

Malte Moewes

Nachhaltige Rekommunalisierung öffentlicher Aufgaben mit Bürgerbeteiligung

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4 (37), 93-109

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

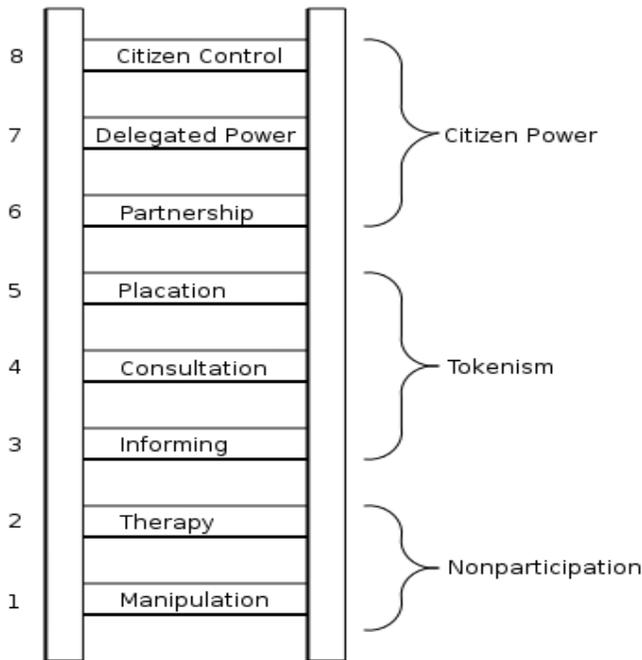
Nachhaltige Rekommunalisierung öffentlicher Aufgaben mit Bürgerbeteiligung

I. Bürgerbeteiligung als Bestandteil demokratischer Strukturen

Bürgerbeteiligung ist in vielen europäischen Staaten ein prominentes Thema im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen, die das Gemeinwohl und die Versorgung der Bürger mit Leistungen aus der öffentlichen Daseinsvorsorge betreffen. Unter Bürgerbeteiligung ist die Einbeziehung oder aktive Teilnahme von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen zu verstehen. Abhängig von der Ausgestaltung des Teilhabeprozesses kann die Reichweite der Mitwirkung von Bürgern an Entscheidungsprozessen unterschiedlich intensiv sein. Die Einbeziehung der Bürger reicht von der reinen Bereitstellung von Informationen bis zum eigenverantwortlichen Handeln der Bürger innerhalb des jeweiligen Prozesses¹. Einen Eindruck der grundlegenden Beteiligungsstufen vermittelt die sogenannte Beteiligungsleiter - ladder of citizen participation – der amerikanischen Forscherin S. Arnstein²:

¹ Universität Leipzig, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft e.V., Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten, s. 18.

² Arnstein, Sherry R., A ladder of citizen participation, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 4, S. 216–224, 1969.



Ein Großteil der Beteiligungsverfahren bewegt sich im Bereich „tokenism“, also der Scheinbeteiligung im Zuge von Informationsvermittlung und Konsultation. Scheinbeteiligung insofern, als eine echte Beteiligung von Bürgern bei Entscheidungsprozessen nicht erfolgt, sondern nur eine Aufklärung über geplante Projekte und eine Einbeziehung in die politische Debatte. Trotzdem kann durch die Beteiligung von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen, unabhängig von der Intensität der Beteiligung, die demokratische Kultur eines Landes gestärkt werden. Betrachtet man den Ablauf politischer Entscheidungsprozesse, so ist festzustellen, dass viele politische Entscheidungen nicht mehr originär von der Politik als gewählte Interessenvertretung der Bürger vorbereitet werden, sondern getragen sind vom Lobbyismus wirtschaftlicher Interessenverbände, die einen erheblichen Einfluss auf das politische Geschehen auch in parlamentarischen Demokratien wie

Deutschland haben. Insofern ist es zu begrüßen, dass das Thema Bürgerbeteiligung in aktuellen politischen Debatten von Relevanz ist und Bürger zunehmend eine aktive Funktion in politischen Prozessen übernehmen, weil sie sich und ihre Interessen nicht ausreichend durch die Politik vertreten sehen.

