

ERNST PAPPERMANN

Privatisierung kommunaler Aufgaben: Möglichkeiten und Grenzen

I. Einführung*

Die Diskussion um eine Privatisierung – oder tendenziös auch „Reprivatisierung“ genannt, womit der Eindruck erweckt werden soll, im paradiesischen Urzustand seien alle Aufgaben privat gewesen und es gehe nun darum, sie dem Zugriff der öffentlichen Hände wieder zu entreißen und in den Urzustand zurückzuführen –, die Diskussion also um eine Privatisierung öffentlicher, insbesondere, kommunaler Aufgaben ist nicht neu; sie ist nur wellenförmig mal mehr, mal weniger aktuell. Derzeit scheint sie wieder *deutlich an Aktualität zu gewinnen*, bedingt durch die Finanzschwierigkeiten der öffentlichen Haushalte und möglicherweise auch durch die neue politische Konstellation auf Bundesebene. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang etwa auf die Antwort der Landesregierung NW auf die Große Anfrage „Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen einer gesicherten Finanzausstattung“ vom 21. Dezember 1983, auf den Bericht der Sachverständigen-Kommission „Staatszielbestimmungen – Gesetzgebungsaufträge“ des Bundesministers des Innern vom Dezember 1983 und auf die Thematik der 14. Bitburger Gespräche vom Januar 1984.¹ Zum Sprachschatz der Privatisierungsdiskussion gehören Formulierungen wie „Reizwort“ einerseits, „Zauberformel“ andererseits; *Siedentopf*² konstatiert gar „einen Glaubenskrieg mit staats- und gesellschaftspolitischen Dimensionen“. In der Tat enthält die Privatisierungsdiskussion gewisse ideologische Elemente. Diese sollen in der folgenden Darstellung unberücksichtigt bleiben. Es geht vielmehr darum, die Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung *aus kommunaler Sicht* aufzuzeigen.

* Text eines Referats, das der Verfasser am 13. Jan. 1984 bei den 14. „Bitburger Gesprächen“ der Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier, gehalten hat. Die Redeform wurde im wesentlichen beibehalten; das Manuskript wurde um einige weiterführende Hinweise ergänzt.

¹ Vgl. *Landesregierung NW*, Landtagsdrucksache 9/3022 vom 21. 12. 1983, S. 60 ff.; *Bundesminister des Innern und Bundesminister der Justiz* (Hrsg.), Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn, Dezember 1983, bes. S. 26 ff.; 14. Bitburger Gespräche, Thema: „Staatsaufgaben – unentbehrlicher Bestand und möglicher Abbau, zum Verhältnis von öffentlichen Aufgaben und privaten Aufgaben in einer freien Gesellschaft“, vgl. den Bericht von *Friedrich Karl Fromme* in der FAZ vom 16. Jan. 1984. Allgemein zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben aus letzter Zeit u. a.: *Jürgen Grabbe*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, Berlin 1979, passim; *Achim von Loesch*, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Baden-Baden 1983, passim; *Eberhard Hoffmann*, Zur Aussagefähigkeit von Vergleichen über die Erstellung kommunaler Leistungen durch Verwaltungen und durch private Unternehmen, Speyerer Arbeitsheft 53, Speyer 1983, passim, jeweils mit weiteren Nachweisen.

² *Heinrich Siedentopf*, in: *Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen (VOP)* 1980, S. 64.

Ein Hinweis sei dabei vorangestellt: In einer neueren Untersuchung wird geprüft, ob nicht die kommunale Selbstverwaltung als Beteiligung Privater an der Staatsverwaltung zu verstehen ist und damit bereits als solche eine Art Zwischenstufe der Aufgabenprivatisierung bildet.³ Diese interessanten Überlegungen können hier indes nicht vertieft werden.

Eine objektive Darstellung der Privatisierungsdiskussion ist darum in allerjüngster Zeit ein wenig einfacher geworden, weil im Gegensatz zum Stand der Auseinandersetzung vor 5 bis 10 Jahren das Grundsätzliche und die Ideologie etwas mehr in den Hintergrund getreten sind. Privatisierung wird heute vorrangig verstanden als *ein Teilaspekt* im Rahmen der großen Strategie, die darauf gerichtet ist, zu sparen und die *kommunalen Haushalte zu konsolidieren* und zu sanieren.⁴ Das mit der Privatisierung vorrangig angestrebte Ziel ist also die Entlastung der kommunalen Haushalte, die Steigerung der Wirtschaftlichkeit in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und damit letztlich die Verbilligung solcher Dienstleistungen für den Bürger als Steuer- und Beitragszahler.

Damit ist der *einzelne Bürger* als Bezugsperson allen staatlichen Verwaltungshandelns, also auch von Privatisierungsmaßnahmen, angesprochen. Auf den Nutzen, den der Bürger aus diesen Maßnahmen ziehen kann, kommt es letztlich an. Hier zeigt sich die *erste Schwierigkeit*, nämlich die, diesen *Nutzen richtig zu definieren*.⁵ Der Bürger ist in seiner Eigenschaft als Steuer- und Beitragszahler sicherlich stark daran interessiert, daß die Belastung der öffentlichen Haushalte, auch des kommunalen Haushalts, vermindert wird. Der Bürger ist aber andererseits, vor allem in seiner Stadt oder Gemeinde, auch Konsument öffentlicher Dienstleistungen. Als solcher legt er eher Wert darauf, daß ihm die kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen auch weiterhin regelmäßig, in guter Qualität und zu einem tragbaren Entgelt angeboten werden. Diese Doppel-eigenschaft des Bürgers zeigt schon, wie schwierig die Frage nach der Definition des „Nutzens“ einer Privatisierung für eben diesen Bürger ist. Darüber hinaus ist „Bürger“ nicht gleich „Bürger“. Der ständige Benutzer eines öffentlichen Hallenbades oder der regelmäßige Besucher eines städtischen Theaters wird die notwendige Subventionierung der Eintrittspreise zu Lasten des Gemeindehaushalts begrüßen. Wer für die eine oder andere Einrichtung nichts übrig hat, ist eher geneigt, den Einsatz von Haushaltsmitteln dafür als überflüssig oder gar als Verschwendung zu betrachten.

Die *zweite Schwierigkeit* besteht darin, daß es bis heute weder der Rechtswissenschaft noch der Nationalökonomie oder anderen Wissenschaftsdisziplinen gelungen ist – und wohl auch in Zukunft nicht gelingen wird –, *objektive Kriterien* zu schaffen, nach denen im Einzelfall jeweils klar entschieden werden kann, ob es sich um eine originär öffentliche, speziell kommunale Aufgabe handelt, oder um eine originär private Aufga-

³ Gunnar Folke Schuppert, *Selbstverwaltung als Beteiligung Privater an der Staatsverwaltung?*, in: Albert von Mutius (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft*, Heidelberg 1983, S. 183 ff.

