

Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung

– Eine Positionsbestimmung –

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“ *selbst* erledigt, hat deutliche Risse bekommen. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung hat sich infolge erheblicher Auslagerungen von Aufgaben und Leistungen auf privatisierte Einheiten oder rein private Unternehmen als „kommunale Erfüllungsgehilfen“ erheblich verändert. 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. Zu konstatieren ist ein institutioneller Wandel der kommunalen Aufgabenwahrnehmung und – damit verbunden – der kommunalen Selbstverwaltung. Dieser institutionelle Wandel drückt sich insbesondere auch in einer Ausdifferenzierung der Formen der Aufgabenwahrnehmung aus. Neben der Aufgabenwahrnehmung in den öffentlich-rechtlichen Formen von Regie- und Eigenbetrieb steht eine Fülle von privaten und privatisierten Organisationsformen: In der Empirie finden sich neben kommunalen Eigengesellschaften, die zu 100 Prozent in Hand der Kommune sind, gemischt-wirtschaftliche Kooperationsgesellschaften mit variierenden kommunalen Anteilen von Mehrheits- bis hin zu kommunalen Minderheitsgesellschaften. Und schließlich können Kommunen auch so genannte Erfüllungsgehilfen in ihre Aufgabenwahrnehmung einschalten, i.d.R. Private, die im Auftrag der Kommune operativ die Dienstleistung erstellen. In der öffentlichen Debatte über Privatisierung und kommunale Daseinsvorsorge werden zuweilen vereinfachend nur die beiden Pole – „Eigenerstellung“ durch Regie-, Eigenbetriebe oder 100 Prozent kommunale Eigengesellschaften auf der einen und die „Fremderstellung“ durch vollständig private Unternehmen auf der anderen Seite – gegenübergestellt. Entscheidend ist jedoch eine differenzierte Auseinandersetzung mit den vielen Zwischenformen und deren Implikationen für kommunale Steuerungspotenziale.

Der Wandel und die Vielfalt kommunaler Aufgabenwahrnehmung schlagen sich auch und gerade in den Möglichkeiten der Kommunen nieder, Gemeinwohlbelange zu verfolgen und abzuschern. Dies ist insofern bedeutsam, als die Definition und Sicherung des örtlichen Gemeinwohls in Deutschland originäre Aufgabe der Kommunen ist und die kommunale Selbstverwaltung aus dieser Aufgabe ihre praktische Legitimation erfährt. Denn Gemeinwohl oder auch Gemeinwohl-

Koordination

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

PD Dr. Thomas Kluge
Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)
Hamburger Allee 45, 60486 Frankfurt
Telefon: 069/707691918
E-Mail: kluge@isoe.de

Informationen im Internet:
<http://www.networks-group.de>

Im Forschungsverbund „netWorks“ kooperierende Institute

Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung (ARSU), Oldenburg

Brandenburgische Technische Universität Cottbus (BTU),
Institut für Städtebau und Landschaftsplanung
Lehrstuhl für Stadttechnik, Cottbus

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS),
Erkner

Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt/ Main

Das Projekt „Sozial-ökologische Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme“ wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Förderungsschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ gefördert

belange lassen sich nicht objektiv festlegen und allenfalls „negativ“ etwa als „Gegenteil von partikularen, sektoralen Einzelinteressen“ definieren. Eine positive Definition kann nur als eine politische Aufgabe begriffen und in demokratische Verfahren verlagert werden. Konkret: Die Entscheidung darüber, ob in einer Stadt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) attraktiver gemacht werden soll, indem etwa separate Busspuren ausgewiesen werden (und damit der individuelle motorisierte Verkehr schlechter gestellt wird) ist letztlich eine Entscheidung, die (zumindest implizit) eine Verständigung über das Gemeinwohl voraussetzt. Ebenso werden Gemeinwohlbelange in der Frage verhandelt, wenn beispielsweise freiwillige Maßnahmen zum vorsorgenden Grundwasserschutz zugunsten niedrigerer Wasserpreise beschränkt werden sollen.