Zu unterscheiden sind in Deutschland in der praktischen Umsetzung formelle und informelle Beteiligungsverfahren. Formelle Verfahren sind gesetzlich geregelt bzw. vorgeschrieben und betreffen z.B. politische Entscheidungsprozesse bei Raumplanungs- und Planfeststellungsverfahren (Bau einer Autobahntrasse, von Stromversorgungsnetzen u.a.). Diese formellen Verfahren dienen primär der Information und Konsultation der Bürger. Daneben gibt es gesetzlich geregelte Verfahren, durch die die Bürger Entscheidungsmacht im Sinne von „citizen power“ erlangen (Volksbegehren, Volksentscheid). Informelle Verfahren sind gesetzlich nicht geregelt. In den letzten Jahren wurden informelle Verfahren entwickelt, die die Bürger unterschiedlich intensiv in politische Entscheidungsprozesse einbinden wie z.B. Bürgerhaushalt, Bürgerrat, Bürgergutachten, Zukunftswerkstätten oder verschiedene internetgestützte Beteiligungsverfahren. Für nähere Ausführungen hierzu wird auf einschlägige Literatur verwiesen³.

II. Staatliche Aufgabenwahrnehmung im Fokus öffentlicher Diskussion

Kommunale Aufgaben leiten sich weitgehend aus Gesetzen von Bund, Ländern resp. Kommunen ab. Sie lassen sich aufteilen in Aufgaben der Eingriffsverwaltung (Polizei, Justiz usw.) und der Leistungsverwaltung. Die Leistungsverwaltung beinhaltet im Wesentlichen die Umsetzung der Daseinsvorsorge, die die öffentliche Grundversorgung mit den notwendigen Gütern und Leistungen im

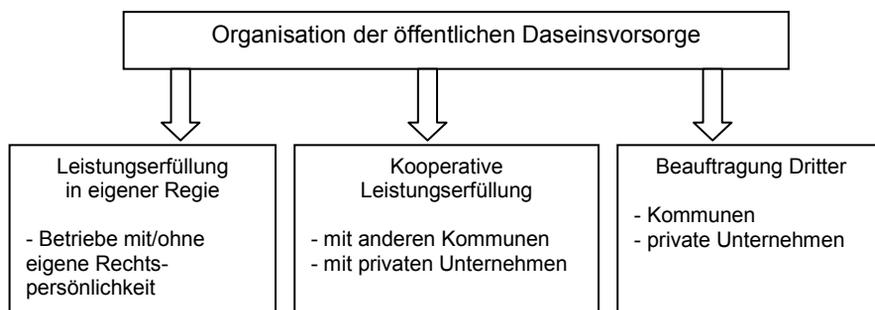
³ Vgl. z.B. Nanz, P./Fritzsche, M., Handbuch Bürgerbeteiligung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012, S. 36ff.

Interesse der Allgemeinheit beschreibt⁴. Die hier diskutierte Frage einer Bürgerbeteiligung bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung bezieht sich grundsätzlich nur auf den leistenden Teil der Verwaltungsaufgaben.

Die Daseinsvorsorge als Kernaufgabe des Staates umfasst die Bereiche der Verwaltung, die Leistungen für die öffentliche Grundversorgung vorhalten. Unter den Begriff der öffentlichen Grundversorgung können Aufgaben für die Sicherstellung der öffentlichen Infrastruktur (Verkehr, Informationswesen, kulturelle Einrichtungen u.a.), das Bildungswesen oder Versorgungs- und Entsorgungsleistungen subsummiert werden. Die Frage, ob der Staat diese leistenden Aufgaben selbst wahrnehmen oder alternativ in private Hände übertragen soll, ist politisch umstritten. Prinzipiell besteht aber Konsens darin, dass Aufgaben und Güter der Daseinsvorsorge in öffentliche Verantwortung gehören, unter demokratische Kontrolle und am Gemeinwohl orientiert sein müssen. Würde man diese Leistungen dem Markt ohne Eingriffsmöglichkeiten überlassen, wäre das Gemeinwohl gefährdet, das Gemeinwohlziel würde durch andere Ziele wie Gewinnstreben ersetzt werden und die Bürger hätten keine Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung ihrer Daseinsvorsorge. Diese Einflussmöglichkeiten der Bürger zu bewahren unterstreicht die Notwendigkeit, dass die öffentliche Daseinsvorsorge immer unter der Kontrolle des Staates zu verbleiben hat.