⁴ Vgl. zu diesem Ziel aus kommunaler Sicht etwa: Ernst Pappermann, *Staatliche Zweckzuweisungen – ein Hemmnis für die Konsolidierung der kommunalen Haushalte?*, DVBl. 1983, S. 521 ff.; *ders.*, *Stadtpolitik bei knappen Kassen*, der städtetag 1983, S. 3 ff.

⁵ Dazu Werner Böcker, *Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, in: *Deutscher Städtetag – Im Dienst Deutscher Städte 1905–1980*, Neue Schriften des DST, Bd. 40, Köln 1980, S. 89 ff.

be. Auch diese 14. Bitburger Gespräche haben das wieder bestätigt. Es gibt genügend Beispiele dafür, daß Aufgaben, die als „typisch öffentlich“ gelten, von Privaten wahrgenommen werden und andere Aufgaben, die als „typisch privatwirtschaftlich“ gelten, von der öffentlichen Hand. Beispiele für die erste Fallgruppe sind etwa die sog. „Beliehenen“ (wie z. B. TÜV, Schornsteinfeger, Schülerlotsen, Bauunternehmen, das Verkehrszeichen aufstellt) oder die privaten Sicherheitsdienste (wie der berüchtigte ZSD in München), deren sich auch die öffentliche Hand zum Schutz ihrer Einrichtungen bedient. Beispiele für die zweite Fallgruppe sind etwa das Errichten oder Betreiben von Eislauf- oder Tennishallen durch die Gemeinden oder die gemeindliche Trägerschaft von Hotels und Restaurants.

Wie kommt man trotz dieser Schwierigkeiten zu greifbaren Ergebnissen? Die nachfolgende Untersuchung ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird kurz darzustellen sein, welche möglichen Spielarten der Privatisierung kommunaler Aufgaben es gibt (II). Dann ist zu erklären, daß die Kommunen auch aus Protest gegen perfektionistische Über-Reglementierungen des Staates privatisieren (III). Weiter ist zu begründen, weshalb angebliche verfassungsrechtliche Zwänge (Sozialstaatsprinzip: „Es darf nicht privatisiert werden“, Subsidiaritätsprinzip: „Es muß privatisiert werden“) nicht überzubewerten sind (IV). Sodann sind die Schwierigkeiten bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben zu erläutern, gegliedert nach rechtlichen, kommunalpolitischen, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen sowie sonstigen Problemen (V). Daraus sind zum Schluß konkrete Folgerungen abzuleiten; auch sind die Empfehlungen des Deutschen Städtetages zur Privatisierung kurz zu erläutern (VI).

II. Mögliche Formen der Privatisierung

Unter „Privatisierung“ kommunaler Aufgaben wird begrifflich durchaus Unterschiedliches verstanden. Mindestens vier große Fallgruppen sind zu unterscheiden.

1. Zur *ersten Fallgruppe* gehören die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch gemeinnützige, nicht gewinnorientierte, halböffentliche Organisationen, die sog. „freien Träger“. Zu denken ist an Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, gemeinnützige Stiftungen und Gesellschaften. Sie nehmen – regional unterschiedlich – Teilkomplexe öffentlicher Aufgaben wahr (etwa die Trägerschaft von Krankenhäusern, Kindergärten, Weiterbildungseinrichtungen, Bibliotheken) und erhalten dazu unterschiedlich hohe finanzielle Zuwendungen der öffentlichen Hand. Dabei handelt es sich *nicht* um eine *Privatisierung* kommunaler Aufgaben im *eigentlichen Sinne*, da quasi-öffentliche Organisationen mit Unterstützung durch öffentliche Mittel tätig werden.

Freie Träger arbeiten zwar oft kostengünstiger als vergleichbare kommunale Einrichtungen. Das liegt meist daran, daß im Personalsektor viel ehrenamtliches Engagement eingebracht wird. Verlangt man allerdings von den freien Trägern die Erfüllung gleich hoher fachlicher und personeller Standards wie bei Führung der Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft, dann arbeiten die freien meist auch nicht erheblich kostengünstiger als die kommunalen Träger. Das mag folgendes Beispiel veranschaulichen: Im

Deutschen Bibliotheksverband, dessen Präsident ich im Ehrenamt bin, taucht immer wieder die Frage auf, ob eine Gemeinde, die noch keine eigene Bücherei hat, diese in eigener Trägerschaft aufbauen oder eine am Ort evtl. bestehende Bücherei in kirchlicher Trägerschaft subventionieren soll. Läßt man es bei der meist vorherrschenden Übung, daß das – überwiegend religiös ausgerichtete – Lesegut nur sonntags nach dem Gottesdienst beim Küster ausgeliehen werden kann, dann arbeitet eine solche Einrichtung natürlich unvergleichlich kostengünstiger als eine kommunale Bibliothek. Verlangt man hingegen, daß die kirchliche Bücherei sämtliche Kriterien⁶ einhalten muß, die von öffentlichen Bibliotheken erfüllt werden – beispielsweise ein Mindestangebot von 10000 Medien oder zwei Medieneinheiten pro Einwohner, tägliche Erreichbarkeit, gebührenfreie Ausleihe, Betreuung durch hauptamtliche Kräfte, inhaltliche Pluralität des Angebots, zentraler, gut erreichbarer Standort, Zielgruppenarbeit, Fahrbibliotheksdienste für die Fläche, Beteiligung am Bibliotheksverbund –, dann ergibt sich eindeutig, daß die Bücherei in kirchlicher Trägerschaft *nicht* wesentlich *kostengünstiger* ist als die kommunale.

2. Zur *zweiten Fallgruppe* zählt die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Kommunen in *privatrechtlichen Organisationsformen* oder ihre privatwirtschaftliche Betätigung. Privatrechtlich organisiert sind die rechtlich selbständigen Unternehmen der Kommunen, deren Anteile ganz oder überwiegend in kommunaler Hand liegen. Bei einer Übertragung von Aufgaben der Kommunen auf solche Unternehmen handelt es sich indes lediglich um eine „formale“ Privatisierung. Die Kostenbelastung der öffentlichen Hand bleibt in etwa gleich. Die Befreiung von den Bestimmungen des öffentlichen Haushaltsrechts vermag allein keine nennenswerten Kostenentlastungen oder Effizienzsteigerungen zu bringen. Unstreitig dürfte sein, daß die „formale“ Privatisierung eine größere Flexibilität in der Aufgabenerfüllung und damit ein schnelleres Reagieren auf die unterschiedliche Marktlage bewirken kann. Andererseits bestimmen sich die Beschäftigungsbedingungen des Personals wie im öffentlichen Dienst selbst ausschließlich nach dem Bundesangestelltentarifvertrag und dem Manteltarifvertrag für Arbeiter, da diese Unternehmen ausnahmslos Mitglieder von Arbeitgeberverbänden sind, die der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände angehören. Die „formale“ Privatisierung wird daher – insgesamt gesehen – keine wesentlichen Entlastungseffekte für die öffentlichen Haushalte bringen können.

