

Jens Libbe

Privatisierung

S. 1799 bis 1809

URN: urn:nbn:de: 0156-55991673



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Privatisierung

Gliederung

- 1 Ausgangslage
- 2 Rahmenbedingungen und Formen der Privatisierung
- 3 Voraussetzungen der Entscheidung über das „Für“ oder „Wider“ einer Privatisierung
- 4 Ausblick

Literatur

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben erfolgt vor dem Hintergrund unterschiedlicher Staatsmodelle und sich wandelnder Anlässe. Privatisierungsentscheidungen sind nicht voraussetzungslos. Ihre mittel- und unmittelbaren Auswirkungen lassen sich ohne eine Berücksichtigung ihrer materiellen, rechtlichen und räumlichen Rahmenbedingungen nicht sinnvoll beurteilen.

1 Ausgangslage

1.1 Historische Entwicklung

Privatisierungsentscheidungen haben in der Vergangenheit immer wieder mehr oder weniger große Aufmerksamkeit erfahren. Der Bund hat seit Ende der 1950er Jahre mehrere Dutzend Firmen ganz oder teilweise verkauft. Waren es in der alten Bundesrepublik zunächst Industriebeteiligungen, die abgestoßen wurden, so folgten in den 1990er Jahren gewachsene öffentliche Sondervermögen wie die Deutsche Bundespost oder die Deutsche Bundesbahn, die aufgelöst, in neue privatrechtliche Unternehmen überführt und zum Teil auch verkauft wurden. Eine besondere Situation ergab sich zu Beginn der 1990er Jahre zudem durch die Einrichtung der sogenannten Treuhandanstalt (seit 1995 bis zu ihrer Auflösung in 2003: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben), deren vorrangige Aufgabe es war, die rund 8.500 volkseigenen Betriebe der ehemaligen DDR im Zuge der deutschen Wiedervereinigung entweder zu privatisieren oder – wenn dies nicht möglich war – stillzulegen. Während der Bund als Privatisierer seitdem nur noch sporadisch auftritt, hat sich die Privatisierungstätigkeit der Länder und Kommunen intensiviert. Einzelfallentscheidungen erzeugen immer wieder große Aufmerksamkeit, sei es nun der Verkauf von Universitätskliniken, das Abstoßen kommunaler Wohnungsbauunternehmen oder die Beteiligung der privaten Wirtschaft an Stadtwerken. Das potenzielle Reservoir für Privatisierungsvorhaben ist erheblich: So befinden sich beispielsweise rund 900 Energieversorgungsunternehmen, etwa 6.200 Wasserversorgungs- und 6.900 Abwasserentsorgungsunternehmen bzw. -betriebe, über 600 Krankenhäuser und etwa 400 Verkehrsunternehmen ganz oder überwiegend in kommunalem Besitz (vgl. Libbe 2012).

Die Privatisierungstätigkeit hält weiterhin an. Zwar hat der Verkauf öffentlicher Beteiligungen an Dynamik verloren und im Energiesektor kann heute sogar vom entgegengesetzten Trend der Rekommunalisierung gesprochen werden, doch bedeutet dies nicht, dass der Prozess der Privatisierung zum Erliegen gekommen wäre. Im Gegenteil: Bei enger werdenden Haushaltsspielräumen gelten Privatisierungsmaßnahmen vielfach als Allheilmittel zur Sanierung öffentlicher Haushalte. Hinzu kommt, dass dort, wo sich die öffentliche Hand wirtschaftlich betätigt, dies immer weniger in öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen stattfindet. So ist heute in den Kommunen die dominierende Rechtsform öffentlicher Unternehmen die privatrechtliche GmbH (vgl. Papenfuß 2010).

1.2 Anlässe für Privatisierung

Die Begründungen für Privatisierungen sind zahlreich. Angefangen von der Verwaltungsreform verbunden mit der Übernahme von Managementkonzepten aus der privaten Wirtschaft reichen die Motive für eine Privatisierung von erhofften Effizienz- und Effektivitätsgewinnen, dem Bedarf an privatem Know-how und Kapital bis hin zur Minimierung unternehmerischer Risiken.