Die Inanspruchnahme von privaten Unternehmen zur Ausführung der Leistungsaufgaben wird dadurch jedoch nicht berührt. Sehr wohl ist es möglich, private Unternehmen in die operative Leistungserbringung zu integrieren. Das folgende Schaubild zeigt die organisatorischen Möglichkeiten des Staates, öffentliche Aufgaben - auch die der öffentlichen Daseinsvorsorge - in eigener Regie, kooperativ oder als Auftragsvergabe auszuführen.

⁴ Badura, Peter, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, ein exemplarischer Leitfadens, 2. Auflage, Mohr-Siebeck Verlag, Tübingen 2005, Rdnr. 154ff.



Quelle: eigene Darstellung.

Die öffentliche Daseinsvorsorge war bis in die 90er Jahre kein besonders relevantes Thema in der öffentlichen, politischen Diskussion. Was hat in den letzten Jahren die Daseinsvorsorge in den Blickpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt? Die Schlagzeilen über neue Bürgerinitiativen und Bürgerbegehren nehmen kontinuierlich zu. Projekte wie Stuttgart 21 werden prominent, auf vielen kommunalen Internetseiten finden sich Rubriken wie „Bürgerbeteiligung“, unter denen Bürger ihre Anliegen an die Kommune formulieren und ihre Kritik und Anregungen öffentlich machen können. Gründe für die zunehmende Relevanz von Bürgerbeteiligung sind verschiedene Aspekte der wirtschaftspolitischen Entwicklung der letzten Jahre. Zum einen handelt es sich um eine Folge der anhaltenden Finanz- und inzwischen auch Wirtschaftskrise, die EU-weit für Verunsicherung der Bürger in Bezug auf die Wertentwicklung ihrer Ersparnisse sorgt. Zum anderen wird die soziale Schere zwischen Arm und Reich größer, während gleichzeitig der Anteil der armen Bevölkerung kontinuierlich wächst. Das sensibilisiert die Bürger zusätzlich hinsichtlich des Umgangs mit ihren Steuergeldern. Ein weiterer Aspekt für die Sensibilisierung der Bürger ist die zunehmende „Enddemokratisierung“ der Gesellschaft, indem wie oben beschrieben die Verwendung des Staatsvermögens zunehmend auf der Grundlage politischer Entscheidungen erfolgt, die durch Lobbyarbeit spezifischer Interessenverbände geprägt ist. In politischen Diskussionen wird diese

Entwicklung auch als postdemokratisch bezeichnet, weil die ursprünglichen Ideen eines demokratischen Staates durch die Fokussierung auf die Interessenlage der Wirtschaft bei gleichzeitiger Vernachlässigung des Gemeinwohls aller Bürger ausgehöhlt werden⁵.

Die persönliche und finanzielle Betroffenheit der Bürger durch unpopuläre wirtschaftspolitische Entscheidungen hat in den letzten Jahren zugenommen (z.B. finanzielle Belastung durch Steuern/Gebühren/Energiekosten, Rentenkürzungen...). Als Antwort darauf fordern die Bürger eine größere Einflussnahme auf die Verwendung des Staatshaushaltes. Bürgerbeteiligung in ihren unterschiedlichen Ausprägungen gewinnt im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge zunehmendes Gewicht. Einflussnahme ist möglich, solange die Daseinsvorsorge in öffentlicher Verantwortung verbleibt. Die Sicherstellung öffentlicher Steuerung und Verantwortung in der Daseinsvorsorge ist deshalb Anlass, um sich mit Fragen von Privatisierung und Rekommunalisierung politisch und wissenschaftlich auseinanderzusetzen, zumal gerade in den kommenden Jahren viele der in den 90er Jahren geschlossenen Privatisierungsverträge auslaufen und eine Entscheidung über Neuausschreibung oder Rekommunalisierung ansteht.

III. Privatisierung versus Rekommunalisierung

Verfolgt man die historische Entwicklung von Privatisierungs- und Rekommunalisierungsprozessen, so ist festzustellen, dass es in Abhängigkeit von politischen Entwicklungen und Konjunkturschwankungen seit deutlich über 100 Jahren zu bestimmten Zyklen von Privatisierung und Rekommunalisierung kommt.

