

Eigenbetrieb, Kapitalgesellschaft,  
Anstalt des öffentlichen Rechts –  
Rechtsformänderung  
bei den Berliner Eigenbetrieben?

Referate eines Workshops  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
und des Senators für Verkehr und Betriebe von Berlin

Mit Beiträgen von  
Helmut Andres  
Heinrich Decker  
Herwig Haase  
Christoph Landerer  
Günter Püttner  
Christoph Reichard  
Ortwin Scholz  
Felix Zimmermann

Herausgegeben von der  
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
Berlin 1993

**Herausgeber:**  
**Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

**Eigenbetrieb, Kapitalgesellschaft,  
Anstalt des öffentlichen Rechts -  
Rechtsformänderung  
bei den Berliner Eigenbetrieben?**

**Referate eines Workshops  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
und des Senators für Verkehr und Betriebe von Berlin  
am 17. Februar 1993 in Berlin**

**Mit Beiträgen von  
Helmut Andres  
Heinrich Decker  
Herwig Haase  
Christoph Landerer  
Günter Püttner  
Christoph Reichard  
Ortwin Scholz  
Felix Zimmermann**

**Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft  
Heft 12**

# Inhalt

Seite

Vorwort <i>Wolf Leetz</i> .....	3
Öffentliche Unternehmen brauchen Handlungsspielräume für eigenverantwortliches kaufmännisch-unternehmerisches Handeln - Einleitung - <i>Felix Zimmermann</i> .....	4
Die neue Situation Berlins erfordert eine Änderung der Rechtsform der Berliner Eigenbetriebe - Einführung in die Problematik - <i>Herwig Haase</i> .....	7
Anforderungen an die Ausgestaltung einer Anstalt des öffentlichen Rechts am Beispiel der Berliner Eigenbetriebe <i>Günter Püttner</i> .....	10
Die Rechtsformänderung der Berliner Eigenbetriebe aus der Sicht dieser Betriebe <i>Ortwin Scholz</i> .....	21
Erfahrungen bei der Errichtung und Leitung des Kölner Kommunalkonzerns Stadtwerke Köln GmbH <i>Helmut Andres</i> .....	28
Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen für kommunale Unternehmen aus der Sicht des Verbandes kommunaler Unternehmen <i>Heinrich Decker</i> .....	32
Die geplante Rechtsformänderung der Berliner Eigenbetriebe aus gewerkschaftlicher Sicht <i>Christoph Landerer</i> .....	40
Politisch-administrative Steuerung von kommunalen Unternehmen <i>Christoph Reichard</i> .....	45
Die Teilnehmer des Workshops .....	52

(Ein Protokoll über die Diskussion der Referate des Workshops ist bei der Geschäftsstelle der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft erhältlich.)

ISBN 3-928615-01-7

Die "Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sarrazinstraße 11-15, D-12159 Berlin, Telefon (030)852 10 45, Telefax (030)852 51 11. Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: Cux-Druck, Cuxhaven.

Berlin 1993.

## Vorwort

Die Idee, gemeinsam einen Workshop zur Erörterung der Problematik einer Änderung der Rechtsform der Berliner Eigenbetriebe zu veranstalten, entstand im Anschluß an den Vortrag, den der Berliner Senator für Verkehr und Betriebe, Prof. Dr. Herwig Haase, anläßlich der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 30. September 1992 gehalten hatte.

In diesem Vortrag berichtete Senator Haase über die Absicht des Senats von Berlin, die Berliner Eigenbetriebe in eine andere Rechtsform zu überführen, und trug seine Vorstellungen zur Zukunft dieser Unternehmen vor.<sup>1)</sup> In der anschließenden Diskussion wurde deutlich, daß die Frage, welche Rechtsform für die öffentlichen Verkehrs- sowie Ver- und Versorgungsunternehmen Berlins die am besten geeignete wäre, gründlicher Abwägung des Pro und Contra der verschiedenen Möglichkeiten bedarf.

Man war sich einig darüber, daß es in dieser für Berlin so außerordentlich wichtigen Frage zweckmäßig wäre, den Entscheidungsträgern ein "Beratungsangebot" zu machen, indem Wissenschaftler, Vertreter der Praxis der öffentlichen Wirtschaft, Gewerkschafter sowie die Unternehmensleitungen und Personalvertretungen der betroffenen Unternehmen in Gegenwart von Vertretern des Senats und der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin ihre Auffassungen und Argumente darlegen und diese dann gemeinsam diskutiert werden. So wurde die gemeinsame Durchführung eines Workshops vereinbart, der dann am 17. Februar 1993 im Ernst-Reuter-Haus des Deutschen Städtetages in Berlin stattfand. Aufgabe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft war es bei dieser Veranstaltung, wissenschaftlichen Sachverstand sowie Erfahrungen aus der Praxis beizusteuern. Dies geschah vor allem durch Vermittlung der Vortragsredner aus dem Wissenschaftlichen Beirat sowie aus Mitgliedsunternehmen und -verbänden der Gesellschaft.

Um die für die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten in dem Workshop vorgebrachten Argumente festzuhalten, haben wir uns entschlossen, diesen Tagungsband herauszugeben, der die sechs Referate sowie die Problemeinführungen des Präsidenten der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Felix Zimmermann, und von Senator Haase umfaßt. Berichte über die Diskussionen sind nicht aufgenommen worden, weil dies den Umfang dieser Broschüre gesprengt hätte. Es liegt jedoch ein Protokoll der Diskussionen vor, das Interessenten von der Geschäftsstelle der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft kostenlos zur Verfügung gestellt wird.

Bei der Herausgabe des vorliegenden Tagungsbandes sind wir davon ausgegangen, daß die in dem Workshop gehaltenen Referate nicht nur für die in Berlin unmittelbar anstehenden Entscheidungen von Bedeutung sind. Die Problematik der zweckmäßigen Rechtsformen für öffentliche Unternehmen stellt sich auch in anderen Städten und Gemeinden, ebenso wie auf Länder- oder Bundesebene. Wir hoffen deshalb, daß diese Broschüre auch andernorts hilfreich sein kann, wenn über Rechtsformänderungen bei öffentlichen Unternehmen zu entscheiden ist.

*Wolf Leetz*  
Geschäftsführer  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

---

<sup>1)</sup> Der Vortrag ist im Tätigkeitsbericht 1990-1992 der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft veröffentlicht worden (bei der Geschäftsstelle der Gesellschaft erhältlich).

## **Öffentliche Unternehmen brauchen Handlungsspielräume für eigenverantwortliches kaufmännisch-unternehmerisches Handeln**

### **Einleitung**

In der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft gehen die Meinungen über die Geeignetheit bestimmter Rechtsformen für öffentliche Unternehmen durchaus auseinander. Es wäre auch merkwürdig, wenn dies nicht der Fall wäre; gehören doch einerseits Unternehmen der verschiedensten Rechtsformen - öffentlich-rechtlichen wie privatrechtlichen - zu unseren Mitgliedern und haben andererseits die in diesen Unternehmen Tätigen sehr unterschiedliche Erfahrungen in ihrem jeweiligen konkreten Fall gemacht - möglicherweise mit ein und derselben Rechtsform, nur in einer anderen Stadt oder in einem anderen Wirtschaftsbereich.

Einigkeit besteht darin, daß es nicht eine bestimmte Rechtsform für öffentliche Unternehmen schlechthin gibt, vielmehr an den Erfordernissen des Einzelfalls zu entscheiden ist, welche Rechtsform im konkreten Fall geeignet ist und welche nicht.

Einigkeit besteht vor allem auch in folgendem: Öffentliche Unternehmen sind Unternehmen und keine Verwaltungen. Wer das nicht akzeptiert, braucht über Unternehmens-Rechtsformen nicht zu streiten; der soll die entsprechenden Aufgaben verwaltungsmäßig abwickeln.

Gerade weil dies im Laufe der letzten 150 Jahre bei wirtschaftlichen Betätigungen der öffentlichen Hand zunehmend an Grenzen der Durchführbarkeit oder der Zweckmäßigkeit gestoßen ist, sind ja zahlreiche öffentliche Aufgaben aus der Verwaltung ausgegliedert und öffentliche Unternehmen gebildet worden.

Will man aber öffentliche Aufgaben mit unternehmerischen Mitteln wahrnehmen, braucht man hierfür auch Unternehmer und keine Verwaltungsangestellten - und zwar nicht nur vom Rang oder Etikett her, sondern vor allem vom Bewußtsein und von den Handlungsspielräumen.

Es ist natürlich völlig unbestritten, daß die öffentlichen Träger in der Lage sein müssen, auf die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags durch ihre Unternehmen Einfluß zu nehmen - wir brauchen sonst kein *öffentliches* Unternehmen. Die für diese Einflußnahme geltenden Regeln müssen aber sicherstellen, daß die mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Unternehmensleitungen über die Handlungsspielräume verfügen, die eigenverantwortliches, kaufmännisch-unternehmerisches Handeln überhaupt erst ermöglichen. Es darf nicht sein, daß Politik und Verwaltung ständig in das Tagesgeschäft hineinregieren. Und es darf auch nicht sein, daß die Unternehmensleitungen durch Haushalts- oder Verwaltungsvorschriften in einer Weise geknebelt werden, die jede unternehmerische Planung und Entscheidung vereitelt. Auch eine gewisse Langfristigkeit und Stetigkeit bezüglich der Zielvor-

---

\* Felix Zimmermann ist Präsident der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, und Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Verbandes kommunaler Unternehmen, Köln.

gaben durch die öffentlichen Träger muß im Interesse notwendiger Planungssicherheit für die Unternehmensleitungen gegeben sein.

Auf folgendes kommt es also bei der Wahl der Rechtsform vor allem an:

- Der öffentliche Träger muß in der Lage sein, dem öffentlichen Unternehmen seinen Auftrag vorzugeben.
- Aber: Die Realisierung des öffentlichen Auftrags muß Sache der eigenverantwortlichen Unternehmensleitung sein.

Einige der Aspekte, die bei der Rechtsformwahl im konkreten Fall von Bedeutung sein können, sollen im folgenden - ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit - genannt werden:

- die Art und Intensität des spezifischen öffentlichen Auftrags
- die jeweilige Nähe der Aufgabenstellung zur Verwaltung oder zur Wirtschaft
- die Position im Wettbewerb: z.B. völliger Wettbewerb oder monopolähnlicher Status
- die Art der Tätigkeit: z. B. Dienstleistungsangebot oder Warenproduktion
- die Größe des Unternehmens oder der zu versorgenden Region oder Bevölkerung
- der geographische Aktionsradius: kommunal, regional, national oder international
- die Kapitalintensität
- die Personalintensität
- die Ertragssituation: Gewinnerzielung oder Zuschußbetrieb
- die Trägerschaft: Gemeinde, Land, Bund, Beteiligung Privater.