Zwei Entwicklungen treiben den Prozess zur Privatisierung besonders voran. An erster Stelle steht die Situation der öffentlichen Haushalte und speziell auch der *► Kommunalfinanzen*. Gerade jene Kommunen, die wachsende Sozillasten zu tragen haben, sind strukturell überfordert, eine weitere Verschuldung zu verhindern. Zugleich verschärfen sich die externen Anforderungen an die kommunale Finanzpolitik, vom Reformpaket zur Bankenregulierung („Basel III“) bis zum

europäischen Fiskalpakt und der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse. Hinzu kommt, dass das historisch niedrige Zinsniveau bei Kommunalkrediten sehr wahrscheinlich nicht von Dauer sein wird. Demgegenüber stehen erhebliche Investitionsbedarfe insbesondere für die Sanierung und den Umbau vorhandener \triangleright *Infrastruktur*.

An zweiter Stelle stehen wettbewerbsrechtliche Vorgaben und die Liberalisierung einzelner Sektoren in der Europäischen Union, die Impulsgeber für die Privatisierung sind und damit neo-liberalen Politiken des Vorrangs privater vor staatlicher Leistungserbringung folgen. Anders als die traditionelle \triangleright *Daseinsvorsorge* in Deutschland werden auf europäischer Ebene die sogenannten \triangleright *Dienstleistungen* von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse als marktbezogene Tätigkeiten deklariert und sind daher nicht vom europäischen Wettbewerbsrecht ausgenommen. Daseinsvorsorge wird demnach nicht mehr länger als eine trägerbezogene Aufgabe der Kommunen angesehen, sondern sachlich nur noch mit der Kompensation von Marktversagen begründet. Diese grundsätzliche ordnungspolitische Differenz hat in den vergangenen Jahren die öffentlichen Unternehmen in Deutschland unter erheblichen Druck gesetzt, da sie sich in vielen Sektoren nicht nur verstärkter privater Konkurrenz, sondern auch erheblich verschärften Beihilferegeln unterworfen sehen.

2 Rahmenbedingungen und Formen der Privatisierung

2.1 Privatisierung und der Wandel des Staatsverständnisses

Das dem Staat zugrunde liegende Verständnis hat sich in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive verändert. Ergänzend oder konkurrierend zu Leitbildern wie jenen des Ordnungs- und Hoheitsstaates oder des leistenden bzw. produzierenden (Sozial- oder auch Erfüllungs-)Staates sind Modelle des schlanken, moderierenden, aktivierenden oder gewährleistenden Staats getreten. Insbesondere das Konzept des Gewährleistungsstaates (vgl. Schuppert 2005) hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine enorme Karriere erfahren, wohl auch, weil ihm früh eine gewisse Mittelposition zwischen normativen Staatsleitbildern wie dem des schlanken Staates und dem des leistenden produzierenden Wohlfahrtsstaates zugesprochen wurde. Im Konzept des Gewährleistungsstaates verwischt die Grenze zwischen Markt und Staat gerade dort, wo öffentliche Aufgaben privatisiert bzw. gemeinsam mit privaten Dritten erbracht werden. Für den Staat ergibt sich entsprechend diesem Leitbild die Möglichkeit, sich auf Kernaufgaben zu beschränken und die Aufgabenerledigung weitgehend nicht staatlichen Akteuren zu überlassen. Allerdings behält der Staat ausdrücklich die leistungssichernde Verantwortung für die Erbringung bestimmter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, weshalb er beispielsweise mit konkreten Aufträgen oder Leistungsvereinbarungen Einfluss auf die Qualität dieser Leistungen nimmt und diese auch überwacht. Aus ökonomischer Sicht entspricht dem die grundlegende Unterscheidung zwischen der Bereitstellung und der Produktion einer öffentlichen Leistung, wobei die Bereitstellungsfunktion im Sinne der Übernahme einer leistungssichernden Verantwortung staatlicherseits zu gewährleisten ist, während die Produktionsfunktion im Sinne der Leistungserstellung als solcher privatisiert werden kann (Rosen/Windisch 1992: 142 ff.).