Für den Forschungsverbund netWORKS, der gegenwärtig die Transformationsprozesse im Bereich der netzgebundenen Infrastruktur (also traditionellen Aufgabenfeldern der Kommunalwirtschaft, der kommunalen „Daseinsvorsorge“) untersucht, bildet die Neuvermessung kommunaler Gestaltungsspielräume und deren Legitimation einen zentralen Projektbaustein. Der Forschungsverbund hat es sich zum Ziel gesetzt, die Veränderungsprozesse nicht nur analytisch zu durchdringen, sondern vor allem auch Vorschläge auszuarbeiten, wie dieser Wandel gestaltet und in einen Korridor einer Nachhaltigen Entwicklung gelenkt werden kann. Kommunale Gestaltungspotenziale stehen dabei im Mittelpunkt.

Merkmale veränderter Aufgabenwahrnehmung

Infolge erheblicher Auslagerungen von Aufgaben und Leistungen auf privatisierte Einheiten oder rein private Unternehmen als kommunale Erfüllungsgehilfen haben sich teils *komplexe Netzwerke einer öffentlich-privaten Aufgabenerledigung* herausgebildet, ohne die die Bandbreite der zu gewährleistenden Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge bestmöglich nicht zu bewältigen wäre. Eine *Einbindung privater Partner*, das heißt auch ihres fachlichen Know-how und ihres Kapitals, in das operative Geschäft ist Gang und Gäbe.

Damit einher geht ein Wandel der kommunalen, d.h. öffentlichen und demokratisch legitimierten Verantwortung in der Aufgabenerfüllung. Denn die Verantwortung bei der Aufgabenerledigung wird nun zwischen Kommune und privaten Akteuren geteilt. Diese geteilte Verantwortung bildet sich in den *differenzierten Verantwortungsstufen* der Erfüllungs-, Gewährleistungs- und Auffangverantwortung der öffentlichen Aufgabenträger ab. Neben die Erfüllungsverantwortung im Regime der Eigenstellung treten bei der Fremderstellung – zumindest für die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben – die Gewährleistungs- und Auffangverantwortung.

Die Europäische Union basiert als Wirtschaftsraum auf dem Leitprinzip eines offenen, wettbewerblich organisierten Binnenmarktes. Auch wenn der EU-Vertrag Neutralität bezüglich der Eigentumsverhältnisse von Unternehmen bei der Erstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wahrt, haben die Regelungen des Wettbewerbs- und Vergaberechts zu einer gewandelten kommunalen Aufgabenwahrnehmung in verschiedenen Wirtschaftssektoren geführt. Diesem Wandel werden absehbar auch die bisher weniger betroffenen Sektoren ausgesetzt sein, ebnet doch das EU-Recht perspektivisch einem Vergaberegime auch in vielen anderen öffentlichen Aufgabenbereichen den Weg. Da nicht in allen netzgebundenen Infrastruktursektoren ein Wettbewerb um den Endkunden möglich oder ökonomisch ist, wird hier ersatzweise auf einen Ausschreibungs- und Vergabewettbewerb abgestellt. Potenzielle Interessenten/Bieter sollen sich zu fairen, d.h. gleichen und transparenten Bedingungen um eine zeitlich be-

fristete Konzession für die Ver- oder Entsorgung in einem geschlossenen Versorgungsgebiet bewerben können. Dies setzt eine transparente und diskriminierungsfreie Ausschreibung und Vergabe durch die öffentliche Hand voraus und verlangt damit zwingend eine organisatorische *Trennung von Auftraggeber-* (resp. öffentlichem Aufgabenträger) *und Auftragnehmereinheit*. In den Verwaltungen der Aufgabenträger erfordert dies umfangreiche und z.T. neue Planungs- und Kontrollkompetenzen. Die direkte Beauftragung kommunaler Unternehmen durch die Kommune ist nun an enge Kriterien gebunden, die eine Inhouse-Vergabe in vielen Fällen ausschließen.