In einem konkreten Fall von besonderer Tragweite hat der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft vor kurzem eine solche Prüfung der geeigneten Rechtsform vorgenommen: Untersucht wurde die Situation der Bundespostunternehmen, und für diesen spezifischen Fall ist unser Beirat zu der Auffassung gelangt, daß die privatrechtliche Rechtsform der Aktiengesellschaft wegen der sehr beschränkten Einflußnahmemöglichkeiten des öffentlichen Eigentümers und angesichts der Intensität des öffentlichen Auftrags der Bundespostunternehmen - z.B. flächendeckende Versorgung bei einheitlicher Tarifierung im Raum - in diesem Fall weniger geeignet wäre als die der Anstalt des öffentlichen Rechts, die vom Gesetzgeber auf die spezifischen Bedürfnisse im Einzelfall stärker zugeschnitten werden kann.<sup>1)</sup>

Der Wissenschaftliche Beirat stellt in dieser Stellungnahme allerdings ausdrücklich fest, daß sich diese Empfehlung auf die Bundespostunternehmen bezieht, deren spezifische Situation er untersucht hat, für andere öffentliche Unternehmen die Rechtsform der Aktiengesellschaft aber durchaus die geeignete Lösung darstellen kann.

Was die geeignete Lösung im Fall der Berliner Infrastrukturunternehmen wäre, soll in diesem heutigen Workshop diskutiert werden. Einen fertigen Lösungsansatz hierfür kann die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft nicht anbieten; denn eine

---

<sup>1)</sup> Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts - Alternativvorschläge zur Postreform II -, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Helmut Cox, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 9, Berlin 1992.

Untersuchung der spezifischen Situation, die hierfür erforderlich wäre, konnte von uns nicht durchgeführt werden. Wie dieser Lösungsansatz aussehen könnte, soll in den Referaten und Diskussionen dieses Workshops erörtert werden.

Zwei Bemerkungen möchte ich an den Abschluß meiner einführenden Worte setzen:

Nach unserem Verständnis wird in diesem Workshop über geeignete Rechtsformen für öffentliche Unternehmen geredet, auch über *privatrechtliche* Rechtsformen. Thema ist aber nicht die *Privatisierung* öffentlicher Unternehmen. In der öffentlichen Debatte wird dies leider sehr häufig durcheinandergebracht, nicht selten bewußt, nämlich mit dem Hintergedanken, das Wort "Privatisierung" werde - je nach Einstellung - positive oder negative Assoziationen auslösen. In der Frage der Privatisierung öffentlicher Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsunternehmen vertritt die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft eine eindeutige Meinung: Diese Unternehmen gehören in öffentliche Hand; ihre Privatisierung lehnen wir entschieden ab.

Die zweite Bemerkung: Ich habe den Eindruck, daß kaum eine der in diesem Workshop vertretenen Gruppen den derzeitigen Status der Berliner Eigenbetriebe als zufriedenstellend ansieht. Daß die Befugnisse der Geschäftsleitungen zu gering, die Einflußnahmemöglichkeiten von Politik und Verwaltung auf die Geschäftsführung dagegen sehr groß sind, wird kaum bestritten. Die Lösungsvorschläge sind allerdings unterschiedlich. Sie reichen von einem verbesserten Eigenbetriebs-Status bis zur Aktiengesellschaft.

Mir ist zu Ohren gekommen, daß im politischen Bereich von einigen die aktienrechtliche Lösung deshalb favorisiert wird, weil sie erwarten, damit die ganze leidige Befassung mit den Infrastrukturunternehmen der Stadt ein für allemal los zu werden. Das wäre nun aber sicherlich ein Trugschluß und das falsche Motiv. Auch ich habe persönlich einige Sympathien für die aktienrechtliche Lösung; für diese Begründung hätte ich jedoch - sollte diese Information tatsächlich einen wahren Kern haben - keinerlei Verständnis.

Das wäre ja nun das entgegengesetzte Extrem; das hieße, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Nach Jahrzehnten übermäßiger Einflußnahme kann man sich doch jetzt die Verantwortung für diese Unternehmen nicht einfach abschütteln wollen. Die öffentlichen Aufgaben im Bereich der Wasserver- und -entsorgung, der Stadtreinigung und des Verkehrs bestehen nach wie vor. Sie lassen sich durch Rechtsformänderung nicht einfach wegwischen. Worauf es ankommt, ist, - um das nochmals zu wiederholen - den notwendigen Einfluß von Politik und Verwaltung so zu kanalisieren, daß die *raison d'être* öffentlicher Unternehmen - die *unternehmerische* Erfüllung öffentlicher Aufgaben - optimal wahrgenommen werden kann.

Ich hoffe, daß es gelingen wird, das angestrebte Ziel zu erreichen, den Berliner Entscheidungsträgern Unterstützung bei ihrer Entscheidung über die geeignete Rechtsformwahl für die Berliner Infrastrukturunternehmen zu leisten.

*Herwig Haase*

## **Die neue Situation Berlins erfordert eine Änderung der Rechtsform der Berliner Eigenbetriebe**

### **- Einführung in die Problematik -**

Die Berliner Eigenbetriebe stehen vor gewaltigen Herausforderungen. Das ist der Hintergrund der in diesem Workshop behandelten Problematik. Sie stehen vor der Aufgabe, das Zusammenwachsen der Stadt im Unternehmen zu realisieren. Das haben wir seit 1992 in Form der wiedervereinten Betriebe auch erreicht. Nicht alle Probleme sind dadurch gelöst, aber ich weiß, wir haben einen großen Schritt voran getan.

Wir stehen darüber hinaus vor der Tatsache, daß die Berliner Betriebe nun in ihren jeweiligen Bereichen die größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland sind - sei es im Bereich Verkehr oder in der Wasserwirtschaft, der Stadtreinigung und auch in unserer Hafenwirtschaft. Diese Betriebe stehen jetzt vor einem enormen Investitionsbedarf. Wenn man die erforderlichen Investitionen der Berliner Wasser-Betriebe, der Berliner Stadtreinigungs-Betriebe, der Berliner Verkehrs-Betriebe und der Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe bis zum Jahr 2000 zusammenrechnet, dann sind es über 25 Mrd. DM, die aufzubringen sind, um diese Betriebe handlungsfähig zu machen - aufzubringen sind für die Infrastruktur der Stadt Berlin. Allein für die Wasser-, Abfall- und Verkehrswirtschaft.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Berliner Betriebe in einem neuen Wettbewerbsverhältnis stehen. Dieses neue Wettbewerbsverhältnis hat sich ergeben aufgrund der Umlandöffnung, aber auch aufgrund des Europäischen Binnenmarkts, in dem wir uns seit sechs Wochen befinden. Sie sind zwar in der Regel Monopole, aber diese Monopolstellung relativiert sich im Vergleich zu den anderen Marktteilnehmern, insbesondere dann, wenn es - wie beispielsweise bei den Umweltaktivitäten -, darum geht, sich um Zukunftsmärkte zu bewerben und in diesen zu bestehen.

Unstrittig in der bisherigen Diskussion ist, daß die Eigenbetriebe einen erweiterten Handlungsspielraum erhalten müssen.

Dazu gehört zum einen die Frage der Finanzierungsmöglichkeiten und die Antwort darauf, wie der erhebliche Kapitalbedarf gedeckt werden soll. Ich brauche nicht die Lage der öffentlichen Haushalte darzustellen; die ist jedermann, insbesondere hier in Berlin, hinreichend bekannt. Darüber hinaus besteht auch die Aufgabe, Beteiligungen an anderen Unternehmen zu erwerben, Tochterunternehmen einzusetzen, um an den Zukunftschancen teilzunehmen. Die Ausdehnung der Geschäftstätigkeit wird sich sicherlich nicht nur auf das Umland konzentrieren; sie wird darüber hinausgehen. Es wird erforderlich sein, sich auf dem europäischen Markt zu bewähren. Auch müssen wir eine Vielzahl von Hilfs- und Nebengeschäften in unseren Unternehmen zulassen, die bisher im Rahmen des Eigenbetriebsrechts nicht möglich gewesen sind. Schließlich muß es um die Vermarktung von Wissen, von Patenten

---

\* Prof. Dr. Herwig Haase ist Senator für Verkehr und Betriebe von Berlin



und darüber hinaus auch von gemeinsamen Aktivitäten im Rahmen der Forschung gehen. Das Ziel besteht in kaufmännischem, unternehmerischem Handeln anstelle staatlicher, politisch bevormundender Verwaltung!

Besonders problematisch in den Diskussionen um die Modernisierung des Eigenbetriebsrechts war die Frage, inwieweit die Auftragsvergabe tatsächlich so gestaltet werden kann, daß sie zügig und erfolgsorientiert eingesetzt wird. Hier wird es im Bereich der Verwaltung sicherlich in absehbarer Zeit keine Loslösung von der Landeshaushaltsordnung geben, die für den übrigen öffentlichen Bereich gilt. Sicherlich spielt auch die Flexibilität in der Personalwirtschaft eine erhebliche Rolle. Unstrittig ist, daß diese Unternehmen sich hinweggeben müssen von Verwaltungen. Es sollen Unternehmen - und zwar öffentliche Unternehmen - sein, und insofern ist auch unstrittig in der Diskussion, daß eine Modernisierung des Eigenbetriebsrechts, wie wir dies in den vergangenen Jahren versucht haben, nicht ausreicht, um die dargestellten Ziele zu erreichen.

Es geht in dieser Veranstaltung darum, die Vor- und Nachteile zu diskutieren, die Anstalten, aber auch Kapitalgesellschaften haben. Und ich bin froh, daß wir Referenten gewonnen haben, die uns aus ihren Erfahrungen berichten. Ihnen danke ich ebenso, wie den zahlreichen Gästen, die der Einladung zur Diskussion gefolgt sind.

Politisch steht im Mittelpunkt sicherlich, daß in den öffentlichen Unternehmen der Stadt fast 50.000 Mitarbeiter beschäftigt sind. Für sie bildet die Tätigkeit in diesen Unternehmen die berufliche Grundlage, und ich betone ganz deutlich, daß eine Rechtsformänderung nur gemeinsam mit den Arbeitnehmern durchgeführt werden soll. Ich möchte, daß die Arbeitnehmer und ihre Vertreter, daß die Gewerkschaften in dieses Boot mit hineingehen. Ich will nicht, daß Änderungen über die Köpfe der Arbeitnehmerseite hinweg vorgenommen werden. Und es ist darüber hinaus von mir des öfteren klargestellt worden, daß durch eine Rechtsformänderung die Arbeitsplätze in den Betrieben für die Zukunft gesichert werden müssen.

Ich möchte ganz deutlich darauf hinweisen: Es geht nicht darum, die Aktivitäten der Unternehmen im Jahr 1992 heute noch einmal zu bewerten, sondern darum, sie fit zu machen für die Zukunft im Jahr 2000, um dann sichere Arbeitsplätze in unserem öffentlichen Unternehmen zu haben.