In der Zeit nach dem 2. Weltkrieg bestand bis in die 1970er Jahre die Überzeugung, dass die öffentliche Daseinsvorsorge vom Staat selbst umgesetzt werden solle. Dies betraf weitgehend alle damit verbundenen Aufgaben (Energie, Wasser, Abfall, ÖPNV, kul-

⁵ Vgl. Crouch, Colin, Postdemokratie, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 2008, S. 7ff.

turelle und soziale Einrichtungen...). Hierzu stehen in Deutschland dem Staat verschiedene Organisationsformen zur Verfügung, ohne die Leistungserbringung in private Hände übertragen zu müssen: Betriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Regie-, Eigenbetriebe) oder mit eigener Rechtspersönlichkeit (öffentlich-rechtliche Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen). Private Unternehmensformen, in denen der Staat als Gesellschafter auftritt, sind eine weitere organisatorische Alternative.

Im Zuge eines politischen Umdenkens, angeführt von der konservativen Thatcher-Regierung in Großbritannien⁶, stand ein neoliberales Denkmuster dafür, dass der Staat nur noch für wenige hoheitliche Aufgaben, insbesondere die sogenannte Eingriffsverwaltung (Judikative, Polizei usw.), zuständig sein und sich im Übrigen auf die externe Kontrolle der durch die privaten Unternehmen übernommenen Aufgaben beschränken solle. Denn die meisten Aufgaben, so die neoliberale Vorstellung, könnten besser von privaten Unternehmen erledigt werden. Dahinter stand die Überzeugung, dass private Unternehmen grundsätzlich kostengünstiger und mit besserer Qualität die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge ausführen würden. Dem Staat wurde die ökonomische und fachliche Kompetenz abgesprochen, genauso gut oder besser als private Unternehmen die öffentliche Daseinsvorsorge übernehmen zu können. Dieses politische Denken führte in den 80er und 90er Jahren - zusätzlich angeheizt durch die Haushaltsnotlagen von Ländern und Kommunen - zu einem massiven Verkauf öffentlichen Vermögens und dem Überlassen hoheitlicher Aufgaben an private Anbieter.

Die Ergebnisse und Folgen der Privatisierungswelle wurden neben vielen anderen umfangreichen Untersuchungen auch im Zentrum für Public Management – zep – im Rahmen eines For-

⁶ Vgl. Wollmann, Hellmut, *Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in europäischen Nachbarländern*, in: Matecki, C./Schulten, T. (Hrsg.), *Zusück zur öffentlichen Hand? Chancen und Risiken der Rekommunalisierung*, VSA-Verlag Hamburg, 2013, S. 37ff.

schungsprojektes exemplarisch untersucht⁷. Insgesamt sind die Erfahrungen mit Public Private Partnership resp. Privatisierung in vieler Hinsicht ambivalent und teils ernüchternd. Erhoffte Kostensenkungen und damit verbundene Preissenkungen zugunsten der Bürger blieben oftmals aus, im Gegenteil zogen Preise und Gebühren in vielen Fällen an. Die Kontrollmöglichkeiten des Staates stellten sich aus verschiedenen Gründen als eher bescheiden dar. Zum einen waren die Verträge mit den privaten Unternehmen oftmals nicht optimal im Sinne einer staatlichen Kontroll- und Eingriffsmöglichkeit ausgehandelt. Zum anderen stellte sich heraus, dass eine tatsächliche Kontrolle nicht immer realisierbar ist. Dies vor allem dann nicht, wenn sich das private Unternehmen in einem Unternehmensverbund befindet. In Konzernen können z.B. Quersubventionierungen zwischen den einzelnen Unternehmen eines Konzerns zur Verschiebung von Kosten und Erlösen nur schwer nachvollzogen werden.

Die angesichts dieser Aspekte wachsende Unzufriedenheit mit Privatisierungen und Public Private Partnership führte in den letzten Jahren zu einem Umdenken. Bürger und Politiker sehen in dem Staat wieder den sicheren Hafen, der für die Beseitigung wirtschaftspolitischer Ungleichgewichte einsteht und als zuverlässiger Partner im Bereich der Existenz- und Vermögenssicherung gilt. Die Wirtschafts- und Finanzkrise beförderte die Überzeugung, dass aufgrund der negativen Erfahrungen mit Privatisierungen nunmehr wieder der Staat selbst seine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen soll. Zudem hat der Staat festgestellt, dass sich mit Aufgaben der Daseinsvorsorge Geld verdienen lässt und die Erzielung kurzfristiger Liquidität durch die Veräußerung des sogenannten Tafelsilbers nicht immer die beste betriebswirtschaftliche Entscheidung ist.