Bezogen auf die Kommunen wird der Gedanke der leistungssichernden Verantwortung regelmäßig auch in den Gemeindeordnungen der Länder betont, indem ihnen die Verpflichtung zur Förderung des Wohls ihrer Einwohner auferlegt ist. Gemeinwohlsicherung verstanden als Leistungssicherung bedeutet, zwischen folgenden Verantwortungstypen zu unterscheiden (vgl. Röber 2005):

- *Gewährleistungsverantwortung* im Sinne einer Verantwortung für die dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung zu politisch gewollten Standards und Kosten,
- *Vollzugsverantwortung* im Sinne der Verantwortung für die Ausführung (Produktion) der Dienstleistungen,
- *Finanzierungsverantwortung* im Sinne der Bereitstellung der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Finanzmittel,
- *Auffangverantwortung* im Sinne einer Garantie, dass die gewährleisteten Aufgaben auch dann erbracht werden, wenn ein Leistungserbringer ausfällt.

Gemeinwohlsicherung (> *Gemeinwohl*) in unterschiedlichen Formen öffentlicher Leistungserbringung bedeutet für die Kommunen, dass sie bei eigener Leistungserbringung einer Erfüllungsverantwortung gerecht werden müssen, die sich nicht zuletzt in einem entsprechenden gut aufgestellten Beteiligungsmanagement widerspiegeln sollte (vgl. KGSt 2012). Hingegen wird bei der Kooperation mit privaten Dritten die Verantwortung für die Aufgabenerledigung zwischen Kommune und privaten Akteuren aufgeteilt. Neben die Erfüllungsverantwortung im Regime der Eigenerstellung treten bei der Fremderstellung – zumindest für die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, aber offenbar nicht nur – die Gewährleistungs-, die Vollzugs- sowie die Finanzierungs- und die Auffangverantwortung. Ist die Übernahme der Erfüllungsverantwortung zumindest im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eine freiwillige Entscheidung, so gilt dies nicht zwingend für die Gewährleistungsverantwortung.

Der im Gewährleistungsmodell an den Staat bzw. an die Kommunen gerichtete Koordinierungsanspruch ist nicht voraussetzungslos. Die Gewährleistungsverantwortung enthält Kontroll- und Schutzpflichten, deren Ausübung qualifiziertes Personal und finanzielle Mittel erfordert. Sie droht gerade dort nicht realisierbar zu sein, wo der Staat sich aus der operativen Leistungserbringung zurückgezogen hat und sich mächtigen (privaten wie öffentlichen) Marktakteuren gegenüber sieht. Damit der Gewährleistungsstaat (oder die Gewährleistungskommune) diesem Anspruch gerecht wird, gilt es Gemeinwohlsicherung als Herausforderung zu begreifen und als Aufforderung zur Gestaltung an die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger zu richten (vgl. Libbe/Trapp 2005).

2.2 Rechtliche und materielle Rahmenbedingungen beim „Ob“ der Leistungserbringung

Der Staat bzw. die Kommunen bestimmen grundsätzlich eigenverantwortlich darüber, ob sie eine öffentliche Aufgabe selbst wahrnehmen oder diese Aufgabe privaten Dritten überlassen. Diese prinzipielle Wahlfreiheit unterliegt jedoch zahlreichen rechtlichen und materiellen Rahmenbedingungen. Dies gilt insbesondere für die Kommunen, die ihre Gestaltungsspielräume daher sorgfältig prüfen müssen.