Die Diskussion, die wir führen, ist keine Privatisierungsdiskussion. Auch wenn das hier und da in der Öffentlichkeit so vereinfacht dargestellt wird. Es geht um ein Mehr an Handlungsfreiheit. Berlin braucht leistungsfähige Unternehmen. Wir bekennen uns zu den öffentlichen Aufgaben, und wir werden diese auch zukünftig wahrnehmen. Die Frage ist nur, in welcher zukunftsorientierten, in welcher zukunftsweisenden Organisationsform wir dies am wirtschaftlichsten tun können. Dabei steht fest, daß die Rechte, die die Arbeitnehmer erworben haben - sei es im Bereich der Einkommenssicherung und Mitbestimmung, sei es der Alterssicherung (also das Thema der VBL) -, erhalten bleiben und nicht in Frage gestellt werden.

Wir haben in dieser Stadt bereits einige Unternehmen aus dem Eigenbetriebsbereich in andere Rechtsformen überführt. Erinnerung sei an die Staatliche Porzellanmanufaktur KPM, genannt sei aber auch die GASAG, die wir im vergangenen Jahr in eine Aktiengesellschaft überführt haben. Bei diesen Umwandlungen haben wir darauf Wert gelegt, daß auch die Forderungen der Arbeitnehmer berücksichtigt wurden.

Worum es in dieser Diskussion geht, ist die Frage, welches die wirtschaftlichste Lösung ist, die auch den Verbrauchern in der Stadt nutzt. Denn wir wissen, daß in den nächsten Jahren - ob es der Wasserbereich ist oder ob es beispielsweise der Müllbereich ist - erhebliche Preissteigerungen auf den privaten Verbraucher zukommen werden. Das bedeutet, daß die Leistungserstellung - die eine öffentliche Leistungserstellung bleiben wird - eben möglichst effizient durchgeführt werden muß, um den privaten Verbraucher nicht über Gebühr zu belasten.

Wir haben hier die Form eines Workshops gewählt, also einer Veranstaltung, in der wir gemeinsam über Lösungswege diskutieren wollen. Ich danke der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, daß sie sich bereiterklärt hat, mit ihrem Fachwissen an diesem Workshop teilzunehmen. Es sei zum Schluß noch einmal betont: Hier geht es darum, daß die Stadt Berlin starke öffentliche Unternehmen hat und auch in Zukunft haben wird; denn nur mit diesen werden wir in der Lage sein, die zahlreichen öffentlichen Aufgaben, die wir haben, zu erfüllen.

# Anforderungen an die Ausgestaltung einer Anstalt des öffentlichen Rechts am Beispiel der Berliner Eigenbetriebe

## I. Die Diskussion um die Rechtsformen

Öffentliche Unternehmen hatten im 19. Jahrhundert durchweg die Rechtsform einer schlichten Anstalt des öffentlichen Rechts. Es gab jeweils ein Statut (Satzung), aber keine allgemeine gesetzliche Regelung. Die Rechtsform der Gesellschaft des privaten Rechts wurde so gut wie nicht verwendet, was damit zusammenhängen mag, daß seinerzeit die "Ein-Mann-Gesellschaft" ("Gesellschaft" mit nur einem Gesellschafter/Aktionär) noch nicht allgemein anerkannt war. Diese Anerkennung erfolgte am Beginn des 20. Jahrhunderts und eröffnete für Staat und Gemeinden die Möglichkeit, für von ihm (oder ihnen) allein betriebene Unternehmen die Rechtsform der Kapitalgesellschaft (AG oder GmbH) zu wählen. Davon machte zunächst das Reich durch Errichtung der Kriegsgesellschaften im Ersten Weltkrieg Gebrauch.

Erst seit dem Beginn der Weimarer Zeit haben wir deshalb dieses Nebeneinander von beiden Systemen, einerseits das der Gesellschaft (Königsberger System, benannt nach der Königsberger Versorgungs-GmbH), und andererseits das System der öffentlichen Anstalt in Weiterentwicklung des Dresdner Systems, aus dem sich dann der Eigenbetrieb entwickelt hat. Die Weimarer Zeit bot aber keine Gelegenheit, wirklich zuverlässige Erfahrungen über den Wert beider Rechtsformen zu sammeln; vergegenwärtigt man sich die Stationen von Weimar - Inflation 1922, Aufbauphase 1923 und in den Folgejahren, aber dann schon wieder 1929 die Weltwirtschaftskrise, dann das Dritte Reich -, so wird deutlich, daß Gelegenheit zur Sammlung wirklich zuverlässiger Erfahrungen nicht bestanden hat.

Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es die Wiederaufbauphase, in der man sich zunächst darauf konzentrieren mußte, die Dinge wieder in Gang zu bringen, so daß man eigentlich erst seit den 50er Jahren von einer Entwicklung sprechen kann, die es erlaubte, auf dem Gebiet der Rechtsformen Erfahrungen zu sammeln. Aber wie so oft, haben sich die Provisorien der Kriegszeit oder der Nachkriegszeit in manchen Fällen gehalten; eine wirkliche Veränderungswelle konnte man erst seit den 60er Jahren verzeichnen, als nämlich die größte Zahl der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe in den Städten in Gesellschaften umgewandelt worden ist. Immerhin haben wir seit der Mitte der 60er Jahre damit ein breiteres Erfahrungsfeld des Nebeneinanders von Eigenbetrieben und Gesellschaften einerseits und auch öffentlichen Anstalten und Gesellschaften andererseits.

Die Entwicklung ist nicht stehengeblieben; in den Ländern und im Bund gibt es Bewegung in der Rechtsformenfrage. Allerdings beobachte ich ganz unterschiedliche und gegenläufige Entwicklungen: Während man im Bund und in den Ländern von einer Tendenz in Richtung auf die Gesellschaftsform (Aktiengesellschaft, GmbH) sprechen kann - das betrifft Bahn und Post ebenso wie die Landesbetriebe in Berlin -, läßt sich im Bereich der Kommunen eine gegenläufige Tendenz

---

\* Prof. Dr. Günter Püttner ist Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Tübingen und Stellv. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin.

feststellen, indem nämlich staatliche Vorschriften (Gemeindeordnungen usw.) zunehmend bestrebt sind, den Gemeinden die Möglichkeit der Wahl der Gesellschaftsform zu erschweren oder sogar unmöglich zu machen, womit der Eigenbetrieb eindeutig den Vorrang erhält.

Dies beruht teilweise auf Tradition, so in Bayern, wo es immer eine Tendenz zur Favorisierung des Eigenbetriebs und des öffentlichen Rechts gegeben hat. Das ist deshalb interessant, weil Bayern das Modell abgegeben hat auch für die übrigen Bundesländer, die nun, wie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen usw., der Tendenz zum Eigenbetrieb folgen, so daß man insgesamt eher von einer Tendenz zu Gunsten des Eigenbetriebs gegen die Gesellschaftsform auf kommunaler Ebene sprechen kann, während - wie gesagt - bei Ländern und im Bund die gegenteilige Tendenz vorherrscht, übrigens bis hinein in Formen, auf die ich hier nicht weiter eingehen möchte, wie z.B. Stiftungen (es gibt inzwischen bürgerlich-rechtliche Stiftungen des Bundes, wobei man sich manchmal fragt, welchen Sinn das eigentlich haben soll).

## **II. Die heute verfügbaren Rechtsformen**

Wenn man versucht, die Rechtsformen zu gruppieren und zunächst einmal einen Überblick zu gewinnen, dann hat man bei den öffentlich-rechtlichen Rechtsformen das unselbständige Unternehmen zu unterscheiden von der selbständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts. Bei den Unselbständigen gibt es Regiebetriebe und gewöhnliche Landesbetriebe (§ 26 Landeshaushaltsordnung usw.), die aber hier nicht zur Diskussion stehen, jedoch auch Eigenbetriebe.

Eine besondere Ausgestaltung der rechtlich unselbständigen Unternehmen finden wir nämlich in Gestalt des Eigenbetriebs, der aber auch wieder außerordentlich unterschiedlich gestaltet sein kann. Wir kennen auf der staatlichen Ebene (zu der ja Berlin gehört) eine Ausgestaltung des Eigenbetriebs, die immerhin eine gewisse Verselbständigung zeigt; es gibt einen Verwaltungsrat und einen Vorstand, der über bestimmte feste Kompetenzen verfügt. Eine ähnliche Rechtsform haben wir auch im Bund, und zwar (bisher) für Bundesbahn und Bundespost, die als Quasi-Eigenbetriebe bezeichnet werden können, auch wenn sie diesen Titel nicht führen, sondern Sondervermögen heißen (richtigerweise Sonderschuldenberg, aber das sei nur am Rande erwähnt).

Diese Rechtsform finden wir auf staatlicher Ebene, während bei den Gemeinden, die vom Landesgesetzgeber abhängig sind, nur die Gestaltungsformen zur Verfügung stehen, die der Gesetzgeber vorgibt. Der Eigenbetrieb (das sollte beachtet werden, wenn von Diskussionen außerhalb Berlins die Rede ist) ist nach dem Landesrecht der Flächenländer wesentlich stärker in die Gemeindeverwaltung eingegliedert als ein Berliner Eigenbetrieb. Hauptorgan eines Eigenbetriebs nach Kommunalrecht ist nicht etwa der Vorstand oder ein Aufsichtsrat oder ein ähnliches Organ, sondern der Gemeinderat, der die wichtigsten Entscheidungen fällt. Darunter gibt es einen Werksausschuß oder Betriebsausschuß, in den einige Entscheidungen verlagert sind, der aber Ausschuß des Gemeindeparlaments (des Gemeinderats) ist. Und dann gibt es einen Werkleiter, der nur über relativ begrenzte Kompetenzen verfügt und weitgehend Weisungen des Bürgermeisters bzw. Stadtdirektors unterworfen ist. Man muß also den Eigenbetrieb nach dem Recht der Flächenstaaten ganz deutlich unterscheiden vom Berliner Eigenbetrieb; das ist nicht das gleiche.

Daneben besteht die Möglichkeit, selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts zu bilden, die eine wesentliche stärkere Verselbständigung aufweisen. In den Flächenstaaten ist diese Rechtsform seit 1931 zwingend vorgeschrieben für die Sparkassen. Es gibt sie ferner bei den Landesbanken sowie bei anderen Kreditinstituten des Bundes und der Länder; sie ist vorhanden bei den Rundfunkanstalten und in Berlin auch bei der Wohnungsbaukreditanstalt und bei der Klassenlotterie. Man kann also sagen, daß die Anstalt des öffentlichen Rechts durchaus eine gewisse Verbreitung gefunden hat, und da sie seit längerer Zeit besteht, haben wir Vergleichsmöglichkeiten zwischen dieser Rechtsform und anderen durchaus zur Verfügung. Nach meiner Beobachtung beweisen gerade die Sparkassen und Landesbanken, daß man mit der Rechtsform der öffentlichen Anstalt im wirtschaftlichen Verkehr sehr wohl erfolgreich arbeiten kann, wenn die Ausgestaltung sowohl in rechtlicher als auch tatsächlicher Hinsicht den gegebenen Aufgaben entspricht und den Anstaltsorganen der nötige Spielraum belassen ist. Außerdem möchte ich gleich zu Anfang betonen: Bei der Anstalt des öffentlichen Rechts hat der Gesetzgeber einen ganz erheblichen Gestaltungsspielraum. Er kann eine Ausgestaltung wählen, die praktisch auf das GmbH-Recht hinausläuft; er kann natürlich die Dinge auch anders regeln. Hier ist ein sehr breiter Spielraum vorhanden, der durch die Verfassung kaum eingeschränkt ist, so daß man die Dinge so regeln kann, wie man die Gewichte nach der gegebenen Lage - der öffentlichen Aufgabe einerseits und dem Interesse an wirtschaftlicher Beweglichkeit andererseits - austarieren möchte. Allerdings steht die Rechtsform der selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts den Kommunen, außer für ihre Sparkassen, nicht zur Verfügung.