Der Staat hat aus den wirtschaftspolitischen Krisen und den Erfahrungen mit privaten Unternehmen gelernt und setzt sich

⁷ Gahrman, A./Mönnich, E./Moewes, M. et al., Public Private Partnership, Organisationsvarianten für eine nachhaltigkeitsgerechte Entsorgung, Band 1 und 2, LIT-Verlag, Berlin 2012.

wieder verstärkt für (Re-)Kommunalisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge ein. Auch in der Bevölkerung besteht, wie oben beschrieben, ein Umdenken hin zu der demokratischen Lösung, dass der Staat für die Daseinsvorsorge verantwortlich zeichnen soll und Wege zu suchen sind, wie die Bürger in die Lage versetzt werden, an Entscheidungen über ihr Vermögen und ihre Versorgung mit Leistungen aus dem Bereich der Daseinsvorsorge zu partizipieren. Konzepte für Bürgerbeteiligungen sind mithin ein aktuelles Thema in basisdemokratisch orientierten politischen Diskussionen.

Nicht unerwähnt bleiben darf, dass Rekommunalisierung und Bürgerbeteiligung keinem Selbstzweck dienen dürfen. Es kann nicht darum gehen, aus dogmatischen Überzeugungen heraus Aufgaben der Daseinsvorsorge grundsätzlich in öffentlicher Hand zu belassen, die besser von Privaten übernommen werden können. Dies wäre Einzelfall bezogen zu prüfen. Vor allem sind alte Fehler wie inputorientiertes Handeln oder mangelnde Kundenorientierung bei kommunaler Leistungserbringung zu vermeiden. Auf der Grundlage moderner Verwaltung im Sinne eines New Public Management sind neue, effiziente Strukturen zu schaffen, die eine wettbewerbsfähige, marktgerechte Leistungserbringung garantieren. Das Gemeinwohlziel (citizen value) ist dabei zu verfolgen.

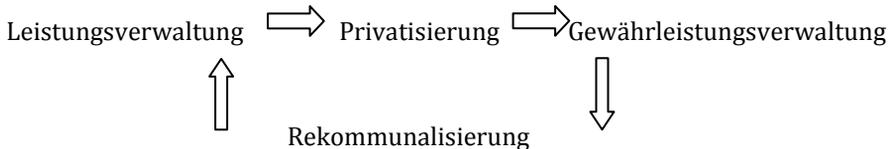
IV. Nachhaltige und bürgerbezogene Rekommunalisierung

Daseinsvorsorge ist wie in Pkt. 1 dargestellt eine staatliche Aufgabe, mit der die Verwaltung für soziale Lebensbedingungen der Bürger sorgen soll. Im Gegensatz zur reinen Eingriffsverwaltung ist der Staat bei der Daseinsvorsorge gehalten, leistend tätig zu werden⁸.

Soweit der Staat die Aufgaben der Daseinsvorsorge selbst übernimmt, spricht man also von einer Leistungsverwaltung. Es ist aber wie bereits erwähnt nicht gesetzlich festgeschrieben, dass

⁸ Vgl. Gahrman/Mönnich/Moewes et al., Band 1, a.a.O., s. 22.

der Staat diese Aufgaben selbst ausführt. Er kann sie auf private Unternehmen übertragen und muss dann die Gewährleistung für eine adäquate Ausführung der Daseinsvorsorgeaufgaben übernehmen. In diesem Fall spricht man von einer Gewährleistungsverwaltung.



Quelle: eigene Darstellung.

Die Gewährleistung einer angemessenen Ausführung privatisierter Aufgaben erfolgt vor allem durch entsprechende und vertraglich abgesicherte Steuerungs- und Kontrollinstrumente. Dafür muss der Staat die erforderlichen personellen und sächlichen Ressourcen bereitstellen.

In theoretisch-wissenschaftlichen Untersuchungen und in der Praxis hat sich herausgestellt, dass gerade hier Probleme bei Privatisierungen von Aufgaben der Daseinsvorsorge entstehen und dies eine Motivation für Rekommunalisierungen ist. Die Gewährleistung einer angemessenen Ausführung von an private Unternehmen übertragenden Aufgaben impliziert auch und insbesondere die Gewährleistung nachhaltigen Wirtschaftens im Rahmen der Daseinsvorsorge. Die Ausführung von Aufgaben der Daseinsvorsorge ist demnach eng verknüpft mit der Sicherstellung nachhaltigen Wirtschaftens. Nachhaltigkeit reduziert sich dabei nicht nur auf die ökonomischen Aspekte. Das Grundkonzept der Nachhaltigkeit basiert auf den drei Säulen Ökonomie, Ökologie und Soziales, wobei alle drei Säulen gleichberechtigt nebeneinander stehen.