An erster Stelle steht die Frage nach dem Typ der kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe. Je nachdem, ob es sich um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe oder eine kommunale Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis handelt, stehen bestimmte Optionen zur Verfügung oder sind rechtlich gerade nicht zulässig. So ist insbesondere bei kommunalen Pflichtaufgaben eben auch eine Verpflichtung der Kommune zur Steuerung und Kontrolle der Aufgabe – Ingerenzpflicht – zu beachten. Hier wird also der Kontrollbedarf der Kommune höher sein als bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Je nach Grad der Privatisierung und Art der gemeindlichen Aufgabe sind Abstufungen der gemeindlichen Entscheidungs- und Einwirkungspflichten zu berücksichtigen. Insbesondere die fachpolitischen Vorgaben der Kommune müssen ihren Niederschlag in der Aufgabenerfüllung finden. Entscheidend ist, dass sich die Pflicht zur Wahrung und Wahrnehmung kommunaler Ingerenz auf die verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung erstreckt, das heißt, dass die Kommunen sowohl gegenüber privaten Erfüllungsgehilfen als auch gegenüber kommunalen Betrieben, kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform und gemischtwirtschaftlichen Kooperationsgesellschaften ihren gemeindlichen Entscheidungs- und Einwirkungspflichten entsprechen müssen.

Die zweite bedeutsame juristische Rahmenbedingung ist das Wettbewerbs- und Vergaberecht. Durch die aktuelle Rechtsauslegung auf europäischer, aber auch auf nationaler Ebene wird die zuvor genannte Wahlfreiheit mehr und mehr begrenzt. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf die Einschränkungen im Rahmen der sogenannten Inhouse-Vergabe.

Neben diesen juristischen Rahmenbedingungen hängt die Beantwortung der Frage nach einer Privatisierung auch von verschiedenen materiellen Rahmenbedingungen ab. Diese werden maßgeblich definiert durch einerseits die Qualität und Verfügbarkeit ökologischer, ökonomischer und institutionell-organisatorischer Ressourcen sowie andererseits durch den Problemdruck, der mit diesen Ressourcen verbunden ist. Hinzu kommt, dass sich die Wahlmöglichkeiten grundsätzlich im Hinblick auf die Zahl der beteiligten Akteure unterscheiden. Privatisierung geht stets einher mit der Aufnahme eines oder mehrerer Dritter in die Leistungserbringung und damit einem erhöhten Koordinationsbedarf, dessen Bewältigung wiederum von der Verfügbarkeit institutionell-organisatorischer Ressourcen abhängt.

2.3 Institutionelle Wahlmöglichkeiten beim „Wie“ der Leistungserbringung

Der Staat bzw. die Kommunen verfügen über unterschiedliche institutionelle Wahlmöglichkeiten. Institutionenökonomisch gesprochen drückt sich diese Wahlmöglichkeit in einer großen Bandbreite von Koordinationsformen (Governance-Strukturen) aus. Dabei stellt sich die Frage, welche Koordinationsform für die jeweilige Aufgabe die geeignete ist, also ob diese etwa durch eigene Unternehmen oder durch private Dritte erbracht werden sollen („make or buy“). Folgende Koordinationsformen stehen zur Wahl:

- Die *Leistungserbringung durch die Kernverwaltung*, etwa durch Regie- oder Eigenbetriebe. Diese Koordinationsform findet sich insbesondere bei klassischen hoheitlichen Aufgaben wie der Abwasser- oder Abfallentsorgung.
- Die *Verselbstständigung* bedeutet die institutionelle Ausgliederung aus der Kernverwaltung heraus in autonome Einheiten. Neben der organisationalen, rechtlichen und wirtschaftlichen Selbstständigkeit zielt dies auch auf eine größere Unabhängigkeit von politischer

Einflussnahme. Die in der Praxis dominierende Rechtsform ist dabei die GmbH (vgl. Papenfuß 2010). Das ausgegliederte Unternehmen bleibt dabei vollständig in öffentlichem Besitz.