Privatwirtschaftliche Betätigung der Kommunen liegt vor bei unternehmerischer Betätigung, also in den Fällen, in denen Gebietskörperschaften etwa Hotels, Handwerksunternehmen oder Industriebetriebe unterhalten. Dafür gibt es gerade im kommunalen Bereich, oft bedingt durch die geschichtliche Entwicklung, zahlreiche Beispiele. Auch diese Fallgruppe zählt nicht zum engeren Begriff der Privatisierung kommunaler Aufgaben, da es nicht um öffentliche, sondern um private Aufgaben geht. Trotzdem sind auch insoweit Entlastungen für die kommunalen Haushalte denkbar, wenn nämlich durch das Aufgeben solcher Betriebe oder durch die Übertragung an Private Zuschüsse und Subventionen der Kommunen entfallen.

⁶ Vgl. zu diesen Kriterien: Ernst Pappermann, Förderung von Wissenschaft, Bildung und Kunst, in: Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 4, Berlin 1983, S. 281 (290f.).

3. Wichtig ist die *dritte Fallgruppe*; sie umfaßt die Übertragung von sog. „*Annexaufgaben*“ oder „*Hilfstätigkeiten*“ der Kommunalverwaltung auf Private. Der Bereich der Annex-Aufgaben ist dadurch gekennzeichnet, daß verwaltungsinterner Bedarf durch verwaltungseigene Betriebe und Arbeitskräfte gedeckt wird. Das Verhältnis Kommune – Bürger wird dadurch nicht unmittelbar berührt. Zu denken ist insoweit etwa an eine völlige oder teilweise Übertragung der Fuhrparke auf private Unternehmen, an eine Übertragung der Reinigungsmaßnahmen für öffentliche Gebäude auf private Unternehmen, an die Privatisierung von Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen für die öffentliche Hand, an die Anmietung von ADV-Diensten für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, an die Übertragung der Fortbildungsmaßnahmen für die öffentliche Verwaltung auf private Unternehmen oder an die Übertragung der notwendigen Bewachungsmaßnahmen für öffentliche Gebäude auf Private.

4. Ein weiterer wesentlicher Anwendungsbereich der Privatisierung ist schließlich die *vierte Fallgruppe*. Hier geht es um die generelle *Übertragung* öffentlicher Aufgaben auf Private oder zumindest um die *Übertragung der Durchführung* dieser Aufgaben. Hierunter fällt z. B. die Übertragung von bestimmten Theatern, Schwimmbädern, Stadien, Verkehrseinrichtungen auf private Unternehmen. Dies bedeutet, daß die öffentliche Hand die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben – meist der Leistungsverwaltung – Privatunternehmen überläßt, diese Aufgaben also aus der öffentlichen Verantwortung und Entscheidung entläßt. Es kann auch lediglich die Durchführung von öffentlichen Aufgaben auf Privatunternehmer übertragen werden, während die Aufgabenwahrnehmung als solche bei der öffentlichen Hand verbleibt. Ein Beispiel ist die Abfallbeseitigung; ein weiteres Beispiel wäre die Übertragung des Aufstellens von Verkehrszeichen auf private Unternehmer, während die Anordnung, ob und wo welche Verkehrszeichen aufzustellen sind, Aufgabe der öffentlichen Hand bleibt. Soviel zur Systematisierung nach vier Fallgruppen bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben.

III. Privatrechtliche Organisationsformen aus Protest gegen den Regelungsperfektionismus des Staates

Ehe ich ausführlicher auf die zentralen Privatisierungsmöglichkeiten der Fallgruppen 3 und 4 eingehe, gestatten Sie mir einige kurze Anmerkungen zur Fallgruppe 2, also zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Kommunen in privatrechtlichen Organisationsformen. Wie erwähnt, ist es fraglich, ob hierdurch wirklich eine nachhaltige Entlastung der kommunalen Haushalte erreicht wird. Selbst in den Fachverbänden, etwa im Deutschen Bühnenverein oder im Deutschen Volkshochschulverband, halten sich Befürworter und Gegner der Theater-GmbH oder der Volkshochschule in der Rechtsform des e. V. in etwa die Waage.

Wenn trotzdem zunehmend mehr Gemeinden von den privatrechtlichen Organisationsformen Gebrauch machen, so liegt das daran, daß sie hoffen, so der Unmenge staatlicher Detailregelungen entfliehen zu können. Oberbürgermeister *Rommel*, Stuttgart, hat die kommunale Selbstverwaltung insoweit einmal mit einer Fußballmannschaft

verglichen:⁷ „Sie spielt auf dem heißen Rasen, während zahlreiche staatliche Behörden auf der Zuschauertribüne sitzen und alles besser wissen! Immerhin kann eine Fußballmannschaft noch spielen, wenn auch kritisiert. Den Gemeinden aber wird dauernd in den Spielverlauf hineingeredet. Außerdem werden die Spielregeln immer komplizierter. Sie sind jetzt schon so kompliziert, daß sich kaum noch jemand in ihnen zurechtfindet.“ Die Klagen über die Normenflut, die extreme Vielzahl staatlicher „Spielregeln“ für die kommunale Selbstverwaltung sind bekanntlich nicht neu. Die Einengung der „eigenen Verantwortung“ der Gemeinden, die ihnen durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet wird, hat in den letzten Jahren aber immer mehr zugenommen.⁸

Hierzu tragen zum einen die zahlreichen staatlichen Mitwirkungs-, Genehmigungs-, Kontroll- und Sanktionsvorbehalte bei, angefangen von der Genehmigung der gemeindlichen Bauleitplanung nach §§ 11 und 6 BBauG, also aufgrund von Bundesrecht, bis hin zu den zahlreichen landesrechtlichen, z. B. kommunalverfassungsrechtlichen staatlichen Mitwirkungsbefugnissen. Einengend wirkt aber vor allem die Unmenge von Normen, in denen der Staat den Kommunen Ausstattungsstandards personeller und sächlicher Art vorschreibt. Als Beispiel zitiere ich immer besonders gerne eine nordrhein-westfälische „Landesrichtlinie über die Voraussetzung der Förderung kommunaler Trabsport- und -rennbahnen“, in der exakt festgelegt ist, daß „die Länge des abgewickelten Weges zwischen Tribünensitzreihe und Toilette 60 Meter nicht überschreiten“ darf. Bis heute war nicht zu erfahren, ob der Ministerialrat, der diese weise Regel geschaffen hat, selbst einmal bei einem „abzuwickelnden Weg“ von 70 Metern kurz vor dem Ziel auf der Strecke geblieben ist! Im übrigen zeigt dieses Beispiel die typische Fallgestaltung, daß Ausstattungsstandards nämlich meistens mit dem „goldenen Zügel“ gekoppelt sind: Nur wenn die Gemeinden die staatlichen Ausstattungsstandards genauestens befolgen, gelangen sie in den Genuß bestimmter staatlicher Zweckzuweisungen. Derartige staatliche Regelungen, durch die die Gemeinden gegängelt werden, gibt es in Hülle und Fülle.