Auf der anderen Seite gibt es verschiedene Rechtsformen des privaten Rechts, derer sich die öffentliche Hand bedienen kann, und zwar sowohl dann, wenn sie ein Unternehmen allein betreibt (als Eigengesellschaft), als auch in dem Fall, daß sie mit anderen Trägern - privaten oder anderen öffentlichen - zusammen ein gemeinschaftliches Unternehmen betreiben möchte. Ich lasse diesen zweiten Fall der Beteiligung Dritter beiseite, weil er hier nicht zur Debatte steht. Für die Eigengesellschaft, also die Gesellschaft, die nur von einem öffentlichen Träger (hier dem Land Berlin) betrieben wird, stehen prinzipiell die zwei Rechtsformen Aktiengesellschaft und GmbH zur Verfügung stehen, die sich aber ganz erheblich voneinander unterscheiden.

Die Aktiengesellschaft ist im Grunde genommen eine Gesellschaft, die dazu geschaffen ist, eine Vielzahl von Aktionären zu einem Unternehmen (einer Publikumsgesellschaft) zusammenzufassen oder aber auch mehrere größere Beteiligte zu einem Unternehmen zusammenzuführen in einer Rechtsform, die es gestattet, die Anonymität und Vielfalt der Aktionäre - die ja Instabilität bedeuten könnte - zu überbrücken und zu kombinieren mit einem stabilen, dauerhaft arbeitenden Unternehmen. Im Grunde ist das Modell der Aktiengesellschaft also zugeschnitten auf Publikumsgesellschaften wie die Großbanken oder Siemens oder Daimler-Benz, wo es sehr viele kleine Anleger gibt, die sich beteiligen und das Kapital zusammenbringen und wo trotz dieser Vielfalt ein stabiles Unternehmen geformt wird.

Deshalb ist bei der Aktiengesellschaft - und zwar verstärkt seit 1937 - eine erhebliche Unabhängigkeit des Vorstands und auch des Aufsichtsrats gegeben, die es fraglich macht, ob man öffentliche Aufgaben wirklich dort fest verankern kann. Die Einfluß-

nahme durch die Aktionäre ist begrenzt und soll begrenzt sein, weil ja diese vielen anonymen Anteilseigner letztendlich nicht sinnvoll mitwirken können. Das schlägt aber auch auf die von der öffentlichen Hand betriebene Aktiengesellschaft durch, so daß man hier besondere Vorkehrungen treffen muß, wenn man diese Gesellschaftsform verwendet und öffentliche Aufgabenerfüllung sicherstellen will. Man kann dazu einen Beherrschungsvertrag schließen (das ist nach der neueren BGH-Rechtssprechung wohl möglich), aber damit denaturiert man diese Rechtsform im Grunde; und so habe ich gewisse Zweifel, ob die Aktiengesellschaft als Modell für Unternehmen mit öffentlicher Aufgabe empfohlen werden kann.

Ich plädiere deshalb, wenn es schon eine Gesellschaft sein soll, eher für die GmbH; bei dieser besitzt man Ausgestaltungsspielraum, der von der Bildung einer sehr eng an Weisungen gebundenen bis zu einer fast der Aktiengesellschaft gleichenden Gesellschaft reicht. Hier kann man also je nach den Gegebenheiten, besonders nach den öffentlichen Aufgaben, die Satzung so gestalten, daß die nötige Einflußnahme kombiniert wird mit der entsprechenden Selbständigkeit, die die Geschäftsführung im Verkehr braucht. Man kann also sagen, daß bezüglich des Ausgestaltungsspielraums die Anstalt des öffentlichen Rechts und die GmbH deutliche Ähnlichkeiten aufweisen, nur befindet man sich eben mit der Anstalt im öffentlichen Recht, mit gewissen Bindungen - auch mit der Möglichkeit, öffentliche Aufgaben unmittelbar zu verankern -, während bei der GmbH die öffentlichen Aufgaben eben doch immer gleichsam von außen in eine an sich anders konstruierte Gesellschaft hineingetragen werden.

Dies mag als Überblick über die Gesellschaftsform zunächst genügen. Bei der konkreten Wahl der Rechtsform für die Unternehmen muß es darum gehen, die jeweiligen Vor- und Nachteile gegenüberzustellen und in Abwägung dieser Vor- und Nachteile eine Entscheidung über die Rechtsform zu treffen.

### **III. Vor- und Nachteile der Rechtsformen**

#### **1. Notwendigkeit der Einzelfallprüfung**

Ich bin der Auffassung, daß die Entscheidung über die Rechtsform - und damit die Abwägung von deren Vor- und Nachteilen - in jedem Einzelfall vorgenommen werden muß. Durch viele Erfahrungen, die ich sammeln konnte (teilweise auch vertrauliche, die ich hier nicht im Detail mitteilen kann), fühle ich mich in der Auffassung bestätigt, daß pauschale Urteile gefährlich sind. Das Urteil, die öffentliche Rechtsform - das ist die Anbindung an die öffentliche Hand - müsse immer favorisiert werden, ist einseitig, und diese Einseitigkeit ist in meinen Augen genauso gefährlich wie die umgekehrte Einseitigkeit, die darin gipfelt, die private Gesellschaftsform sei sozusagen immer etwas Besseres, weil sie angeblich mehr Erfolg, mehr wirtschaftliche Prosperität, mehr Effizienz usw. gewährleiste. Dies kann man aus den gemachten Erfahrungen, z.B. im Verhältnis von Sparkassen und privaten Banken, nicht belegen, sondern im Gegenteil gibt es wichtige Punkte, bei denen Sparkassen eindeutig vorn liegen. Es gibt sicherlich auch andere Fälle, aber es wäre ein Vorurteil, den Standpunkt zu vertreten, daß eine Rechtsform prinzipiell der anderen überlegen sei, zumal die Ausgestaltung, wie ich ausführte, bei GmbH und öffentlicher Anstalt sehr ähnlich sein kann.

## **2. Rechtliche und faktische Selbständigkeit**

Man muß also in die Einzelheiten einsteigen und kann sich nicht mit allgemeinen Phrasen die konkrete Prüfung ersparen. Und deshalb meine ich, daß auch Berlin jetzt bei den anstehenden Entscheidungen aufgerufen ist, sich diesen einzelnen Fragen zu stellen und nicht mit pauschalen Argumenten zu arbeiten. Zunächst einmal ist, wenn man Vor- und Nachteile abwägt, zur Rechtsstellung der Unternehmen ganz allgemein etwas zu sagen: Sowohl die selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts als auch die GmbH haben rechtliche Selbständigkeit im Gegensatz zum Eigenbetrieb, der letztendlich eben doch Teil des Landes bleibt, was den Durchgriff leichter macht. Vor allen Dingen bedeutet Unselbständigkeit, daß - normalerweise jedenfalls, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht - der Betrieb kein Klagerecht gegen seinen Träger besitzt. Das mag nicht immer aktuell sein, weil man seinen eigenen Träger nicht laufend verklagt, aber es macht vom atmosphärischen Hintergrund her schon etwas aus, ob man letztendlich seine Rechte verteidigen kann oder ob man sich fügen muß.

Man muß allerdings fairerweise einräumen, daß in punkto rechtlicher Selbständigkeit die faktische Selbständigkeit weitgehend davon abhängig ist, ob man auf eigenen Füßen steht. Wenn man dies gewährleisten kann, wenn also ein Unternehmen sich selbst trägt, dann genießt es normalerweise auch, unabhängig von der Rechtsform Anstalt oder GmbH, viel Selbständigkeit und hat selbst als Eigenbetrieb noch eine respektable Selbständigkeit, während ein Unternehmen, das auf Zuschüsse angewiesen ist, immer irgendwie in Abhängigkeit lebt, denn den Zuschuß kann es sich nicht selbst bewilligen, und so muß es in eine Diskussion mit dem Träger eintreten. Auch das wird man berücksichtigen müssen, wenn von der eigenen Rechtsstellung die Rede ist.

Die prekäre Lage von Zuschußunternehmen wird deutlich, wenn man das - wie ich es nennen möchte - Trauerspiel des § 28a Bundesbahngesetz betrachtet, also den Versuch einer festen Regelung zugunsten der Bahn, damit sie nicht jeweils bei der "Zumutung" gemeinwirtschaftlicher Leistungen - um es zuzuspitzen sage ich Zumutung und nicht Anforderung -, völlig abhängig ist, sondern den nötigen Ausgleich verlangen kann. Diese Regelung hat bisher, eben wegen der Schwäche der Rechtsposition der Bundesbahn, nicht einmal bewirken können, daß der Anspruch, der ihr eigentlich eingeräumt ist, auch wirklich realisiert werden konnte. Und so ist die Entwicklung zu den hohen Schulden der Bahn durch diese Regelung, die eigentlich etwas anderes bewirken sollte, nicht aufgehalten worden.

Also ist bei der Wahl der Rechtsform die rechtliche Selbständigkeit ein Punkt, der dafür spricht, nicht beim Eigenbetrieb zu bleiben, sondern die Anstalt oder auch die GmbH ins Auge zu fassen.

## **3. Einflußnahmemöglichkeiten des öffentlichen Trägers**

Sehr wichtig ist ferner der Punkt: Einflußnahme im Interesse der öffentlichen Aufgaben, die es zu erledigen gilt. Hier ist festzustellen, daß die Rechtsformen sich schon beachtlich unterscheiden und daß man deshalb diesen Punkt sorgfältig bedenken sollte. Wichtig scheint mir, daß (und dies gilt sogar für die Verwaltung selbst) es niemals eine Einbahnstraße der Einflußnahme geben sollte, sondern daß im Grunde eine Art Dialog, ein Ausgleich zwischen den im Unternehmen sich bildenden Vorstellungen und den Anforderungen, die der Träger an das Unter-

nehmen stellt, vorhanden ist. Dieses Spannungsverhältnis ist meines Erachtens sehr fruchtbar; man kann es im öffentlichen Bereich auch als Dialog von Politik und Verwaltung begreifen, als Dialog zwischen dem Unternehmen mit seinen Anforderungen und Gegebenheiten und dem Träger, der die Aufgaben erfüllt sehen möchte. Es muß eine Art Gegenstromverfahren stattfinden.