- Die *Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft in einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen* als sogenannte institutionelle \triangleright *Public Private Partnership* (PPP) oder Teilprivatisierung.
- Die *Auslagerung und Übertragung der Durchführung auf einen Anbieter, der im Wettbewerb das beste Angebot unterbreitet*. Bei dieser auch als Contracting-Out oder Auslagerung bezeichneten Variante zieht sich die öffentliche Hand für einen definierten Zeitraum ganz oder teilweise aus der Leistungserbringung zurück, behält dabei aber die Gewährleistungsverantwortung. Typische Beispiele solcher Formen vertraglicher PPP sind Betriebsführungs- oder Betreibermodelle. Vertragspartner können dabei sowohl öffentliche wie auch private erwerbswirtschaftliche oder gemeinnützige Unternehmen sein.
- Die *zeitlich begrenzte oder dauerhafte Privatisierung* einer Aufgabe. Hier zieht sich die öffentliche Hand vollständig aus der Verantwortung zurück und das wirtschaftliche Risiko liegt ganz beim privaten Leistungserbringer. Einfluss auf die Leistungserbringung durch den Staat besteht allenfalls dort, wo der Aufgabenbereich einer öffentlichen Regulierung unterliegt (etwa bei Stromnetzen). Bei zeitlich begrenzten Privatisierungen handelt es sich um Konzessionsmodelle als einer weiteren Form vertraglicher PPP. Die dauerhafte Privatisierung bedeutet den vollständigen Verkauf öffentlicher Unternehmen.

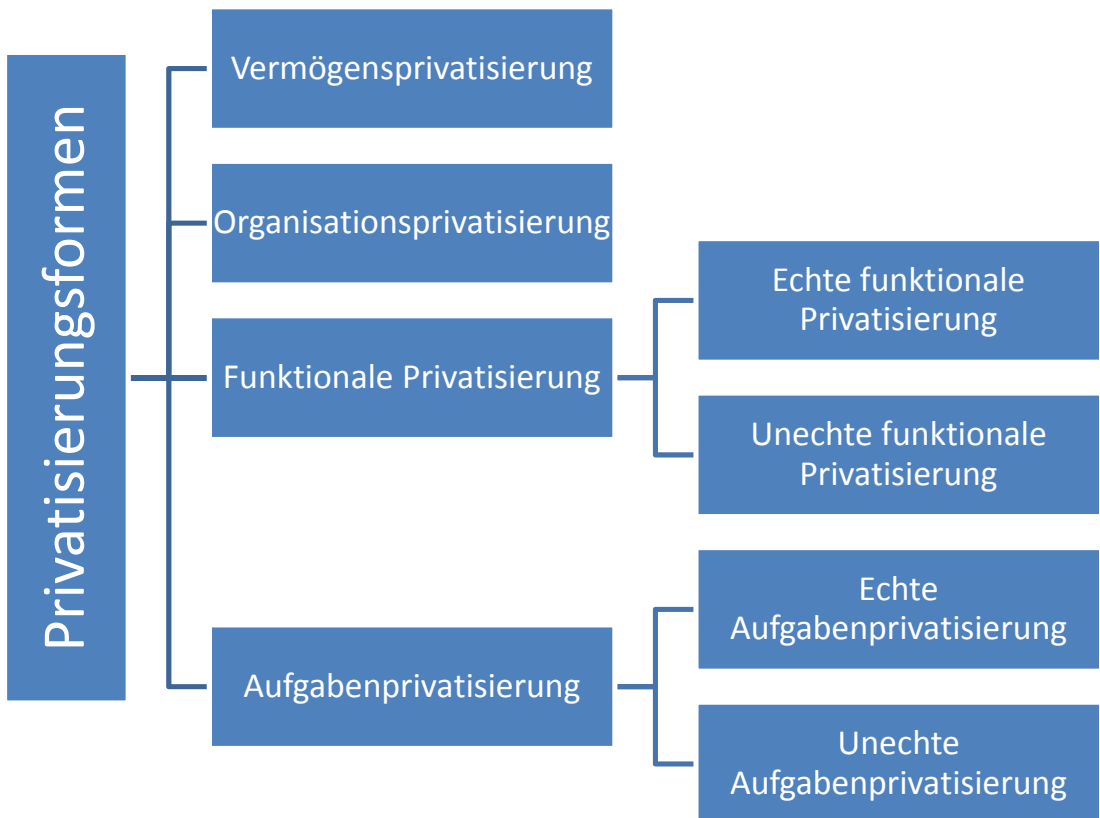
2.4 Privatisierungsformen

Für das Verständnis der dargelegten Koordinationsformen ist zwischen den verschiedenen Formen der Privatisierung zu unterscheiden (s. Abb. 1):