Voraussetzungen gemeinwohlsichernder Steuerung in Kommunen

Empirische Untersuchungen des Forschungsverbundes netWORKS sowie in der Literatur ausgewiesene Ergebnisse Dritter machen deutlich, dass die Steuerungsfähigkeit der Kommunen gegenüber ihren Beteiligungsunternehmen ebenso wie gegenüber privaten Dritten von Seiten der Kommunalpolitik und -verwaltung derzeit skeptisch gesehen und als defizitär beurteilt wird. Unabhängig von defizitären Steuerungsfähigkeiten, die nicht nur die Kommunen sondern gleichermaßen dem Staat nachgesagt werden, ist der notwendige Wille zur Steuerung die grundlegende Voraussetzung. Wenn die Kommune keinen Steuerungswillen und damit keinen Steuerungsanspruch formuliert, ist jedwede Auseinandersetzung mit differenzierten Modi der Aufgabenwahrnehmung und ihrer Implikationen für kommunale Steuerungspotenziale zur Gemeinwohlsicherung hinfällig.

Prüfsteine kommunaler Steuerungspotenziale in den unterschiedlichen Modi der Aufgabenwahrnehmung sind die Definition und Sicherung der Qualität von Universaldienstleistungen¹ sowie die Ausweisung und Umsetzung öffentlicher Ziele und Zwecke wie z.B. im (vorsorgenden) Umwelt- und Gesundheitsschutz, sozialverträgliche Preise im ÖPNV und der Ver- und Entsorgung sowie beschäftigungspolitisch etwa die Ausbildung von Jugendlichen in kommunalen Unternehmen über den eigentlichen betrieblichen Bedarf hinaus. Kurz: Es geht um die Definition und Sicherung des örtlichen Gemeinwohls. Das dazu erforderliche Wissen und die Wissensgenese der öffentlichen Hand unterliegen jedoch einem Wandel.

Durch die Auslagerung kommunaler Betriebe und die Delegation der Leistungserstellung an private Dritte benötigt die Verwaltung nicht mehr in dem Maße wie im traditionellen Modell der Eigenproduktion auf den (eigenen) Produktionsprozess bezogenes Überwachungswissen und -kompetenzen. Stattdessen gewinnen Kontroll- und Beurteilungskompetenzen der Zielerreichung an Relevanz.

Eine mit (privaten) Dritten kooperierende Kommune ist stärker als die eigenproduzierende Kommune in ein Netzwerk verschiedener Akteure eingebunden und auf diese angewiesen. Um ihren Steuerungsanspruch auch in einem komplexen Akteursnetzwerk durchsetzen zu können, benötigt die Kommune vorrangig Wissen und Kompetenzen zur Koordination der Handlungslogiken und Interessen der beteiligten Akteure im Netzwerk und Fähigkeiten zum Kooperationsmanagement.

1 Universaldienste sind lt. Weißbuch der Europäischen Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse das Schlüsselkonzept, das die Gemeinschaft im Hinblick auf die Sicherstellung eines effektiven Zugangs zu Grunddienstleistungen entwickelt hat. Das Konzept legt fest, dass jedermann Anspruch auf bestimmte Dienste nach Kriterien wie flächendeckende Versorgung und Erschwinglichkeit hat.

Für eine kompetente, politisch definierte, strategische Steuerung muss die Kommune als Basis aller anderen benötigten Wissensinhalte insbesondere über die Fähigkeit verfügen, die für ihren Steuerungsanspruch und ihre Steuerungs- und Kontrollpflicht erforderlichen Informationen zu recherchieren bzw. dafür zu sorgen, mit diesen versorgt zu werden. Ferner muss die Kommune über die Kompetenzen und das Beurteilungswissen verfügen, ob die ihr vorliegenden Informationen (sei es über die beauftragten Erfüllungsgehilfen, die kommunalen oder gemischt-wirtschaftlichen Beteiligungsunternehmen wie auch über die Aufgabenerstellung selbst) vollständig sind und den realen Gegebenheiten entsprechen. Diese Voraussetzung kann jedoch gerade dann zu einem fundamentalen Problem werden, wenn das für die Steuerung und Kontrolle der Zielerreichung benötigte Beurteilungswissen erst im Echtbetrieb des Produktionsprozesses gewonnen werden kann. Denn dann begibt sich die Kommune im Zuge der Abgabe der eigenen Leistungserstellung an Dritte in ein kaum behebbares Wissensdefizit, wenn spätestens mit dem Ausscheiden von Verwaltungsmitarbeitern, die die Erfüllungsverantwortung der Kommune noch im Echtbetrieb mitgetragen haben, operatives Detailwissen aus dem Zugriffsbereich der Kommunen unwiederbringlich verloren geht.