Es ist eine Daueraufgabe der Politik, hier im Interesse der kommunalen Selbstverwaltung energisch gegenzusteuern. Das geschieht zum Teil auch schon. Erwähnt seien die Entbürokratisierungs- und Gesetzesvereinfachungskommissionen in Bayern (Neubauer-Kommission), in Baden-Württemberg (Rommel-Herzog-Kommission) und in Nordrhein-Westfalen (Ellwein-Kommission). In Nordrhein-Westfalen ist darüber hinaus jüngst eine große „Erlaß-Entstrüppungs-Aktion“ durchgeführt worden. Mit einem politischen Kraftakt der Landesregierung wurden zahlreiche Erlasse und Richtlinien abgeschafft. An skurrilen Beispielen derartiger überflüssiger Richtlinien herrscht kein Mangel. In der Presse bekanntgeworden sind etwa die Vorschriften über die Anordnung von Handtuchhaltern in Kindergärten. Besondere Heiterkeit hat eine Richtlinie

⁷ *Manfred Rommel*, Abschied vom Schlaraffenland, Gedanken über Politik und Kultur, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 242.

⁸ Vgl. dazu ausführlich und mit weiteren Nachweisen: *Ernst Pappermann*, Zur Einengung der kommunalen Selbstverwaltung durch staatliche Bürokratie, DVBl. 1981, S. 1040ff; *Uwe Barschel*, Sicherung der Selbstverwaltung durch Entbürokratisierung, in: *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft* aaO. (Fn. 3), S. 1171ff.

über die Ausstattung von Grundschulen mit Lehrmitteln für den Sachkundeunterricht hervorgerufen, in der die Anschaffung eines „Torso mit auswechselbaren Geschlechtsorganen“ empfohlen wurde. Auch die seitenlangen Schneidervorschriften für die Anfertigung von Feuerwehruniformen wurden aufgehoben.⁹ Allzuvieler Reglementierungen bestehen aber auch heute noch! Sie belasten die Entscheidungsfähigkeit und die Finanzkraft der Gemeinden außerordentlich.

Die Hoffnung der Gemeinden, sich dieser abstrusen Regelungswut durch ein Ausweichen in privatrechtliche Organisationsformen entziehen zu können, erfüllt sich leider allzu häufig nicht: Entweder sind in den Ministerialerlassen die privatrechtlichen Betätigungsmöglichkeiten der Gemeinden gleich miterfaßt, oder aber – noch schlimmer! – das Ausweichen ins Privatrecht hat einen Verlust staatlicher Förderung zur Folge. Das aber würde bedeuten, daß das genaue *Gegenteil* des primären Privatisierungsziels einer *Konsolidierung* der kommunalen Haushalte erreicht würde. Schon aus diesem Grunde wird dann von privatrechtlichen Organisationsformen Abstand genommen. Auch hierfür ein Beispiel: Als mehrere Städte in Nordrhein-Westfalen im vergangenen Jahr ernsthaft die Umwandlung ihres Theaters in eine Theater-GmbH in Betracht zogen (deren alleiniger Gesellschafter die Stadt sein sollte), erhielten sie auf entsprechende Anfrage vom Innen- und Kultusminister die Antwort, die Zuschüsse zu den laufenden Betriebskosten der Theater aus dem Landeshaushalt (in Höhe von rund 8% der Gesamtkosten) könnten solchen GmbH's „natürlich“ nicht gewährt werden, da nach dem entsprechenden Haushaltsansatz eben nur Theater in *kommunaler* Trägerschaft, nicht aber Theater in der Trägerschaft einer GmbH gefördert werden dürften! Die Gründung der Theater-GmbH's wurde daraufhin naturgemäß nicht weiterverfolgt.

IV. Keine Überbetonung angeblich zwingender Verfassungsgebote

Lassen Sie mich nun zu den beiden Fallgruppen der „echten“ Privatisierung kommen, den sog. „Annexaufgaben“ und der Übertragung kommunaler öffentlicher Aufgaben auf Private. Das Oberziel, dem solche Maßnahmen dienen sollen, ist – um es nochmals zu sagen – die „Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“, wie es in vielen Gemeindeordnungen¹⁰ formuliert ist. *Ob* im Einzelfall eine Privatisierung in Betracht kommt, ist ganz überwiegend eine *politische Entscheidung* des Gemeinderates, die dieser unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse nach seinem pflichtgemäßen Ermessen zu treffen hat. Das heißt: Größte Vorsicht ist am Platze, wenn behauptet wird, es gehe gerade nicht um politische Zweckmäßigkeitentscheidungen, vielmehr gebe es kategorische Gebote der Verfassung, die eine Privatisierung entweder zwingend verböten oder aber zwingend forderten. Diese Argumente sind äußerst fragwürdig.

1. So wird behauptet, das *Sozialstaatsgebot* des Art. 20 I GG verbiete es den Gemein-

⁹ Vgl. den Bericht von Rolf Krumsiek, Entbürokratisierung durch Abbau staatlicher Ausstattungsstandards, DÖV 1983, S. 481 ff.

¹⁰ Vgl. z. B. § 62 II GemO NW.

den, bisher öffentliche Leistungen, wie sie zu den typischen Erscheinungsformen des Sozialstaates und der kommunalen Daseinsvorsorge zählten, zu privatisieren. Denn Art. 20 I GG verpflichte die Staatsgewalt und damit auch die Gemeinden, die Daseinssicherung nicht auf die Erhaltung der physischen Existenz zu beschränken, sondern auch die Befriedigung sozialer und kultureller Vitalbedürfnisse der Bevölkerung, also etwa die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und Energie, mit Verkehrseinrichtungen, Krankenhäusern, Schulen, Kindergärten, Altenheimen und Abfallbeseitigungseinrichtungen zu gewährleisten und dem Einzelnen so eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen, die ihn als wirtschaftlich abhängigen Menschen erst in die Lage versetzen, freier Bürger zu sein. Für den kommunalen Bereich sei diese Pflicht in verschiedenen Gemeindeordnungen durch das Gebot zur Errichtung öffentlicher Einrichtungen¹¹ konkretisiert worden. Dieses verfassungsrechtliche Gebot der Sicherung eines sozialen Mindeststandards läßt jedoch bei der Antwort auf die Frage danach, *wie* die gerechte Sozialordnung des Art. 20 I GG erreicht werden kann, alle Wege offen.¹² Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt nicht zwingend, daß der Gesetzgeber für die Verwirklichung dieses Ziels ausschließlich behördliche Maßnahmen vorsehen darf. Es steht ihm darum frei, zur Erreichung des Ziels auch die Mithilfe privater Organisationen vorzusehen. Deshalb ist dem Art. 20 I GG im Bereich der Leistungsverwaltung ein Verbot der Privatisierung nicht zu entnehmen. Art. 20 I GG dürfte sich bei der Privatisierung nur so auswirken, daß die bislang öffentlich erbrachten Leistungen auch nach einer materiellen Privatisierung dem Bürger weiterhin in gleichem Umfang, in gleicher Qualität und zu gleichen Preisen zur Verfügung stehen müssen, wie sie auch der öffentliche Leistungsträger unter den jeweils vorherrschenden wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen erbracht hätte.