Quelle: <http://www.google.de/imgres?imgurl=http://www.nachhaltigkeitstage.de/sites/default/files/3saehlen.jpg&imgrefurl=http://www.nachhaltigkeitstage.de/nachhaltigkeit>.

Nachhaltig im Sinne der Vereinten Nationen ist eine „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“⁹.

Der Grundkonsens zur Nachhaltigkeit, dass es drei nebeneinander wirkende Säulen gibt, wird durch die täglichen Debatten und durch die Praxis im Rahmen von Privatisierung und Kommunalisierungsüberlegungen revidiert, indem die Säule Ökonomie ein besonderes Gewicht erhält. Dies verwundert zunächst nicht angesichts der Tatsache, dass der Begriff der Nachhaltigkeit, der auf den sogenannten Brundtlandreport von 1987 zurückgeht und in den folgenden Weltkonferenzen der UN von Rio u.a. festgeschrieben wurde, Grundlagen des existenziellen Miteinanders zu-

⁹ Hauff, Volker, *Unsere gemeinsame Zukunft, Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Eggenkamp Verlag, Greven, 1. Auflage, 1987, S. 46.

sammenbringt, die eigentlich politische Fliehkräfte haben¹⁰. Die zentrifugalen Kräfte zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit scheinen so groß zu sein, dass Denken und Handeln bei Privatisierungs- und Rekommunalisierungsprozessen geradezu beherrscht werden von primär ökonomischen Überlegungen.

Ein weiteres Problem hinsichtlich einer nachhaltigkeitsgerechten Daseinsvorsorge, unabhängig von der Organisationsform, ist neben der Ökonomielastigkeit die eher kurz- als langfristige Perspektive, mit der politische Entscheidungen verknüpft werden. So war Anlass für Outsourcing und Privatisierung in den 90er Jahren in vielen Fällen die Haushaltsnotlage der betroffenen Kommunen, die durch die Vergabe von Dienstleistungen an Private oder durch den Verkauf des Tafelsilbers versuchten, ihren Haushalt kurzzeitig zu sanieren, ohne die dadurch in der Zukunft entgangenen Gewinne aus diesen Dienstleistungen zu berücksichtigen.

Diese Entwicklung zu durchbrechen und Konzepte zu entwickeln, die ein Nebeneinander der drei Säulen der Nachhaltigkeit bei Rekommunalisierungsprozessen unter Einbeziehung von Bürgerbeteiligung erreichen, erscheint ein wichtiger Aspekt für die weitere Diskussion um die öffentliche Daseinsvorsorge und Bürgerbeteiligung zu sein. Es muss erreicht werden, dass im politischen Handeln und in der öffentlichen Wahrnehmung ein Gleichgewicht zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit bei Rekommunalisierungen erzielt werden kann.

Verschiedene Einzelaspekte im Zusammenhang mit der **ökonomischen Nachhaltigkeit** sind zu berücksichtigen. So die Frage, ob eine Rekommunalisierung und die damit verbundene mögliche Dezentralisierung zu Gebührenerhöhungen führen kann angesichts fehlender Skaleneffekte, dies insbesondere bei kleineren Kommunen. Lässt man ideologische Aspekte außen vor, sollte ein Nebeneinander der Nachhaltigkeitssäulen nicht dazu führen, dass die Bürger dadurch mit höheren Gebühren belastet werden. Bei

¹⁰ Bachmann, Günther, Nachhaltigkeit: Politik mit gesellschaftlicher Perspektive, in: Politik und Zeitgeschehen, Bd. 31–32, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2002, S. 8.

bestimmten Leistungen wie z.B. im Abwasser- und Abfallbereich, besteht ein Abnahme- und Benutzungszwang, woraus die Verpflichtung zum Zahlen von Gebühren und Beiträgen abzuleiten ist. Hinzu kommt, dass es keine Konkurrenz von Anbietern gibt. Nur eine – staatliche oder private – Institution übernimmt in der Regel die Aufgabe, Abfall oder Abwasser zu beseitigen. Die Bürger sind dadurch gezwungen, den jeweiligen Monopolpreis zu akzeptieren und haben keine Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln.