Folglich muß man bei der Rechtsform danach fragen, welche geeignet ist, diesen Dialog, dieses Gegenstromverfahren vernünftig zu organisieren. Und hier zeigt in der Tat zumindest der Eigenbetrieb nach Kommunalrecht, wie wir ihn in den Flächenstaaten haben, gewisse Schwächen; der Betrieb befindet sich als solcher in einer schwierigen Situation, weil seine Kompetenzen so begrenzt sind, daß er nicht als wirklicher Partner agieren kann. Das Berliner Eigenbetriebsrecht bietet da schon etwas mehr und könnte weiterentwickelt werden fast bis zur Anstaltsform; aber bei rechtlicher Unselbständigkeit bleibt natürlich die Gefahr der Einbahnstraße stärker gegeben als bei einer Verselbständigung.

Bei der öffentlichen Anstalt kann die Einflußnahme so austariert werden, wie es der Situation und den Gegebenheiten, den Anforderungen entspricht; da ist Regelungsspielraum vorhanden, so daß nach der Sachlage beurteilt werden kann, was gelten soll. Bei der GmbH liegt es in diesem Punkt im wesentlichen ebenso, wenngleich hier eine gewisse Problematik darin besteht, daß bei einem obligatorischen Aufsichtsrat, wie er bei größeren GmbH's im Interesse der Mitbestimmung gegeben ist, das GmbH-Recht - mit Recht, muß man sagen - im Hinblick auf die private Wirtschaft etwas mehr Stringenz anordnet, die man kaum auflockern kann, weil eben die Mitbestimmung nicht beiseite geschoben werden darf. Das ist auch richtig so, weil man ja beim privaten Eigentümer vermutet, daß er sich, wenn er nicht festgelegt wird, doch den Mitbestimmungsforderungen entziehen wird, so daß hier etwas mehr rechtliche Bindung notwendig ist. Im öffentlichen Bereich würde man unterscheiden müssen zwischen der rein wirtschaftlichen Frage - da kann man es ebenso sehen wie bei Privaten - und den öffentlichen Aufgaben, die erfüllt werden sollen; bei diesen kann und soll es ein Übergewicht des Trägers geben, und man wird auch die Mitbestimmung etwas anders ansetzen müssen. In diesem Punkt lassen sich bei der Anstalt des öffentlichen Rechts die Gewichte besser austarieren als bei der GmbH; aber immerhin ist auch diese relativ flexibel, so daß man sie wohl verwenden kann.

Bei der Aktiengesellschaft hat sich dagegen gezeigt, daß die Einflußmöglichkeiten oder Einflußnotwendigkeiten, die man im Interesse der Erfüllung öffentlicher Aufgaben braucht, sich meistens wesensfremd ausnehmen und fehlen. Deshalb meine ich, daß man diese Form nur wählen sollte, wenn entweder die Aufgabe relativ konstant und statisch ist, so daß man die Dinge festlegen kann (aber das ist ja gerade nicht der Sinn der Aktiengesellschaft, eine Art statische Verwaltung zu bilden), oder aber wenn man sich im Einzelfall darüber im klaren ist, daß die Aufgabe bereits in der Satzung so präzisiert werden kann, daß man im Grunde die Einflußnahme dann nur noch per Satzungsverwirklichung zu konkretisieren braucht. Ob das der Fall ist, müßte man jeweils prüfen. Ich habe beobachtet, daß man in Zeiten, in denen die Versorgung eine außerordentlich statische Aufgabe war - das würde ich für die 60er und 70er Jahre behaupten -, mit der Aktiengesellschaft gut arbeiten konnte; ob aber diese Rechtsform jetzt, bei gemeinsamem Binnenmarkt und beim Übergang zu neuen Versorgungsformen und -dimensionen, zweckmäßig sein wird, wäre noch zu überlegen. Ich würde die GmbH eher empfehlen, wenn es denn die Gesellschaftsform sein soll.



#### 4. Konzernbildung (Holding-Lösung) - Querverbund

Bei den Organisationsfragen möchte ich mich kurz fassen; denn Herr Reichard wird dazu Ausführungen machen. Ich weise aber darauf hin, daß man bei der Anstalt den größten Spielraum besitzt, wobei ich mich hier nur auf die eine Frage konzentrieren möchte, die problematisch ist, nämlich die Frage der Konzernbildung oder der Holdingbildung, was man auch Querverbund zu nennen pflegt. Bisher hatte Berlin diese Technik des Querverbundes von Versorgung und Verkehr nicht, sondern Bewag, Gasag, BVG standen als selbständige Unternehmen des Landes - in welcher Rechtsform auch immer - einander gegenüber und waren nicht irgendwie konzern- oder holdingmäßig verbunden. Das war wohl auch in der gegebenen Lage nicht notwendig, da in Berlin das Finanzsystem besonders geregelt war und weil der Bundeszuschuß individuell auf das Land zugeschnitten wurde, so daß ein besonderer Anlaß, aus steuerlichen Gründen über Verbundlösungen nachzudenken, nicht in gleichem Maße bestanden hat wie in den Kommunen in den Flächenstaaten. Dort ist es aber so, daß üblicherweise Versorgung und Verkehr im Querverbund verklammert sind, um die entsprechenden Kooperations- und Synergieeffekte zu nutzen; das ist für Klein- und Mittelstädte wichtig, wäre in Berlin allerdings nicht relevant, würde jedenfalls nicht im Vordergrund stehen und wäre vielleicht sogar unerwünscht, weil die Betriebe an sich schon recht groß sind.

Es gibt aber einen zweiten Aspekt der Zusammenfassung, nämlich steuerlicher Art, und der kann auch für Berlin wichtig sein. Es können nämlich die Gewinne aus dem Stromgeschäft (und vielleicht auch dem Gasgeschäft) ohne Versteuerung mit den Verlusten des Nahverkehrs verrechnet werden, was in Berlin bisher nicht der Fall ist, aber auch hier akut werden könnte.

In diesem Zusammenhang könnte und müßte eventuell nachgedacht werden über die Frage, ob auch bei der Anstaltsform eine Art Konzernstruktur möglich ist. Das kennen wir bislang nicht; aber erste Ansätze zeigen, daß auch dies entwickelbar ist. Die Bundespost ist jetzt Anstalt, bisher noch unselbständig, aber vielleicht demnächst selbständige Anstalt mit drei Teilanstalten. Es ist also, wie man sieht, möglich, Schritte in dieser Richtung zu tun. Wir haben bei der Berliner Landesbank auch eine neue Konstruktion, die vom früheren Recht abweicht und eine gegliederte Struktur aufweist. Ich sehe aus verfassungsrechtlichen Gründen kein Hindernis, solche gegliederten Anstalten zu entwickeln, das heißt Anstalten, die entweder aus einer Oberanstalt (juristische Person) mit unselbständigen Unteranstalten bestehen oder aber eine Art Anstalts-Konzern bilden, also aus einer Oberanstalt und (darunter) mehreren Unteranstalten zusammengesetzt sind, die ihrerseits wieder selbständige juristische Personen darstellen. Was allerdings nicht gehen wird - und insoweit stößt man auf gewisse Organisationsgrenzen -, ist die Verklammerung von Gesellschaften einerseits und Anstalten andererseits unter dem Dach einer privatrechtlichen Gesellschaft. Eine Konstruktion mit einer Oberanstalt an der Spitze wäre vielleicht denkbar, also daß es eine Oberanstalt "Berliner Betriebe" gibt, die reine Finanzholding ist und nur den Ausgleich der Sparten organisiert, aber operativ nicht tätig ist. Unter diesem Dach könnten dann Gesellschaften und Anstalten zusammengefaßt sein, so daß prinzipiell ein Weg der Konzern-Organisation offenstände. Aber insoweit wären noch einige Einzelheiten zu prüfen; ich sehe jedenfalls noch Beratungs- und Prüfungsbedarf im Detail, wenn man sich solchen Lösungen nähern will. Im Augenblick ist die Konzernbildung noch nicht in der Diskussion, aber Berlin kann sich nicht mehr ausklinken aus der allgemeinen Entwicklung, sondern wird auch über diese Dinge nachdenken müssen, die überall anstehen.

## 5. Personalwirtschaft

Ich will noch den Punkt Personalwirtschaft erwähnen und meine damit vor allen Dingen die Selbständigkeit der Unternehmen bei der Personalwirtschaft (also "Personalhoheit"). Diese ist bei den Eigenbetrieben immer nur begrenzt gewährleistet, vor allem in den Flächenstaaten. Sie ist bei der Anstalt des öffentlichen Rechts dagegen ebenso gegeben oder jedenfalls möglich - je nach Satzung und Errichtungsgesetz - wie bei der GmbH, so daß man in diesem Punkt den Spielraum der Unternehmen so gestalten kann, wie man das für vernünftig hält. Und das würde wohl bedeuten, daß man eine eigene Personalhoheit der Unternehmen vorsieht. Bei den Tarifverträgen wird es allerdings etwas schwierig, nicht eigentlich aus verfassungsrechtlichen, sondern aus politischen Gründen. Man könnte durchaus ausgehen von der Tarifautonomie und schlicht fordern, daß sowohl eine Anstalt des öffentlichen Rechts als auch eine GmbH das Recht haben müßten, selbst mit den Gewerkschaften die Tarifverträge auszuhandeln, wie sie es wünschen. Aber das scheidet bekanntlich daran, daß die Gewerkschaften nur die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes oder verwandte Verträge wünschen und nur diese es ermöglichen, die VBL-Beteiligung aufrechtzuerhalten; und diese muß wohl bleiben, wie wir aus einigen Vorgängen wissen. Denn die Beträge, die man als Ablösungen bezahlen müßte, um aus der VBL auszuschneiden, würden allein schon den Konkurs der Unternehmen bedeuten, und es käme natürlich noch - wenn man die Betriebe weiterführen will - die neue Versorgung mit ihren Lasten hinzu, so daß man hier auf eine Grenze des Dispositionsspielraums stößt. Da tut sich die öffentliche Anstalt etwas leichter, weil sie ja darauf zugeschnitten ist, Tarifverträge zu haben, die zum öffentlichen Bereich gehören. Bei der GmbH wäre hier sicherlich eine offene Flanke, die eine gewisse Unsicherheit bedeutet, denn man wird eine GmbH nicht auf Tarifverträge des öffentlichen Dienstes festlegen können. Aber wie auch immer, diese Frage wird sicherlich bei der Entscheidung eine Rolle spielen, wobei ich hinzufügen möchte, daß man hier in Berlin bei den Betrieben zum Glück nicht das Problem der Beamten zu berücksichtigen hat, das bei der Bundespost den Entscheidungsspielraum zusätzlich einschränkt und besondere Regelungen notwendig macht.