2. Genauso unrichtig ist auch das gegenteilige Extrem, also die Behauptung, nach einem angeblich dem Grundgesetz immanenten „*Subsidiaritätsprinzip*“ müßten die Gemeinden alle Aufgaben abgeben, sobald sich ein Privater bereitfinde, diese Aufgaben zu übernehmen. Dies wird auf das Bund-Länder-Verhältnis, verschiedene Einzelgrundrechte oder vom Bund der Steuerzahler etwa auf Art. 114 II 1 GG (Prüfung der Wirtschaftlichkeit durch den Bundesrechnungshof!) gestützt. Diese pauschale Behauptung führt ebenfalls nicht weiter. Zum einen ist lebhaft umstritten, ob im Grundgesetz überhaupt ein „*Subsidiaritätsprinzip*“ im Sinne des Vorrangs von privater vor öffentlicher Betätigung enthalten ist. Zum anderen können Regelungen über den Bundesrechnungshof, das Bund-Länder-Verhältnis oder Individualgrundrechte nicht dazu herhalten, für das Verhältnis zwischen Gemeinden und privaten Trägern Prioritäten oder gar Rechtspflichten festzulegen. Aus diesem Grund ist auch die Einführung eines gesetzlichen Privatisierungsgebots abzulehnen; hierdurch würde der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise berührt.

Es bleibt also dabei, daß die Entscheidung über die Privatisierung bestimmter gemeindlicher Aufgaben vom Gemeinderat unter Abwägung der besonderen örtlichen

¹¹ Vgl. z. B. § 18 I GemO NW.

¹² So BVerfGE 22, S. 204.

Gegebenheiten nach seinem politischen Ermessen zu treffen ist. Dabei hat der Gemeinderat allerdings gewisse *Schranken* zu beachten, die im folgenden näher darzustellen sind.

V. Schranken und Probleme bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben

1. Allgemeine Rechtsprobleme

Für die rechtliche Erörterung ist zunächst die überkommene Unterscheidung zwischen *Eingriffsverwaltung* und *Leistungsverwaltung* von Bedeutung. Trotz des Bedeutungswandels und der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen beiden ist die Unterscheidung nach wie vor notwendig und rechtlich wie politisch von beträchtlicher Relevanz. Dort, wo die öffentliche Verwaltung mit Geboten, Anordnungen oder Verboten in das Leben des Bürger eingreift und oft weitreichende persönliche, wirtschaftliche und soziale Veränderungen durch den Eingriff bewirkt (etwa Einweisung in eine Pflegeanstalt, Abbruchanordnung für ein Haus, Rücknahme einer Gewerbe genehmigung), muß sich die Frage der Privatisierung vom Ansatz her anders stellen als dort, wo die öffentliche Verwaltung durch Sportstätten, Kultureinrichtungen, Kindergärten oder Altenheime ein breit gefächertes Leistungsangebot erbringt, das der Bürger nach seiner Wahl annehmen kann oder nicht.

Aufgaben der Polizei, der Ordnungsbehörden, der Bauaufsicht, der Veterinäraufsicht, der Gesundheitsaufsicht sind deswegen *nicht privatisierungsfähig*, weil die hier notwendigen Eingriffe gegenüber Einzelpersonen oder die Zugriffe auf das Eigentum Privater nach rechtsstaatlichen Grundsätzen wegen des Verfassungsgrundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes allgemein einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen.¹³ Solche Eingriffe Privaten zu überlassen ist mit dem Selbstverständnis des demokratischen Rechtsstaates völlig unvereinbar. Die Ausnahmebeispiele des beliebigen Unternehmers (Schornsteinfeger, Technischer Überwachungsverein) können das Gewicht dieser Feststellung nicht schmälern. Die „Vermietung“ der Polizeiaufgaben an eine private Polizeitruppe, die Vergabe des Steuereinzugs an private Steuereinnahmefirmen, die Übertragung der Bauaufsicht auf private Prüfingenieure wären keine verfassungskonformen Möglichkeiten der Privatisierung; dies alles würde vielmehr gegen das Verfassungsprinzip des Rechtsstaates und gegen die Grundrechte verstoßen.

Somit muß sich eine mögliche *Privatisierung* – wenn überhaupt – auf kommunale *Leistungen der Daseinsvorsorge beschränken*. Auch bei diesen treten indes weitere Rechtsprobleme auf, insbesondere, wenn Leistungen im Zwischenbereich zwischen Leistungsverwaltung und Eingriffsverwaltung angesiedelt sind (wie Rettungsdienst oder Feuerwehr). So ergibt sich etwa bei den Aufgaben der Leistungsverwaltung die Notwendigkeit, die *gleichmäßige Erfüllung* öffentlicher Aufgaben gegenüber dem Bür-

¹³ Vgl. Art. 20 III GG. Dazu BVerfGE 2, S. 316 ff; E 8, S. 166 ff. In diesem Sinne auch: *Deutscher Städtetag*, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 2, Köln 1976, S. 14 f.; *Landesregierung NW aaO.* (Fn. 1), LT-Dr. 9/3022, S. 60, Zu III.2.1.

ger durch Private sicherzustellen. Nach der Rechtsprechung ist die öffentliche Hand bekanntlich auch dann, wenn sie sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben privater Rechtsformen bedient, an die Grundrechte, insbesondere an den Gleichheitsgrundsatz, gebunden.¹⁴ Dieser würde im Verhältnis von Privatunternehmen zum Bürger nicht gelten, da es nach herrschender Auffassung keine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte gibt. Die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes muß daher auf andere Weise gewährleistet werden.