Bürgerbeteiligung kann dazu beitragen, einen Entscheidungsprozess für oder wider eine Rekommunalisierung im Sinne der Bürger mitzutragen. Sie sollte den Prozess transparent für alle machen und dazu beitragen, dass angemessene Gebühren bzw. Beiträge für die Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge erhoben werden.

Ökologische Nachhaltigkeit wurde in den Debatten über Privatisierungen und Rekommunalisierungen bislang weitgehend ausgespart oder auf wenige Aspekte reduziert, die bei weitem nicht alle wichtigen Probleme umweltgerechter Aufgabenerfüllung inkludieren. Besondere Bedeutung erlangt die ökologische Nachhaltigkeit bei Daseinsvorsorgeaufgaben, die direkte Auswirkungen haben auf die Qualität der Umweltbedingungen, wie dies z.B. im Straßenbau oder in der Entsorgungswirtschaft der Fall ist.

Die **soziale Nachhaltigkeit** war in der Vergangenheit ebenso wie die ökologische kein wesentliches Entscheidungskriterium für die Politik. Aus Sicht der betroffenen Mitarbeiter und der Bürger im Sinne von Gebührenzahlern hat die Frage der sozialen Betroffenheit allerdings in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Für Mitarbeiter spielt z.B. die Frage der Rückkehrmöglichkeit zur öffentlichen Hand bei Privatisierungen eine wichtige Rolle. Dies wurde in der Vergangenheit bei der Aushandlung von Verträgen nicht immer berücksichtigt¹¹, was zum Zeitpunkt des Auslaufens von Verträgen zu sozialen Härten für die Betroffenen in den privaten Betrieben führen kann. Die Rückkehrmöglichkeit von Mitar-

¹¹ Vgl. Gahrman/Mönnich/Moewes et al., Band 1, a.a.O., s. 175.

beitern aus privaten Unternehmen in die öffentliche Verwaltung ist neben verschiedenen anderen Aspekten bei der Entwicklung von Privatisierungs- und Rekommunalisierungskonzepten zu berücksichtigen, was durch eine Beteiligung von Bürgern und Betroffenen an den Entscheidungsprozessen sichergestellt werden kann.

Rekommunalisierungen können in der Region zu Beschäftigungseffekten führen. Während private Unternehmen ihr Personal auch überregional einwerben, weil regionale Beschäftigungseffekte für sie keinen Nutzen bringen, ist für die Kommune die Sicherung und Schaffung von kommunalen Arbeitsplätzen ein Kriterium, das bei der Frage nach Ausschreibung oder Rekommunalisierung eine wichtige Rolle spielen sollte. Nachhaltige kommunale Beschäftigungsverhältnisse in der öffentlichen Daseinsvorsorge unterstützen eine soziale Nachhaltigkeitspolitik der Kommune.

Hier zeigt sich die Relevanz von Mitspracherechten der Bürger, die als abhängig Beschäftigte ein hohes Interesse daran haben, dass ihre gezahlten Steuern zugunsten der Beschäftigung möglichst vieler Mitbürger einer Region eingesetzt werden. Dies ist bei Kommunen eher zu erwarten als bei privaten Unternehmen. Durch eine kommunal ausgerichtete Beschäftigungspolitik erreicht die öffentliche Hand, dass sie soziale Kosten z.B. zur Unterstützung arbeitsloser Mitbürger spart. Die Kommune hat mithin ein hohes Eigeninteresse, für eine aktive Beschäftigungspolitik in ihrer Region einzutreten.

Ein weiterer sozialer Aspekt betrifft die Einbindung der Bürger in die Organisation kommunaler Betriebe, also die Zeit nach der eigentlichen Rekommunalisierung. Sie sollten so eingebunden sein, dass sie an strategischen Entscheidungen mitwirken können. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass adäquate Konzepte zu entwickeln sind, wie Bürgerbeteiligung bei kommunaler Aufgabenwahrnehmung realisiert werden kann. Wichtig ist dabei, eine langfristige Wirkung zu erzielen. Die Zyklen von Privatisierung und Rekommunalisierung müssen zugunsten von langfristigen kommunalen Lösungen und nachhaltiger kommunaler Wirt-

