bonn | 302 000 | 39 |
| Braunschweig | 246 000 | 53 |
| Bremen | 539 000 | 203 |
| Dortmund | 589 000 | 103 |
| Dresden | 478 000 | 66 |
| Duisburg | 515 000 | 76 |
| Düsseldorf | 569 000 | 78 |
| Erfurt | 201 000 | 52 |
| Essen | 595 000 | 45 |
| Frankfurt | 647 000 | 169 |
| Gelsenkirchen | 279 000 | 56 |
| Halle | 248 000 | 53 |
| Hamburg | 1 715 000 | 404 |
| Hannover | 515 000 | 130 |
| Karlsruhe | 279 000 | 29 |
| Kiel | 233 000 | 11 |
| Köln | 963 000 | 81 |
| Leipzig | 493 000 | 152 |
| Magdeburg | 232 000 | 47 |
| Mainz | 183 000 | 84 |
| Mannheim | 307 000 | 177 |
| Mönchengladbach | 263 000 | 43 |
| München | 1 210 000 | 135 |
| Münster | 266 000 | 42 |
| Nürnberg | 488 000 | 115 |
| Oldenburg | 155 000 | 27 |
| Potsdam | 129 000 | 33 |
| Rostock | 201 000 | 52 |
| Schwedt | 40 000 | 15 |
| Stuttgart | 584 000 | 53 |
| Wiesbaden | 270 000 | 50 |

¹ Die Zahlen sind dem Statistischen Jahrbuch 2002 entnommen (Statistisches Bundesamt 2002).

Anhang 2

netWORKS-Papers

Die Ergebnisse des Forschungsverbundes netWORKS erscheinen in der Reihe netWORKS-Papers, die als Volltext ins Internet eingestellt werden und in einer kleineren Auflage gedruckt werden. Kommunen haben – soweit der Vorrat reicht – die Möglichkeit, diese Veröffentlichungen kostenlos über das Deutsche Institut für Urbanistik zu beziehen. Interessenten aus Wissenschaft und Forschung sowie der übrigen Fachöffentlichkeit können sich die Texte kostenlos von der Projektplattform www.networks-group.de herunterladen. Bisher sind folgende Papers erschienen:

- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastrukturektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 1)
- Kluge, Thomas/Koziol, Matthias/Lux, Alexandra/Schramm, Engelbert/Veit, Antje
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 2)
- Bracher, Tilman/Trapp, Jan Hendrik
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 3)
- Scheele, Ulrich/Kühl, Timo
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Telekommunikation
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 4)
- Monstadt, Jochen/Naumann, Matthias
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Energie
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 5)
- Tomerius, Stephan
Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen. Zum aktuellen Diskussionsstand über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen in Literatur und Rechtsprechung
Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 6)

- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: Zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument. Dokumentation des Symposiums am 28.4.2004 in Frankfurt a.M.
Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 7)
- Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik/Toomerius, Stephan
Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen
Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 8)