Zu berücksichtigen ist weiter folgendes: Nach den Gemeindeordnungen der Länder haben die Einwohner einen Anspruch auf die Benutzung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen.¹⁵ Wenn gemeindliche Einrichtungen auf Privatunternehmen übertragen würden, würde dieser Anspruch ins Leere stoßen, da er gegenüber Privaten nicht gilt. Das geht indes nicht an. Das öffentliche Benutzungsrecht für jeden Einwohner muß vielmehr durch einen „Vertrag zugunsten Dritter“ sichergestellt werden: Das durchgängige und gleiche Benutzungsrecht der Einwohner müßte also zwischen der Gemeinde und dem privaten Übernehmer ausdrücklich vereinbart werden.

2. Kommunalpolitische Probleme

Die Privatisierung bringt nicht nur rechtliche, sondern auch ganz handfeste kommunalpolitische Probleme mit sich. So sollte bedacht werden, ob die *Allzuständigkeit der Gemeinden* für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben vor Ort eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben unter politischen Gesichtspunkten in größerem Umfang zuläßt. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben läßt sich nicht nach Belieben zwischen den zuständigen Gebietskörperschaften und privaten Unternehmen hin und her schieben.

Der Bürger gibt durch die Wahl der Ratsmitglieder den kommunalen Vertretungskörperschaften das Mandat, in Verantwortung gegenüber dem Bürger *alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft* gemeinwohlbezogen zu erledigen. Es fragt sich, ob dieses politische Mandat es gestattet, bestimmte Aufgabenbereiche der örtlichen Gemeinschaft nach Belieben Privaten zu überlassen. Damit würden sie der Verantwortung der Gewählten entzogen werden, weil keine Durchgriffsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaft und der Verwaltung auf die privatisierten Einrichtungen bestehen. Konflikte zwischen Bürger, Gemeinde und privatem Betreiber wären vorprogrammiert: Privatunternehmen, die öffentliche Aufgaben übernehmen, sind gewinnorientiert und nicht gemeinwohlorientiert. Auf die Gewinnorientierung sind auch die Beschäftigten der privaten Unternehmen verpflichtet. Diese Tatsache macht es zweifelhaft, ob es möglich sein wird, eine flächendeckende, gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen sicherzustellen. Denn dazu gehört im Einzelfall auch, daß gegenüber Bürgern Leistungen dort erbracht werden, wo sich Gewinne

¹⁴ Dazu u. a. BGHZ 29, S. 76; 36, S. 91; 52, S. 325.

¹⁵ Bgl. z. B. § 18 II GemO NW, § 10 GemO Bad.-Württ.; Art. 21 GemO Bayern. Dazu auch *Landesregierung NW* aaO. (Fn. 1), S. 61.

nicht erzielen lassen, etwa bei der Wasserversorgung oder Kanalisation in ungünstig gelegenen Stadtteilen.

Nach allem entstünden bei beliebiger Privatisierung kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen sehr gravierende Steuerungsprobleme. Es fragt sich, ob eine einheitliche geschlossene Kommunalpolitik vor Ort überhaupt noch möglich wäre, wenn große Teile der Daseinsvorsorgeleistungen dem politischen Einfluß des Rates schlicht entzogen wären. Auf diese Gefahr weist auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in einer derzeit in der Erarbeitung befindlichen Untersuchung zu Recht mit Nachdruck hin.

Um es noch einmal zu sagen: Rechtlich wäre es im Bereich der sog. „freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“, zu denen die meisten Daseinsvorsorgeleistungen ja zählen, nach überwiegender Auffassung¹⁶ ohne Gesetzesänderung zulässig, bestimmte Leistungen etwa im Kultur-, Sport- oder Sozialbereich einzustellen. Die Beendigung dieser Leistungen würde sie dem Zugriff privater Unternehmen zugänglich machen. Ob der Zugriff tatsächlich erfolgt und ob das Leistungsangebot dann dem der öffentlichen Hand vergleichbar wäre, hängt von der wirtschaftlichen Attraktivität dieser Bereiche für die privaten Unternehmer ab. Sind die eingestellten Leistungen stark defizitär (wie etwa bei Theatern, Museen, Bädern), so besteht kaum Aussicht darauf, daß sie ein Privater im selben Leistungsumfang übernimmt. Die Einstellung der Leistung durch die öffentliche Hand wäre deswegen oft gleichbedeutend mit dem Verschwinden der bisherigen Leistungsangebote für den Bürger. Ob dieses gewollt ist oder in Kauf genommen wird, ist eine politisch zu entscheidende Frage. In aller Regel kann dies *nicht gewollt* sein; es würde vielmehr kommunalpolitischen Zielsetzungen zuwiderlaufen. Eine angemessene Lebensqualität großer Teile der Bevölkerung kann nur mit Hilfe kommunaler Einrichtungen sichergestellt werden. Mit bildungspolitischen Zielsetzungen wäre es z. B. unvereinbar, das Angebot an Museen oder Bibliotheken abzubauen. Leistungen etwa im Schulbereich oder bei der Unterhaltung von kulturellen Einrichtungen könnten durch Private nicht ausreichend oder nicht zu zumutbaren Preisen angeboten werden.

Als *Beispiel* sei der *Theaterbereich*¹⁷ angeführt: Die öffentliche Hand subventioniert derzeit die einzelnen Theater- und Opernplätze in Größenordnungen zwischen 40,- und 120,- DM, im Schnitt mit rd. 74,- DM. Eine Privatisierung dieser Institute würde bei Erhebung kostendeckender Entgelte dazu führen, daß Eintrittspreise zwischen 50,- und 150,- DM gefordert werden müßten, die die meisten der Bürger nicht bezahlen könnten. Extreme Ausnahmen, d. h. einzelne Privattheater wie z. B. das „Platzl“ in München oder das „Millowitsch-Theater“ in Köln, erlauben wegen ihres eng angelegten Angebots (etwa Boulevardstücke, Volksbühnen) und des speziell angesprochenen

¹⁶ Vgl. aber auch den Versuch, zu begründen, daß die Vorhaltung von Daseinsvorsorgeleistungen – etwa im Bereich der Kultur – nicht in das Belieben des Gemeinderats gestellt ist, sondern daß eine politische Verpflichtung hierzu bestehen kann: *Ernst Pappermann*, Grundzüge eines kommunalen Kulturverfassungsrechts, DVBl. 1980, S. 701 ff.

¹⁷ Dazu: *Ernst Pappermann*, Das Theater in kommunaler Trägerschaft, der städtetag 1982, S. 440 ff.; *Dieter Sauberzweig*, Kulturpolitik – Ein Schwerpunkt städtischer Selbstverwaltung, in: *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft* aaO. (Fn. 3), S. 731 ff. In diesem Sinne auch *Landesregierung NW*, aaO. (Fn. 1), S. 61.