## 6. Tarife und Finanzierung

Eine wichtige Frage für die Rechtsform sind die Tarife und die Finanzierung; ich kann hier nur kurz darauf eingehen. Die Tarifbildung lag bisher nicht bei den Eigenbetrieben, sondern, was die für die Bevölkerung wichtigen Versorgungstarife - BVG-Tarife usw. - angeht, beim Senat. Es ist die Frage, inwieweit eine Übertragung auf die Anstalt oder GmbH angezeigt wäre. Auch hier kann die Regelung bei der Anstalt ähnlich aussehen wie bei der GmbH. Es ist aber in beiden Fällen möglich, zwischen verschiedenen Modellen zu wählen. Ich meine, das vorzugswürdige Modell wäre jenes, bei dem die Initiative für die Tarife nicht beim Träger liegt, sondern beim Unternehmen, also bei der Anstalt oder GmbH; insbesondere wäre die Anstalt gut geeignet, diese Rolle zu übernehmen.

Allerdings wird man um der öffentlichen Aufgabenerfüllung willen einen Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Senats nicht umgehen können; das ist auch überall so üblich. Wenn aber das Unternehmen aufgerufen ist, seinerseits Vorstellungen über die Tarifbildung zu entwickeln, wird gewährleistet, daß der Sachverstand und auch die Erfahrungen des Unternehmens den Ausgangspunkt für

Tarifüberlegungen bilden. Der Senat hat dann zu prüfen, ob er im öffentlichen Interesse den vorgeschlagenen Tarifen zustimmen kann oder nicht. Wenn er Bedenken aus dem öffentlichen Interesse heraus sieht, muß er in der Lage sein, die Genehmigung zu versagen; er müßte allerdings dann konkret belegen können, welche öffentlichen Interessen gegeben sind und warum sie gerade den vorgeschlagenen Tarifen entgegenstehen. Besonders begründet werden müßte das deshalb, weil ja das Unternehmen selbst auch verpflichtet ist, in Anlehnung an die oder in Erfüllung der vorgegebenen öffentlichen Aufgaben Tarife vorzuschlagen. Ferner sollte der Senat, wenn ihm die entsprechende Tariffhöhe nicht verantwortbar erscheint, nicht einfach berechtigt sein, den Tarif abzulehnen, sondern er müßte dann, wenn er die Genehmigung zu höheren Tarifen versagt, entsprechende Abgeltung leisten, also das tun, was wir aus § 28a Bundesbahngesetz und vom Personenbeförderungsgesetz her kennen. Diese Verpflichtung wäre sachgerecht, damit das Unternehmen nicht ausblutet. Man kann natürlich für einige Zeit Unterdeckung zumuten; aber das ist dann Substanzauszehrung, und was das heißt, kann man am Beispiel Bundesbahn deutlich erkennen.

Bei der Finanzierung liegen die schwierigsten Fragen. Hier ist im Vergleich der Rechtsformen noch einiges aufzuarbeiten; dabei wird man ohne den Sachverstand aus Banken-/Sparkassenkreisen nicht auskommen. Bei der Finanzierung eines Unternehmens ist zwischen Eigenkapital und Fremdkapital zu unterscheiden, beim Eigenkapital zwischen echtem und unechtem oder ergänzendem. Echtes Eigenkapital ist vom Träger zur Verfügung zu stellen, soweit das Unternehmen ausschließlich dem Land Berlin gehört, also von diesem. Man muß wohl davon ausgehen, daß die vorhandene Eigenkapitalausstattung einschließlich Rücklagen, die man ansammeln konnte, vorgegeben und kalkulierbar aber nicht vermehrbar sind, weil im Zweifel dem Land Berlin die Möglichkeit fehlen wird, zusätzliches Eigenkapital selbst zur Verfügung zu stellen. Angesichts des Investitionsbedarfs der Unternehmen muß weiteres Eigenkapital, z.B. unechtes, in dem Umfang beschafft werden, wie man es für wirtschaftlich vernünftig hält. Hier gibt es gewisse Möglichkeiten, die das Kreditwesengesetz im Interesse der Kreditinstitute eröffnet hat, nämlich Kapital zu beschaffen, das zwar kein Mitbestimmungsrecht im Unternehmen, also keine Mitinhaberschaft, gewährleistet, wohl aber Risiko-Kapital darstellt, das am Gewinn und Verlust teilnimmt und damit als haftendes Kapital angesehen werden kann. Wir kennen Genußscheinkapital und stille Beteiligungen als Möglichkeiten, die jedoch in sich recht kompliziert sind. Von diesen Möglichkeiten wurde aber inzwischen Gebrauch gemacht.

Allerdings müßte man, um auszuloten, welche Möglichkeiten sich hier in Berlin bieten, Sachverstand aus dem Bankenbereich in Anspruch nehmen. Die Dinge liegen nicht öffentlich zu Tage; man müßte im einzelnen begutachten lassen, welche Chancen entweder ein Eigenbetrieb - die würde ich als relativ schwach ansehen - oder aber eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder eine GmbH bei der Platzierung solcher Titel am Kapitalmarkt hätte. Es geht um die Frage, welchen Bonus, welchen Vorzug das Publikum setzen würde, ob es also einen Unterschied machen würde zwischen öffentlicher Anstalt und GmbH. Ich vermute, daß längerfristig ein solcher Unterschied nicht gemacht würde; denn es kommt dem anlegenden Publikum letztlich auf den Zins und die Sicherheit an; wer haftendes Kapital zur Verfügung stellen soll, dem muß erstens ein gewisser Bonus gezahlt werden (darum hat ja unsere Wirtschaft so wenig Eigenkapital, weil man dieses stärker bedienen muß als Fremdkapital), und man müßte natürlich sehen, welche Absicherung (Landesbürg-

schaften eventuell) man den Anlegern bieten müßte, um die Papiere angemessen auf dem Kapitalmarkt unterzubringen. Inwieweit die Rechtsform die Entscheidungen beeinflußt, müßte also im einzelnen geprüft werden. Es gibt wahrscheinlich ein höheres Image der Gesellschaftsform am Kapitalmarkt - diese Form ist bekannter; dieser Bonus wird aber sicherlich letztendlich nicht durchschlagen können, weil es doch auf die Solidität und den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens längerfristig ankommt. Ganz kurzfristig kann natürlich der Bekanntheitsgrad bestimmter Rechtsformen eine Rolle spielen; aber längerfristig wird das kaum der Fall sein.

Beim Fremdkapital wären die gleichen Überlegungen anzustellen, z.B. bei der Plazierung von Anleihen. Hier konnte ich im Rahmen meines - wenngleich bescheidenen - Erfahrungsbereichs beobachten, daß gelegentlich sogar öffentliche Anleihen international besser unterzubringen sind als die von privaten Gesellschaften, über deren Schicksal man ja im Ausland nur schwer zuverlässige Informationen gewinnen kann, so daß die Absicherung durch eine staatliche Instanz - Land, Bunderheblich bessere Plazierungsmöglichkeiten eröffnet. Also könnte die öffentliche Anstalt in Anbindung an ihren Träger und im Zusammenhang mit der Haftung des Landes für diese Anstalt bessere Plazierungsmöglichkeiten finden als eine GmbH. Diese wäre, um gleichzuziehen, auf Landesbürgschaften angewiesen, die möglicherweise das Manko ausgleichen könnten. Das anliegende Publikum im Ausland scheint - wie ich erfahren habe - unmittelbare staatliche Absicherung im Zinssatz zu honorieren. Aber hier wäre - wie bereits gesagt - unbedingt eine Begutachtung durch kompetente Bankinstanzen notwendig; Plazierungsfragen kann man als Außenstehender und wahrscheinlich selbst als Wirtschaftsprüfer nicht hinreichend beurteilen.

## **7. Prüfungswesen**

Als letztes wäre ein Blick auf das Prüfungswesen zu werfen. Ich habe den Eindruck, daß die öffentliche Anstalt in dem Verdacht steht, einen Nachteil insofern aufzuweisen, als sie die Herrschaft des Rechnungshofs nicht abschütteln kann, der ja nicht unbedingt im Geruch steht, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in Unternehmen besonders gut beurteilen zu können, sondern der sich eher an Verwaltungsmaßstäben orientiert. Es besteht aber kein Zweifel, daß auch in diesem Bereich das Land nach den Vorgaben des Bundeshaushaltsrechts einen erheblichen Spielraum besitzt. Das Land ist in der Lage, nach den Regeln des Haushaltsgrundsätze-gesetzes den Rechnungshof auf eine subsidiäre Prüfung zu beschränken, das heißt also, die Prüfung des Unternehmens durch einen Wirtschaftsprüfer vorzusehen, und zwar bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt ebenso wie bei der GmbH. Die Rechnungsprüfung hätte bei der GmbH die Rechte, die nach §§ 53, 54 Haushaltsgrundsätze-gesetz vorgesehen sind. Ziemlich parallel dazu könnte man bei der Anstalt des öffentlichen Rechts eine ähnliche Begrenzung der Einflußnahme vorsehen, das heißt also nur eine subsidiäre Prüfung. Auch insofern wäre die öffentliche Anstalt letztendlich gleich gut geeignet für die Berliner Unternehmen wie eine GmbH.

## **8. EG-Recht**

Man könnte noch auf das öffentliche Auftragswesen usw. eingehen. Hierzu ist aber festzustellen, daß das EG-Recht demnächst dominant sein wird, und dieses erfaßt die Unternehmen Berlins unabhängig von der Rechtsform in jedem Sektor gleichmäßig. Gleich, welche Rechtsform man wählt, man kann diesen Anforderungen (EG-

weite Ausschreibung bei größeren Aufträgen in den Sektoren Versorgung, Entsorgung und Verkehr) nicht ausweichen. Insofern ist hier also kein Präjudiz für die eine oder andere Rechtsform gegeben.

## **9. Bundesrecht - Landesrecht**

Schließlich sollte man noch berücksichtigen, daß bei den Rechtsformen Aktiengesellschaft und GmbH das Land den bundesrechtlichen Vorgaben (Aktienrecht/GmbH-Recht ist Bundesrecht) unterworfen ist und nur die dort belassenen Ausgestaltungsspielräume besitzt, während das Land bei der Schaffung öffentlicher Anstalten eine wesentlich größere Freiheit genießt, weil es solchen Vorgaben nicht unterworfen ist. Das Anstaltsrecht ist Bundes- und Landesrecht parallel; für den Landesbereich bestimmt der Landesgesetzgeber, wie öffentliche Anstalten ausgestaltet werden sollen, in den Grenzen einiger Vorgaben des Haushaltsrechts, die ich genannt habe, und in den Grenzen des Verfassungsrechts natürlich (Demokratieprinzip, Rechtsstaatprinzip); jede öffentliche Instanz muß in das allgemeine Verfassungsrecht eingebettet bleiben. Das sind aber Anforderungen, die nicht im einzelnen auf die Organisation durchschlagen, so daß man von einem beachtlichen Spielraum des Landes ausgehen kann. Dieser Spielraum wird allerdings - und darauf möchte ich fairerweise hinweisen - bei einer Anstalt und einer GmbH etwas anders ausgeübt. Bei der öffentlichen Anstalt ist es im wesentlichen der Landesgesetzgeber, das Berliner Abgeordnetenhaus, das die Ausgestaltung vornimmt. Bei der GmbH dagegen - denn sie ist ja eine Rechtsform des privaten Rechts - ist es der Senat oder der zuständige Senator, der in dem Errichtungsakt beim Notar die Bedingungen festlegt und der sie auch verändern kann. Auch dies sollte man im Hinterkopf behalten, wenn von den beiden Rechtsformen die Rede ist.