- *Vermögensprivatisierung* meint die Veräußerung gemeindlichen Vermögens, das in keinem – zumindest unmittelbaren – Bezug zur Erledigung öffentlicher Aufgaben steht, wie etwa das Abstoßen von Industriebeteiligungen oder Grundstücken.
- Bei der *Organisationsprivatisierung*, nicht selten auch als formelle Privatisierung bezeichnet, bleibt die öffentliche Hand Aufgabenträgerin. Sie nimmt die Aufgabe weiterhin selbst wahr, allerdings in privatrechtlicher Form.
- Zur *funktionalen Privatisierung* kommt es, wenn ein Privater auf Veranlassung eines Hoheitsträgers einen privaten, das heißt nicht hoheitlichen Teilbeitrag mit funktionalem Bezug zu einer Staatsaufgabe leistet. Differenzieren lässt sich weiterhin zwischen „echter“ und „unechter“ funktionaler Privatisierung: Während bei Ersterer rein private Erfüllungsgehilfen eingeschaltet werden, bezeichnet Letztere den Fall, dass das beteiligte Privatrechtssubjekt eine im Wege der Organisationsprivatisierung entstandene Einheit des Staats bzw. der Kommune ist und als solche ebenfalls dem Hoheitsträger zuzurechnen ist.
- *Aufgabenprivatisierung oder auch materielle Privatisierung* ist die Übertragung einer Aufgabe als solche auf einen Privaten. Das bedeutet den Rückzug der öffentlichen Hand aus der Aufgabenwahrnehmung, verbunden mit einer entsprechenden Verringerung des kommunalen Leistungsangebots und regelmäßig mit der Veräußerung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Vorrichtungen. Auch hier lassen sich „echte“ und „unechte“ 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.

Abbildung 1: Privatisierungsformen



Quelle: Eigene Darstellung

3 Voraussetzungen der Entscheidung über das „Für“ oder „Wider“ einer Privatisierung

3.1 Voraussetzungen einer kommunalunternehmerischen Betätigung

Grundsätzlich besitzen die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) entsprechend Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) die Befugnis, darüber zu entscheiden, ob sie sich unternehmerisch betätigen und dabei Aufgaben auch in Privatrechtsform erledigen. Mit dieser Organisationshoheit ist aber noch nichts darüber ausgesagt, in

welcher Form und mit welchen Schranken die Kommunen sich wirtschaftlich betätigen dürfen (vgl. Döring/Aigner-Walder 2012; Döring/Wohltmann 1999). Hier ist der gesetzliche Rahmen zu beachten. Die Voraussetzungen und auch Grenzen kommunalwirtschaftlicher Betätigung sind in den Gemeindeordnungen der Bundesländer festgelegt. Hier ist insbesondere die sogenannte Schrankentrias relevant:

- Der *öffentliche Zweck* ist Ausfluss des verfassungsrechtlich determinierten Gebots, dass die Kommunen als Teil des Staates wie dieser nur im Rahmen ihrer Kompetenzen handeln dürfen. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen soll einen Bezug auf die örtliche Gemeinschaft aufweisen und damit dem Wohl der Gemeindebürger dienen. Kommunale Unternehmen sind zudem daran gehindert, Maßnahmen durchzuführen, die ausschließlich auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sind und keine weiteren öffentlichen Zwecke verfolgen. Ein solcher Fall wäre etwa bei einer Geschäftsfelderweiterung gegeben, die allein der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Gesamtunternehmens dient.
- Die *Leistungsfähigkeitsklausel* besagt, dass das kommunale Unternehmen zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum Bedarf in einem angemessenen Verhältnis stehen muss. Sie will eine politische Überforderung der Kommune verhindern.
- Eine weitere Einschränkung erfährt die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, indem diese an konkrete Voraussetzungen gebunden ist. Die sogenannte *Subsidiaritätsklausel* oder auch Funktionsperre legt fest, dass die wirtschaftliche Betätigung nur zulässig ist, sofern der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden kann (einfache „unechte“ Subsidiaritätsklausel) bzw. nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt werden kann (qualifizierte „echte“ Subsidiaritätsklausel). Der jeweilige Wortlaut der jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer ist nicht identisch. Es existiert eine Vielzahl von Regelungsmodellen.

Vor dem Hintergrund des europarechtlich veranlassten Wettbewerbsrechts sowie der Liberalisierung zahlreicher Sektoren im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wurde in den vergangenen Jahren das Spannungsverhältnis zum nationalen Recht, insbesondere dem Gemeindefirtschaftsrecht, thematisiert und auf mögliche negative Folgen für kommunale Unternehmen hingewiesen. Die *Kommunalwirtschaft* befindet sich in der Zange zweier Rechtsregime, denen stark voneinander abweichende Rechtsideen mit ebensolchen Anforderungen an die kommunalen Unternehmen zugrunde liegen. Die kommunalen Unternehmen sollen einerseits die Rolle eines Wettbewerbers (in liberalisierten Märkten) einnehmen und sind zugleich durch den öffentlichen Zweck, das Örtlichkeitsprinzip sowie die Subsidiaritätsklauseln in ihren Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Infolgedessen haben einige Bundesländer ihre Gemeindeordnungen dahingehend novelliert, dass in wettbewerblichen Bereichen wie der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung Stadtwerke außerhalb ihres Gemeindegebiets tätig werden können, sofern dies nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht und entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit betroffenen Kommunen getroffen werden. Die Zulässigkeit einer gemeindeübergreifenden wirtschaftlichen Betätigung (nicht einer interkommunalen Kooperation) bleibt gleichwohl eines der umstrittensten Themen des Gemeindefirtschaftsrechts.

3.2 Entscheidungskaskade

Die Wahl der geeigneten Organisationsform und damit die Frage nach dem Ja oder Nein zu einer Privatisierung oder auch Rekommunalisierung kann letztlich nur unter eingehender Analyse der Anforderungen vor Ort, also beispielsweise der Kommune getroffen werden. Organisationsentscheidungen sind dabei entsprechend der erläuterten Voraussetzungen rechtlich gebunden und überprüfbar (etwa durch die Kommunalaufsicht). Die Praxis zeigt, dass die Entscheidung entlang einer schlüssigen Kaskade und möglichst ressortübergreifend herbeigeführt werden sollte.

Zur Versachlichung und Strukturierung organisationspolitischer Entscheidungen ist es hilfreich, wenn der Entscheidungsprozess systematisch erfolgt (vgl. ausführlich KGSt 2012). Hier geht es zunächst um die Klärung, welche strategischen Überlegungen das Handeln leiten und welche Ziele erreicht werden sollen. Erst dann geht es um die funktionale und trägerbezogene Entscheidung über geeignete Leistungserbringer sowie um die Sicherung bzw. Durchsetzung öffentlicher bzw. kommunaler Interessen.

Die strategische Positionierung der Kommune selbst ist die Voraussetzung für die Bestimmung der strategischen Relevanz einer Aufgabe. Von großem Einfluss kann auch die Haltung der Bürgerinnen und Bürger sein, also welche Erwartungen an die Kommune formuliert werden. In diesem Zusammenhang wird im Weiteren auch die Frage unterschiedlich beantwortet werden, wie sich gesetzte Ziele am besten erreichen lassen. Erforderlich ist hierfür zunächst in jedem Fall eine ausführliche Leistungsbeschreibung unter Beachtung der gesetzlichen und sonstigen Rahmenbedingungen. Erst danach sollte die Suche nach geeigneten Trägern der Leistungserbringung beginnen.