Personenkreises keinen gegenteiligen Schluß. Gut verkäufliche „leichte Kost“ allein kann nicht die Zielvorstellung einer deutschen Theaterpolitik sein. Die breite Fächerung des Angebots unter Berücksichtigung der Klassik wie der zeitgenössischen Kunst, des Musiktheaters wie der Sprechbühne, ist in der Tradition deutscher Kulturlandschaft nur aufrechtzuerhalten, wenn die überwiegende Mehrzahl der Theater unmittelbar in öffentlicher Hand liegt oder die öffentliche Hand weiterhin die volle Verantwortung für die Gewährleistung des Angebots trägt.¹⁸

3. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Probleme

Schließlich wird der Gemeinderat bei seiner Entscheidung die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen einer Schließung bisher öffentlicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen haben.

Das vielfach kostengünstigere Betreiben solcher Einrichtungen durch gewerbliche Unternehmen liegt vorrangig darin begründet, daß bei *gewerblichen Unternehmen* das *Lohnniveau* und die *Sozialkosten* durchweg *niedriger* sind. Hierzu hat auch eine fragwürdige Tarifpolitik der Gewerkschaften beigetragen. So ist z. B. nicht einzusehen, warum der bei der Gemeinde beschäftigte Omnibusfahrer Anspruch auf eine deutlich höhere tarifliche Vergütung hat als sein Kollege, der gleiche Tätigkeiten bei einem gewerblichen Unternehmen verrichtet.¹⁹ Weiterhin werden im gewerblichen Bereich z. B. „geringfügig Beschäftigte“ eingesetzt, die von der Sozialversicherung befreit sind. Auch sind die Beschäftigten im gewerblichen Bereich durchweg jünger und leistungsfähiger. Daraus darf den Kommunen indes kein Vorwurf gemacht werden. Es ist arbeitsmarkt- und sozialpolitisch durchaus sinnvoll, wenn die Kommunen langjährige Betriebszugehörigkeit auch durch die Lohnhöhe honorieren oder wenn sie leistungsgeminderte Mitarbeiter (z. B. Schwerbeschädigte) in größerer Zahl beschäftigen. Die Gemeinde wird ernsthaft abzuwägen haben, ob sie dies alles durch Privatisierung in Frage stellen will. Allerdings sind Einzelfälle, in denen öffentliche Bedienstete infolge der Privatisierungsmaßnahmen ihren Arbeitsplatz verloren haben, keine neue Beschäftigung fanden und Arbeitslosenunterstützung, Arbeitslosenhilfe und letztlich sogar Sozialhilfe in Anspruch nehmen mußten, sicher nicht symptomatisch.

4. Sonstige Probleme

Erlauben Sie mir noch den kurzen Hinweis auf zwei Bereiche, die ebenfalls nicht ganz vernachlässigt werden sollten, nämlich *haftungs- und steuerrechtliche Fragen*.²⁰

a) Der Bürger hat beim Fehlverhalten von Dienstkräften der öffentlichen Hand in der Regel einen starken Haftungsschuldner; auch die Rechtsprechung ist bürgerfreundlich

¹⁸ So *Deutscher Städtetag* aaO. (Fn. 13), S. 31, 44; *Sauberzweig* aaO. (Fn. 17), S. 743.

¹⁹ Vgl. *Böcker* aaO. (Fn. 5), S. 89ff (96–98).

²⁰ Dazu ausführlicher *Deutscher Städtetag* aaO. (Fn. 13), S. 18, 24ff.

eingestellt. Es gibt z. B. keine Exkulpationsmöglichkeit entsprechend § 831 BGB; die Haftung ist oft auf alle Vermögensschäden erstreckt. Bei einer Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Privatunternehmen ist der Bürger auf Vertragsansprüche und Ansprüche aus unerlaubter Handlung beschränkt, die ausnahmslos verschuldensabhängig sind und außerdem durch allgemeine Geschäftsbedingungen weitgehend eingeschränkt werden können.

b) Schließlich sei darauf verwiesen, daß durch Privatisierungen die vielschichtigsten steuerrechtlichen Probleme entstehen können. Steuerliche Lasten können sich insbesondere dann ergeben, wenn kommunale Einrichtungen an Privatunternehmer übertragen oder verpachtet werden. Durch diese Maßnahmen kann für die Stadt eine Körperschafts- und Umsatzsteuerpflicht ausgelöst werden. Hier müßte ggf. nach steuerneutralen Lösungswegen gesucht – oder aber auf eine geplante Privatisierung verzichtet werden.

VI. Konkrete Folgerungen für die Privatisierung kommunaler Aufgaben

Unter Berücksichtigung all dieser Schwierigkeiten hat der Hauptausschuß des *Deutschen Städtetages* daher die folgenden – insgesamt eher zurückhaltenden – Empfehlungen zur Privatisierung an seine Mitgliedstädte gerichtet:²¹

„1. Die Aufgaben der *Eingriffsverwaltung* scheiden für eine *Privatisierung* aus.

2. Für Hilfstätigkeiten (*Annex-Aufgaben*) sind *Privatisierungen denkbar* und – nach Prüfung im Einzelfall – stärker als bisher nutzbar zu machen. In Betracht kommen unterschiedlichste Möglichkeiten im Bereich der öffentlichen Verwaltung selbst oder der kommunalen Betriebe. Zu denken ist insbesondere an:

- Übertragung der Gebäudereinigung und der Glasreinigung auf Private,
- Übertragung der Druckerei- und Buchbinderarbeiten auf Private,
- Übertragung der Unterhaltung von Grünflächen und der Unterhaltung von Straßen, Wegen und Plätzen auf Private,
- Inanspruchnahme von Schreibkapazitäten privater Schreibbüros,
- Übertragung oder Verpachtung von Werkstätten (insbesondere in kommunalen Betrieben) an Private,
- Teilprivatisierung des Fuhrparks,
- Anmietung von ADV-Leistungen Privater,
- Wartung und Unterhaltung von Verkehrssignalanlagen und -einrichtungen sowie Parkuhren durch Private,
- Übertragung oder Verpachtung von Parkflächen oder Parkhallen und Hoch-/Tiefgaragen an Private,
- Übertragung der Wäschereiarbeiten in Krankenhäusern, Alten- oder Kinderheimen auf Private,
- Übertragung von Küchen in kommunalen Einrichtungen auf Private.

²¹ *Deutscher Städtetag* aaO. (Fn. 13), S. 42–46; vgl. auch die inhaltlich weitgehend identische Argumentation der *Landesregierung NW* aaO. (Fn. 1), LT-Dr. 9/3022, S. 60–63.

3. Aufgaben der *Leistungsverwaltung* (insbesondere kommunale Einrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen) sind im Grundsatz privatisierungsfähig. Allerdings sind dabei verschiedene rechtliche, kommunalpolitische, wirtschaftliche und steuerliche Fragen befriedigend zu lösen. Das bedeutet, daß jedenfalls

- Einrichtungen des Schulwesens,
- Theater, Museen, Büchereien, Volkshochschulen,
- Kindergärten, Altenheime,
- Bäder

für eine *Privatisierung* in nennenswertem Umfange *ausscheiden*, da ein flächendeckendes Angebot für alle Bevölkerungskreise anders als durch die öffentliche Hand nicht zu erbringen ist.