## **10. Abschließende Würdigung**

Ich meine also insgesamt gesehen, daß sich die vorhandenen Vor- und Nachteile bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt und bei der GmbH ziemlich ähnlich gestalten. Es sind nur einige wenige aus der Rechtsform herrührende Unterschiede auszumachen, so daß man bei der Wahl von den aufgezeigten Kriterien ausgehen kann. Ich würde einen wirklichen Vorsprung der GmbH nur sehen, wo es um sehr kommerzielle Angelegenheiten geht, also um Business, wo mit etwas burschikosen Methoden gearbeitet wird, die man im öffentlichen Bereich nicht anwenden sollte. Ein solcher kommerzieller Bereich ist aber bei den Berliner Betrieben kaum vorhanden; auch das Agieren im Ausland ist nur in Ausnahmefällen vorgesehen. Im Ausland kann eine private Gesellschaft besser Fuß fassen als eine öffentliche Anstalt, weshalb ja auch die deutschen Landesbanken Tochtergesellschaften in Luxemburg gegründet haben. Das ist also ein Bereich, wo die GmbH vielleicht einen Vorsprung vorweisen kann, während für die Aufgabenerfüllung im Inland aber die öffentliche Anstalt den Vorteil bietet, daß für sie die öffentliche Aufgabe nicht gleichsam eine übergestülpte fremde Angelegenheit ist, sondern zu ihrem urenigsten Anliegen gemacht werden kann, so daß sie im Ergebnis, da sie alle übrigen Vorteile auch für sich verbuchen kann, eine gewisse Präferenz verdient, die aber im einzelnen durch Begutachtung erhärtet werden müßte.

Ortwin Scholz\*

## **Die Rechtsformänderung der Berliner Eigenbetriebe aus der Sicht dieser Betriebe**

Nach dem wissenschaftlichen Exkurs möchte ich zurückkehren in die Niederungen der Unternehmen. Bei der Unterschiedlichkeit der Berliner Eigenbetriebe und auch ihrer internen Vielfalt ist das Thema, das mir gestellt ist, kein einfaches. Außerdem ist die Diskussion um die neue Rechtsform inzwischen beinahe über die heutige Veranstaltung hinweggegangen.

Lassen Sie mich meine Ausführungen mit einer auszugsweisen Zitierung beginnen:

### *“Die Umbildung der Berliner Werke*

Wie bekannt, hat die Stadt Berlin eine Sachverständigenkommission berufen, die ihr Vorschläge zur Neugestaltung ihrer Werke und zur Hebung deren Wirtschaftlichkeit machen sollte. Die Kommission hat das Gutachten erstattet.

Eine zweckmäßige Organisation der städtischen Werke muß so beschaffen sein, daß sie in der Lage ist, alle mit den Werken verknüpften Interessen zu erfassen und zu fördern. Vor allem aber muß sie unter den gegenwärtigen schwierigen finanziellen und kommunalen Verhältnissen aktionsfähig sein. Überblickt man den Kreis der mit den Werken zusammenhängenden Interessen, so findet man, daß diese teils öffentlicher, d.h. kommunaler Natur sind, teils rein wirtschaftlicher, im besonderen betriebstechnischen Charakter tragen. Die neu einzuführende Organisation muß zunächst auf dieses zweifache, gleichsam doppelpolige Wesen der Interessensphären Rücksicht nehmen. Faßt man alles Gesagte zusammen, so ergibt sich als erste Forderung:

*Die neue Organisation der städtischen Werke muß der kommunalen Atmosphäre so weit wie möglich entrückt sein.*

Als zweite Forderung ergibt sich aus der Erwägung, daß die neue Organisation in der Lage sein muß, alle ihre Aufgaben auch wirklich durchzuführen und aller ihr entgegenstehenden Schwierigkeiten Herr zu werden:

*Die neue Organisation muß die denkbar größte Handlungs- und Bewegungsfreiheit besitzen.*

Diese beiden Gesichtspunkte ergeben als zweckmäßigste Organisationsform für die städtischen Werke die handelsrechtliche Form der Aktiengesellschaft.”

Gefunden habe ich diese Abhandlung in “Das Gas- und Wasserfach” Heft 38, Jahrgang 1922. Ein halbes Jahr nach Vorlage des einstimmig verabschiedeten Berichtes der Kommission handelte Berlin.

Berlin hat damit bei seinen Ver- und Entsorgungsunternehmen Erfahrungen mit verschiedenen Rechtsformen sammeln können. Sie waren am Anfang Regiebetriebe und Anstalten, wurden - wie eben gehört - Aktiengesellschaften und ab 1938 bzw. nach dem Kriege Eigenbetriebe. Keine Erfahrungen für die Betriebe liegen vor für Eigenbetriebe mit einem modernisierten Eigenbetriebsgesetz und für die Rechtsform der “Anstalt öffentlichen Rechts” mit eigener Rechtspersönlichkeit.

---

\* Ortwin Scholz ist Kfm. Geschäftsleiter der Berliner Wasser-Betriebe, Berlin.

Was war für mich das Überzeugende beim Lesen der eben zitierten Entscheidungsfindung aus dem Jahre 1922?

- Da hatte Berlin finanzielle Probleme. Die hat Berlin heute wohl auch.
- Da hatte Berlin kommunale Probleme. Die hat Berlin heute nicht minder.
- Da hatte Berlin Werke mit kommunaler Natur, aber wirtschaftlichem Charakter. Heute geht es für Berlin um die gleichen Werke, sehe ich einmal von der BEWAG und seit kurzem von der GASAG ab.
- Damals forderte Berlin eine Entrückung aus der kommunalen Atmosphäre und die denkbar größte Handlungs- und Bewegungsfreiheit. Das sollte auch die heutige Maxime des Handelns für Berlin sein - und nicht eine "möglichst große Handlungsfreiheit", wie immer wieder zu lesen ist.

Das Faszinierende für mich ist: Berlin hatte damals die Probleme der Betriebe erkannt. Berlin berief eine Expertenkommission. Berlin erhielt ein Votum, und Berlin handelte innerhalb eines halben Jahres.

"Die geplanten Rechtsformänderungen der Berliner Eigenbetriebe aus Sicht dieser Betriebe." Das heißt doch wohl als Folge aus dem vorher Gesagten: die Rechtsformänderung auch aus der Sicht Berlins, des Eigentümers der Betriebe.

Berlin als Eigentümer seiner Betriebe muß entscheiden, was es will. Betriebe der Daseinsvorsorge, was immer man darunter verstehen will oder soll. Oder moderne leistungsfähige wirtschaftlich operierende Dienstleistungsunternehmen. Die Vorgabe des Eigentümers müßte eindeutig sein: *das Letztere, das Dienstleistungsunternehmen, kommunal integriert mit kommunalem Auftrag.*

Die derzeitige Rechtsform des Eigenbetriebes, die sich auf der Basis des 1959 geschaffenen Eigenbetriebsgesetzes entwickelte, stößt nicht erst seit heute bei allen Betrieben an ihre Grenzen. Im geschichtlichen Rückblick ist es beinahe unerheblich, daß bei allen Änderungen bzw. Anpassungen dieses Gesetzes der Handlungsfreiraum der Unternehmen sukzessive eingeschränkt wurde. War der Grundgedanke bei Schaffung des Gesetzes noch, ein kommunal orientiertes Spiegelbildgesetz zum Aktiengesetz zu schaffen, so wurde es in der Folgezeit zu einer Verwaltungsvorschrift beschnitten. Höhepunkt dieser Entwicklung war die Ausdehnung der Landeshaushaltsordnung im Rahmen des Landeskrankenhausgesetzes auch auf die Eigenbetriebe im Jahre 1974. Damit fiel man auf den Entwicklungsstand vor 1959 zurück. Ein Zustand, der heute noch anhält.

Viele Probleme, die in Politik und Öffentlichkeit den Betrieben und noch mehr ihrem jeweiligen Management zugeschrieben wurden, waren und sind ganz einfach systembedingt. Sie wurden und werden bis heute als Preis für die Mitspracherechte der Verwaltung in Kauf genommen.

Letztlich führte diese Entwicklung zu dem derzeitigen Zustand. Die Betriebe werden mehr oder weniger nicht von den nach dem Eigenbetriebsgesetz an sich verantwortlichen Geschäftsleitungen geleitet, sondern von unterschiedlich vielen Verwaltungen, Parlamentsausschüssen usw. Mit dem Übergang der Mitsprache ging jedoch *keine Entlastung von der Verantwortung* bei allen Managementinstanzen der Unternehmen einher. Das ist eine mehr als unbefriedigende Lösung.

Worauf die Bevölkerung Berlins, ein so anonymes Gebilde sie leider oder auch Gott sei Dank sein mag, einen Anspruch hat, ist die Vorlage eines zukunftsorientierten, über das Jahr 2000 hinausreichenden, den Anforderungen Berlins gerecht werden-

den Konzepts - eines Konzepts, das für die Bevölkerung Berlins einen attraktiven Lebensraum sichert, eines Konzepts, das die Chance bietet, diese Leistungen für die Bevölkerung so wirtschaftlich wie möglich zu erbringen und die Chancen der Berliner Unternehmen auch außerhalb Berlins, am meisten im Umland, wahrzunehmen.

Dazu reicht es nach Meinung vieler Fachleute mit praktischer Erfahrung in der Führung von solchen Unternehmen nicht aus, an einzelnen verwaltungsrechtlichen Auflagen herumzukurieren. Seit 1959 - dem Jahr der Eigenbetriebsgesetz- installierung- hat sich in allen Bereichen des politischen und wirtschaftlichen Lebens Entscheidendes verändert. Es reicht nicht aus, die Restriktionen von 1974 einfach wieder zurückzunehmen und allenfalls hier und da formulierte Gesetzeskosmetik einzubringen.

Bei den Berliner öffentlichen Betrieben handelt es sich um Milliardenvermögen. Den Nachweis ihrer Befähigung, die anstehenden Probleme zu lösen, haben sie in der Vergangenheit überwiegend erbracht - trotz aller Restriktionen. Für die Zukunft werden sie das bei steigenden Problemen in den technischen, wirtschaftlichen und auch personellen Bereichen nur können, wenn sie konsequent und schnell, eben wie Unternehmen, handeln können.