Darüber hinaus gilt es, die funktional angemessene Organisations- bzw. Koordinationsform zu finden, also bei Eigenerstellung die Rechtsform und bei Vergabe an einen Dritten das jeweilige Überlassungsmodell. Mit der Entscheidung für eine bestimmte Rechtsform können sich jeweils eigene Chancen beispielsweise für dezentrale Verantwortungsstrukturen oder Finanzierungsoptionen eröffnen. Es können sich aber auch bestimmte Risiken und Restriktionen für kommunales und politisches Handeln ergeben. Dies gilt insbesondere für Fragen der Steuerung. Die Wahl der Rechtsform sollte sich demnach vor dem Hintergrund der Gegebenheiten vor Ort an zwei Zielen orientieren: erstens, die Chancen für die Erreichung der wirtschaftlichen und politischen Ziele zu maximieren, und zweitens, finanzielle Risiken oder allzu große Beschränkungen des kommunalen Einflusses zu minimieren. Es gibt nicht die eine optimale Rechtsform, und die Entscheidung für eine Rechtsform sollte immer mit einer Abwägung ihrer spezifischen Vor- und Nachteile verbunden sein.

4 Ausblick

Die Organisations- und Aufgabenstrukturen der öffentlichen Hand und speziell der Kommunen sind einem stetigen Wandel unterworfen. Die Entscheidung über das Für oder Wider einer Privatisierung ist dabei oftmals normativ hoch aufgeladen. Hieran dürfte sich auch in Zukunft wenig ändern. Was sich jedoch verändert, sind die räumlichen Bezugsräume in Bereichen öffentlicher Daseinsvorsorge. Ursächlich hierfür sind unter anderem Marktöffnungspolitik und vermehrte Wettbewerber in Sektoren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse,

gewandelte Geschäftsmodelle der Kommunalwirtschaft in Richtung regionaler Dienstleistungsunternehmen oder auch ein Wandel bei Versorgungsstandards und damit einhergehenden Organisationsformen in Räumen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen. Die Komplexität der Entscheidungsfindung nimmt daher tendenziell zu und die Frage der öffentlichen oder privaten Organisationsform lässt sich ohne eine Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen nicht sinnvoll beantworten.

Literatur

- Döring, T.; Aigner-Walder, B. (2012): Economic activities of German local authorities. In: Administration 10 (3), 7-20.
- Döring, T.; Wohltmann, M. (1999): Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 38 (1), 45-64.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (2012): Steuerung kommunaler Beteiligungen. Köln. = KGSt-Gutachten 3/2012.
- Libbe, J. (2012): Rekommunalisierung – empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen. In: Verwaltung und Management 18 (1), 21-33.
- Libbe, J.; Trapp, J. (2005): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Positionsbestimmung. Berlin.
- Papenfuß, U. (2010): Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Kontroverse um Daseinsvorsorge – Eine empirische Analyse von allen im Internet verfügbaren Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 40 (2), 97-121.
- Röber, M (2005): Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat. In: Blanke, B.; von Bandemer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, 84-94.
- Rosen, H. S.; Windisch, R. (1992): Finanzwissenschaft I. München / Wien.
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden.

Weiterführende Literatur

- Bräuning, D.; Gottschalk, W. (Hrsg.) (2012): Stadtwerke, Grundlagen, Rahmenbedingungen, Führung und Betrieb. Baden-Baden. = Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen 56.
- Fabry, B.; Augsten, U.; Appel, M. (Hrsg.) (2011): Unternehmen der öffentlichen Hand. Handbuch. Baden-Baden.

Hoppe, W.; Uechtritz, M.; Reck, H.-J. (2012): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln.

Wurzel, G.; Schraml, A., Becker, R. (Hrsg.) (2005): Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen. München.

Bearbeitungsstand: 11/2016