Anders wird es bei kommunalen Einrichtungen sein, deren öffentliche Trägerschaft durch die gesellschaftliche Entwicklung zweifelhaft geworden ist oder bei denen abtrennbare Teile für eine Privatisierung in Betracht kommen. Dazu gehören:

- Abgabe kommunaler Leihhäuser (Pfandleihanstalten) an Private,
- gänzliche oder teilweise Übertragung kommunaler Bestattungseinrichtungen auf Private,
- Übertragung abtrennbarer Teile von öffentlichen Bädern auf Private (z. B. Sauna, medizinische Bäder, Wannenbäder, Massagen),
- Übertragung oder Verpachtung abtrennbarer Teile von Sportstätten (etwa Tennisplätzen, Eisbahnen, Hockeyplätzen),
- Betreuung kommunalen Haus- oder Wohnungseigentums durch Private oder gemeinnützige Gesellschaften.

4. „Privatisierung“ durch *Übertragung* von Aufgaben der Leistungsverwaltung auf *gemeinnützige Einrichtungen* sollten in dem unter II. 1. geschilderten Rahmen wie bisher genutzt werden. Dies dürfte insbesondere für Krankenhäuser, Altenheime, Kindergärten und ähnliche Sozialeinrichtungen gelten. Wie erwähnt, bieten bisweilen die bei gemeinnützigen Trägern verfügbaren personellen und sächlichen Mittel eine günstigere Ausgangslage für die Trägerschaft als bei der öffentlichen Hand. Selbst die Übertragung mit gekoppelter Subvention könnte Entlastungseffekte für die öffentliche Hand herbeiführen, ohne das Leistungsangebot zu schmälern und die Leistung für den Bürger teurer werden zu lassen.

5. Wenn die vorstehenden Möglichkeiten der Privatisierung genutzt werden, sollten folgende *Grundsätze* beachtet werden:

a) Ein bloßes Einstellen von Leistungen der öffentlichen Hand ohne Vorsorge für ein anderweitiges Angebot verträgt sich nicht mit der sozialstaatlich bestimmten Gemeinwohlverpflichtung einer Stadt.

b) Verträge mit Privaten über die Übernahme von bisher öffentlichen Leistungsangeboten sollten im Regelfall mit mehreren privaten Unternehmen geschlossen werden, um Monopole zu vermeiden. Es ist auch daran zu denken, einen räumlich oder sachlich abgegrenzten Teil der Aufgaben in öffentlicher Trägerschaft zu behalten.

c) In den Verträgen muß das gleiche Benutzungsrecht für alle Einwohner zu gleichen Entgelten sichergestellt werden.

d) Verträge sollten nicht langfristig geschlossen werden, damit Korrekturen möglich sind und ggf. die Aufgabe wieder voll in öffentliche Trägerschaft übernommen werden kann.

e) Dort, wo es aus der Natur der Sache notwendig ist, müssen die Verträge Vertraulichkeit und Verschwiegenheit der Arbeitskräfte bei der Erbringung der Leistungen sicherstellen.

f) Verträge sollten Einsichtnahme- und Kontrollrechte für die Städte vorbehalten.

g) Bei Zuschußleistungen (Subventionen) sollten generelle Deckungsverpflichtungen für Defizite vermieden werden. Das gleiche gilt für in der Höhe prozentual festgelegte Zuschüsse oder an Gleitklauseln orientierte Zuschüsse.“

VII. Ausblick

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Die Gemeinden müssen auch in den kommenden Jahren weiterhin sparsam wirtschaften und um eine Konsolidierung ihrer Haushalte bemüht bleiben.²² Der in Teilen der Bevölkerung immer noch anzutreffenden Versorgungs- und Betreuungsmentalität gilt es zu widerstehen. In dem kommunalen Konsolidierungskonzept wird es auch in Zukunft u.a. darum gehen, sinnvolle Privatisierungsmaßnahmen zu erproben. Von einem allzu starken Ausspielen der Privatisierungskarte ist allerdings abzuraten. Denn wenn die meisten kommunalen Leistungen von Privaten erbracht würden, stellten die Gemeinden ihre eigene Legitimation in wesentlichen Teilen in Frage. Nicht die vielfältigen gesetzlichen Routine-Aufgaben legitimieren die Aufgabenwahrnehmung „in kommunaler Selbstverwaltung“; diese könnten z. T. ebensogut von dezentralen staatlichen Stellen erfüllt werden. Die kommunalpolitisch wichtigsten Aufgaben, die die Wahrnehmung durch kommunale Selbstverwaltungsorgane in erster Linie legitimieren, sind hingegen die sog. „freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“, also die Leistungen der Daseinsvorsorge. Der in seinen vielfältigen Interessen durch Daseinsvorsorgeleistungen der Stadt ernstgenommene Bürger wird sich intensiver mit „seiner“ Stadt identifizieren. Damit wird die Legitimation der Aufgabenerfüllung „in kommunaler Selbstverwaltung“ gestärkt und zugleich wird der vielfach beklagten Staats- und Gemeindeverdrossenheit der Bürger entgegengewirkt.²³ Kommunale Daseinsvorsorge ist daher auch in Zukunft unabdingbar!

Lassen Sie mich deshalb schließen mit drei Sätzen, die Oberbürgermeister *Rommel* auf dem Deutschen Städtetag im Juni 1983 in Frankfurt gesagt hat:²⁴ „In den Städten entscheidet sich die Zukunft unserer Gesellschaft, in ihnen werden die Meinungen,

²² Zur aktuellen Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften vgl. den Gemeindefinanzbericht 1984 des Deutschen Städtetages, veröffentlicht in: der städtetag 1984, S. 81 ff. (Heft 2/1984).

²³ Dazu etwa *Pappermann* aaO. (Fn. 16), DVBl. 1980, S. 701 (703).

²⁴ *Manfred Rommel*, in: Unser Land braucht starke Städte, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 48, Köln 1983, S. 54f.

Haltungen, Wertvorstellungen und Maßstäbe hervorgebracht, die die innere Haltung vieler Menschen prägen. Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, wie unsere Städte von den Bürgern, gerade von der jungen Generation, erlebt werden, als bürokratisch gesteuerte, anonyme Verwaltungsbehörden oder als lebendige politische Organismen, die frühzeitig die Themen dieser Zeit aufgreifen und ihren Einwohnern die Lebendigkeit der Selbstverwaltung vermitteln. Hätte diese Selbstverwaltung in unseren Städten nicht eine alte Tradition, sie müßte heute eingeführt werden, denn wir brauchen sie in Zukunft mehr als je zuvor.“