schafts- und Beschäftigungspolitik überwunden werden. So vielfältig die möglichen Organisationsstrukturen in Verwaltungen für die Aufgabenerfüllung in der Daseinsvorsorge sind, so unterschiedlich können Konzepte für Bürgerbeteiligungen sein. Konzepte für Bürgerbeteiligungen müssen auf die jeweiligen Rahmenbedingungen (Aufgabe, organisatorische Einbindung der Aufgabe in die Verwaltung u.a.) abgestellt werden. Beteiligungen der Bürger sind sowohl auf der Ebene der Entscheidungsvorbereitung über eine Rekommunalisierung denkbar als auch in der eigentlichen Betriebs- resp. Umsetzungsphase. Eine Partizipation der Bürger kann partiell bei bestimmten Entscheidungsprozessen oder kontinuierlich erfolgen. Es wurden hierfür unterschiedliche Instrumente entwickelt und bereits in sehr unterschiedlichen Aufgabenbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge eingesetzt. Hierzu wird an dieser Stelle auf die einschlägige Literatur verwiesen¹².

V. Resumée

Mehr Bürgerbeteiligung eröffnet die Chance auf mehr direkte und gelebte Demokratie und ein Aufbrechen lobbytypischer Strukturen im politischen Raum. Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung in der öffentlichen Daseinsvorsorge aus wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht an Bedeutung gewonnen hat. Die Aktualität des Themas und die damit verbundenen Handlungserfordernisse zeigen sich u.a. daran, dass die Rekommunalisierung aufgrund unsicherer Zukunftsperspektiven sowie der globalen und lokal wirkenden Finanzkrise sowohl für die Bürger als auch für die Politik zunehmende Bedeutung erlangt. Dadurch werden die Bürger aufgrund zunehmender Schuldenprobleme und persönlicher finanzieller Betroffenheit für die Haushaltspolitik des Landes und ihrer Kommunen sensibilisiert. Sie wollen ein stärkeres Mitspracherecht bei der Verwendung des Staatshaushaltes erlangen.

¹² Z.B. Nanz, P., a.a.O., 2012.

In der Vergangenheit wurden insbesondere wirtschaftliche und politische Interessen bei Entscheidungen über mögliche Privatisierungen berücksichtigt. Inzwischen sind im Sinne nachhaltigen Wirtschaftens auch ökologische und vor allem soziale Aspekte in den Fokus der politischen Diskussion gerückt, dies nicht zuletzt dank des Engagements der betroffenen Bürger.

Viele Privatisierungsverträge aus dem Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge laufen in den nächsten Jahren aus. Es ist daher wichtig, rechtzeitig Konzepte für eine nachhaltige Aufgabenwahrnehmung zu entwickeln und dabei nicht-ökonomische Aspekte und Bürgerbeteiligung adäquat zu berücksichtigen.

STRESZCZENIE

Rekomunalizacja zadań z sektora publicznego z udziałem obywateli

Artykuł bada zależności udziału społeczeństwa przy wykonywaniu stałych i koniecznych zadań z sektora publicznego w strukturach demokratycznych. Autor wyjaśnia, że post-demokratyczne tendencje w krajach takich jak Niemcy oraz kryzys ekonomiczny i finansowy doprowadziły do sytuacji, w której udział obywateli w polityce i życiu społecznym jest znaczący. W pierwszej części artykułu naszkicowano tło teoretyczne i polityczno-gospodarcze. Następnie omówiono aspekty wykonywania zadań prywatnych i komunalnych oraz włączania obywateli do procesów podejmowania decyzji dotyczących tych zadań. W trzeciej części artykułu autor podkreśla, że wykonywanie zadań z sektora publicznego zawsze należy rozważać w aspekcie zapewnienia ich ciągłości, oraz że udział obywateli może odgrywać ważną rolę w realizacji tych trwałych celów.

ABSTRACT

Sustainable municipalization of public tasks with citizen participation

The article examines the interdependence of public participation and sustainable performance of public tasks in democratic structures. The author explains that post-democratic tendencies in countries like Germany in conjunction with economic and fiscal crises have led on to making citizen participation in politics and society prominent. In the first part of the article the theoretical and economic policy backgrounds will be outlined. Afterwards aspects of private and municipal task performance are discussed in connection with the integration of citizens in the decision-making processes. In the third part of the article the author strengthens that the performance of public tasks has always to be considered under the aspect of sustainability and that citizen participation can play an important role in the implementation of sustainability goals.