Wohl nur theoretischer Natur dürfte die Vorstellung sein, dass die Kommune als „Ersatzspieler“ eigene Produktionskapazitäten im Sinne von Maschinen bzw. Produktionsmitteln für den Fall vorhält, dass ein Privater ausfällt. Eine Kommune dürfte dieser Auffangverantwortung wohl auch dann Genüge leisten, wenn sie manageriell in der Lage ist, einen Betrieb (vorübergehend) weiterzuführen und gezielt einen anderen (privaten) Erfüllungsgehilfen mit der Aufgabenerstellung zu beauftragen. Damit ist die Bedeutung eines funktionierenden Monitoring als wichtiger antizipativer Teil der kommunalen Auffangverantwortung hervorzuheben. Denn wenn eine Kommune die externe Leistungserstellung hinreichend beobachtet und kontrolliert, dürfte ein Erfüllungsgehilfe für die Kommune kaum plötzlich und unerwartet ausfallen.

Ein Monitoring der Aufgabenwahrnehmung und Leistungserstellung in öffentlichen Aufgabenbereichen (Daseinsvorsorge) setzt für Verwaltung und Politik ein gewisses Maß an Transparenz und Publizität von Daten und Entscheidungen voraus. Während sich argumentieren lässt, dass durch die Trennung in kommunale Auftraggeber- und Auftragnehmereinheiten eine Steigerung der Transparenz der Verfahren und insbesondere auch der Kosten verbunden ist, sind dagegen auf der operativen Ebene Einbußen im Informationsfluss und der Transparenz von Unternehmensdaten feststellbar, etwa wegen der Verschwiegenheitspflicht kommunaler Aufsichtsratsmitglieder. Gegenüber privaten Unternehmen haben Kommunen schon rein rechtlich nur begrenzte Mittel, detaillierte Daten zu erhalten und einem öffentlichen demokratischen Meinungsbildungsprozess zur Verfügung zu stellen.

Konnten im klassischen Modell der Leistungskommune kommunale Entscheidungsträger über ihren Regie- oder Eigenbetrieb noch direkt steuernden Einfluss² auf die Leistungserstellung und Aufgabenwahrnehmung in der Daseinsvorsorge nehmen, so hängen die Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten der Kommune auf ihre formal privatisierten Unternehmen nun von einem Set an Faktoren ab. Bezogen auf funktional privatisierte Aufgaben wandelt sich kommunale Steuerung von einer kontinuierlich begleitenden zu einer singulären Einflussnahme und Definition der Leistungsparameter und Ziele im Moment der Vertragsgestaltung mit dem privaten Erfüllungsgehilfen.

2 Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: auch in der Leistungskommune konnten bzw. können weder der Output noch der Outcome punktgenau gesteuert werden.

Grundlegende Voraussetzung zur Wahrnehmung der kommunalen Entscheidungs- und Einwirkungspflichten (Ingerenz) sind demnach hinreichende Informations-, Wissens- und Problemverarbeitungskapazitäten zur strategischen Steuerung. Die jeweils unterschiedlichen Kompetenzen der Kommunen zur Einflussnahme und Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Erbringung öffentlicher Aufgaben in den differenzierten Modi der Aufgabenwahrnehmung bilden die jeweils spezifisch anders zu ziehende Verantwortungsgrenze. Da man jedoch nüchtern davon ausgehen muss, dass die Auslagerung von Aufgaben auf kommunale Beteiligungsunternehmen und die Übertragung von kommunalen Aufgaben auf Private regelmäßig auch die Abgabe von Know-how und Entscheidungskompetenzen in der Kernverwaltung mit sich bringt, wird künftig besonders darauf zu achten sein, geeignete Verfahren und Instrumente anzuwenden, 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.

Normativer Bezugsrahmen und Bestimmung des örtlichen Gemeinwohls

Art. 28 Abs. 2 GG statuiert das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Aus dieser im Grundgesetz bewusst dezentral zugewiesenen öffentlichen Aufgabenwahrnehmung lassen sich unseres Erachtens auch Mindestvorgaben für die Entscheidungssteuerung im Sinne einer „Selbstverwaltungspflicht“ ableiten. Je nach Grad der Privatisierung und Art der gemeindlichen Aufgabe sind Abstufungen der gemeindlichen Entscheidungs- und Einwirkungspflichten zu beachten.³ Die erforderliche 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 in der Aufgabenerfüllung finden.⁴

Entscheidend ist, dass sich die Pflicht zur Wahrung und Wahrnehmung kommunaler Ingerenz – verfassungsrechtlich betrachtet zumindest für die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben – auf die verschiedenen Modi der Aufgabenwahrnehmung erstreckt. D.h., dass die Kommunen sowohl gegenüber privaten Erfüllungsgehilfen als auch gegenüber kommunalen Betrieben, kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform und gemischt-wirtschaftlichen Kooperationsgesellschaften ihren gemeindlichen Entscheidungs- und Einwirkungspflichten entsprechen müssen. Die öffentliche Hand entledigt sich mit der Aufgabendelegation an Dritte nicht ihrer Verantwortung für das örtliche Gemeinwohl.

Damit ist auch die Frage nach den Inhalten und Verfahren der Gemeinwohlbestimmung aufgeworfen. Gemeinwohl lässt sich a priori nicht festlegen, die Definition muss letztendlich als eine politische Aufgabe begriffen und in demokratische Verfahren verlagert werden. Gemeinwohl steht also unter einem permanenten politischen Aushandlungszwang. Um die inhaltliche und prozedurale Bestimmung handhabbar zu machen, bietet sich eine Pluralisierung des Gemein-

3 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; dies ist bei Pflichtaufgaben nicht zulässig.

4 Der Steuerungsanspruch gegenüber kommunalen Beteiligungsunternehmen muss über rein fiskalische Ziele hinausgehend zwingend so genannte Sachziele umfassen.

wohls in Gemeinwohlbelange an, die in institutionalisierten Verfahren⁵ entsprechend gewichtet und bestimmt werden können.

Die Überzeugungskraft kommunaler Selbstverwaltung steht und fällt mit der Fähigkeit, eine gemeinwohlverträgliche Aufgabenerfüllung in verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung sicher zu stellen. 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 zur Gemeinwohlsicherung gerecht zu werden, droht die kommunale Selbstverwaltung zu einer reinen Leerformel zu verkommen.

Den Hintergrund dieses Positionspapiers bildet die Publikation „Gemeinwohlsicherung als Herausforderung - umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Vertretung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen“, von Jens Libbe, Jan Hendrik Trapp, Stephan Tomerius, Berlin 2004 (netWORKS-Paper, Nr. 8; als pdf-Dokument herunter zu laden unter: www.networks-group.de). In verschiedenen Fachgesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Kommunalpolitik und Verwaltung, kommunalen Verbänden und (Kommunal-)Wissenschaft wurden die vorliegenden Ergebnisse erörtert. Allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern möchten wir für ihre kritischen Kommentare ausdrücklich danken, ebenso unseren Kolleginnen und Kollegen aus dem Forschungsverbund netWORKS für ihre strukturierenden Hinweise.

⁵ Bei diesen „institutionalisierten Verfahren“ ist nicht nur an das politisch-administrative System und seiner repräsentativen Demokratieform sowie den lange eingeführten formalen Verfahren der Bürgerbeteiligung (z.B. in der Bauleitplanung) zu denken sondern auch an die differenzierten, teils formellen, teils informellen, Beteiligungsformen und -verfahren, die unter dem Leitbild „Bürgerkommune“ verhandelt werden. In der Bürgerkommune treten die Bürger der Kommune nicht nur in der Rolle als „politische Auftraggeber“ oder „Kunden“ (der Verwaltung) entgegen, sondern eben auch als aktive „Mitgestalter“ (ehrenamtliches Engagement, Selbsthilfe) und erhalten so weitere Möglichkeiten, *ihre* Belange einzubringen und einen Beitrag zur Gemeinwohldefinition und -produktion beizusteuern. Dass auch in kooperativen Demokratieformen partikulare Interessen und Machtungleichheiten durchschlagen, ist selbstverständlich. Aufgabe der Kommune ist es dann, für einen Interessenausgleich zu sorgen. Insofern wird das politisch-administrative System in Kommunen auch in der Bürgerkommune nicht aus seiner demokratisch legitimierten Letztentscheidungsverantwortung entlassen.