Bei allen Überlegungen zur neuen Rechtsform darf der Druck von außen auf Berlin und die Betriebe Berlins nicht übersehen werden. Mit dem Fall der Mauer und der Wiedervereinigung sind branchengleiche und finanzstarke Unternehmen mit weitgefächertem Angebotsspektrum in Berlin tätig geworden oder hierzu bereit. Einige seien beispielhaft aufgeführt: Preußenelektra, Ruhrgas, Wintershall, Gaz de France, Metallgesellschaft, General des Eaux, Lyonnaise des Eaux, ALBA und andere Entsorger wie VEBA oder RWE. Für einige der Berliner Eigenbetriebe ist der Punkt, an dem solche Unternehmen in ihre Tätigkeitsbereiche eindringen, bereits erreicht. Ich nenne beispielhaft den Wettbewerb zwischen BSR und ALBA, und es gibt zunehmende Konkurrenz auch für die BEHALA, seit Schiene und Straße, die lange keine Konkurrenten waren, jetzt frei und offen, für jedermann zur Erbringung billiger Dienstleistungen nutzbar sind. Einige Betriebe befinden sich also schon im Konkurrenzkampf, andere haben als sogenannte Quasi-Monopole vielleicht noch etwas Zeit zur Neuorientierung.

Welches sind nun unabdingbare Forderungen an die neue Rechtsform? Ich möchte im folgenden auf die vielleicht wichtigsten eingehen:

*Die neue Rechtsform muß die Einbindung in die Vorschriften des Gesetzes über die Zuständigkeiten der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG) abschaffen!*

Über dieses Gesetz wird die Mitleitung und die enge Einbindung der an sich als "Sondervermögen" ausgegliederten Betriebe allumfassend geregelt. Vermeintliche Freiräume zur Unternehmensführung, die das Eigenbetriebsgesetz noch läßt, können und werden durch Ressortinteressen der Verwaltungen unterbunden.

Das reicht von Vorschriften und Auflagen zu den Betriebsaufgaben, zur technischen, wirtschaftlichen und personellen Führung der Betriebe bis hin zu alltäglichen Dingen aus dem Leben von Unternehmen.

So geht es z.B. einfach nicht mehr an, daß Mitarbeiter der Unternehmen in vielen Gremien der IHK Berlin mitwirken und gefragte Gesprächspartner sind, das Unternehmen selbst aber wegen des vorgenannten Gesetzes, trotz erheblicher Gewerbesteuerzahlungen, nicht Mitglied der IHK werden kann.



*Die neue Rechtsform muß die eigene Rechtspersönlichkeit des Unternehmens sicherstellen.*

Es ist den Unternehmen mehr als abträglich, daß sie je nach Gutdünken und Interessenlage Dritter mal als eigenständige Unternehmen mit der Pflicht der Eigenverantwortung bezeichnet werden und ein andermal auf ihre Verpflichtung als Teil der Hauptverwaltung nachdrücklich hingewiesen werden, daß sie von anderen Verwaltungsteilen Berlins häufig als Instrument für neue Abgaben und Adressat für neue Auflagen betrachtet werden - ohne daß die Möglichkeit des erfolgversprechenden Widerspruchs besteht. Eine beamtete Schlichtung, die hin und wieder angerufen werden darf, reicht nicht aus.

*Die neue Rechtsform muß sicherstellen, daß die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung (LHO) keine Anwendung finden.*

Es ist dem wirtschaftlichen Operieren der Unternehmen abträglich, wenn sie nach Grundsätzen einer beamteten Verwaltung handeln müssen. Wirtschaftliches Handeln eines Unternehmens und Leitgedanke einer auf die ordnungsgemäße Abwicklung des Landeshaushalts ausgerichteten Haushaltsordnung schließen einander aus. Die ständige Argumentation und Begründungsfindung gegen eine wesensfremde Gedankenwelt führt sehr oft zur Lähmung der unternehmerischen Handlungsweise.

*Die neue Rechtsform muß klare Kompetenzzuordnungen schaffen.*

Dazu gibt es bewährte Modelle. Ideal ist die Organstruktur Gesellschafterversammlung, Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat, Leitungsgremium des Unternehmens. Ich erinnere an meine eingangs gemachten Anmerkungen zum Ursprungsgedanken der Regelungen im Eigenbetriebsgesetz.

Der gegenwärtige Zustand, daß mehrere Senatsverwaltungen auf allen Ebenen vom Verwaltungsrat bis zur Sachbearbeiterebene in die Unternehmen hereinregieren, daß Politik und andere gesellschaftliche Interessenvertretungen mitwirken, ohne daß es entsprechende Regelungen für die Mitverantwortung gibt, ist unhaltbar.

*Die neue Rechtsform muß eine kompetente Besetzung des Aufsichtsgremiums sicherstellen.*

Die jetzige Besetzung mit weisungsgebundenen, beamteten Vertretern von Verwaltungen ist, bei aller persönlichen Wertschätzung dem einzelnen gegenüber, mehr als nachteilig für die Unternehmen.

Es wird immer wieder übersehen, daß es sich in der Regel um "Milliarden-Unternehmen" handelt, und zwar um die größten Deutschlands. In wesentlich kleineren Unternehmen sitzen hochrangige Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Banken in den Aufsichtsgremien. Damit begegne ich sicher auch immer wieder bewußt oder aus Unkenntnis heraus geäußerten Bedenken, daß die Betriebe sich aus ihrer kommunalen Mitverantwortung stehlen könnten. Der eingesetzte Wille des Eigentümers, die Satzung der Betriebe, ggf. die Konzessionsverträge und eine kompetente Besetzung des Aufsichtsgremiums sind Garanten für eine satzungsgemäße Aufgabenerfüllung im Interesse Berlins.

Darüber hinaus bieten starke Partner im Aufsichtsgremium für die Unternehmensleitungen auch die Gewähr für fundierte Aussprachen und Entscheidungsfindungen. Dieses Gefühl für Sicherheit und Kontinuität in der Unternehmensentwicklung überträgt sich dann zwangsläufig in die Unternehmen. An diesen Möglichkeiten wird jede neue Rechtsform gemessen werden.

*Die neue Rechtsform muß die Erledigung der kommunalen Aufgaben als Selbstverständlichkeit fordern und sichern. Darüber hinaus müssen Aktivitäten zur Mehrung des Vermögens und der Wirtschaftskraft der Unternehmen sowie die Vertretung der Interessen Berlins ermöglicht werden.*

Es ist für eine sachliche Diskussion zum einen nicht zulässig, wenn irgendeiner Rechtsform die Gefahr einer Nichterfüllung der kommunalen Aufgaben als systemimmanent unterstellt wird.

Es ist zum anderen nicht zumutbar und darüber hinaus wohl auch den Berliner Interessen abträglich, wenn Pläne zur Mehrung der Wirtschaftskraft des Unternehmens als Folge z.B. der jetzigen Rechtsform zwei und mehr Jahre durch die Instanzen gehen. Hier meine ich ganz konkret die Gründung von Tochterunternehmen. Unter den heutigen Bedingungen macht man das einmal, vielleicht auch zweimal, aber kaum noch ein drittes Mal. Denn beim dritten Mal weiß man, daß der Schriftwechsel auch nach erfolgreicher Umsetzung eines Projekts unvermindert weitergeht.

*Die neue Rechtsform muß Möglichkeiten einer ausgewogenen Finanzierung schaffen, um die in Milliardenhöhe anstehenden Fremdmittelaufnahmen zur Finanzierung von Investitionen denkbar günstigst zu beschaffen.*

Die bisher praktizierte Methode - Tarifierhebung nach politischer Machbarkeit plus Darlehensaufnahme - ist eine der teuersten, schwächt die Wirtschafts- und damit die Investitionskraft der Unternehmen und wird mittel- bis langfristig an die Grenzen der Vertretbarkeit stoßen.

Da es in dieser Hinsicht in allen Betrieben gleich aussieht, lassen Sie mich als Beispiel die Berliner Wasser-Betriebe nehmen:

Investitionen bis zum Jahre 2000: ca. 13,4 Mrd. DM. Benötigte Fremdmittel: zwischen 4 und 6 Mrd. DM je nach Höhe und Zeitpunkt der Tarifierhebungen.

Ändert sich an der seit Jahren praktizierten Verfahrensweise nichts, wird von den dann der Bevölkerung abverlangten ungefähr 10 DM/m<sup>3</sup> für Wasser und Abwasser die Hälfte des Betrages an Banken fließen. Damit sinkt die Investitionskraft des Betriebes, und die derzeit stolze Eigenkapitalquote schrumpft drastisch.

Die neue Rechtsform muß Überlegungen für, wie es schon einmal bezeichnet wurde, "intelligente Finanzierungsmodelle" zulassen. Die vorgezogene Verschuldungsmöglichkeit durch ein "Kreditermächtigungsgesetz" zählt für alle Betriebe nicht dazu. Dazu kommt, daß die zweite Säule der Finanzierung - die Tarife und Entgelte - verlässliche, sichere Parameter der Kalkulation sein müssen. Tarifierhebungen dürfen nicht von politischen Zufälligkeiten, wie Wahlterminen, bestimmt werden.

Das bedeutet umgekehrt natürlich auch nicht, daß Anhebungen willkürlich und zu jeder Zeit vorgenommen werden sollten. Nachweis der Notwendigkeit durch das Unternehmen, Kontrolle und Zustimmung durch das Aufsichtsgremium des Betriebs. Ob von Fall zu Fall eine Instanz zur Gegenkontrolle eingeschaltet wird, ist Ermessenssache. Modelle dafür gibt es jedenfalls.

*Die neue Rechtsform muß die volle Personalsouveränität der Unternehmen garantieren.*

Es ist nicht mehr zeitgemäß, hochtechnisierten Ver- und Entsorgungsunternehmen das zur Erhaltung und Regenerierung eines qualifizierten und motivierten Personalstamms notwendige Instrumentarium einer leistungsgerechten Bezahlung vorzuhalten. Zur Zeit stehen steigenden Anforderungen an die Qualität der Mitarbeiter Bezahlungsmöglichkeiten gegenüber, die hinter den meisten um diese Mitarbeiter konkurrierenden Berufssparten zurückbleiben. Ergebnis: Leistungsträger wandern ab, neue Leistungsträger können nicht gewonnen werden. Die Betriebe bluten aus, man kann sagen, sie vergeisen.

Damit geht Innovationskraft und Elan verloren. Es stellt sich in gewissem Sinne eine Art Beharrungsmentalität ein.

*Die neue Rechtsform muß die Interessen der Belegschaften und ihrer gewählten Vertretungen berücksichtigen und erworbene Ansprüche zweifelsfrei sicherstellen.*

Ich möchte an dieser Stelle - auch wenn das vielleicht dem einen oder anderen nicht gefällt - nicht den Begriff "Willen der Belegschaft" verwenden. Der Eigentümer müßte bei dieser Begriffskategorie den "Willen" seiner Bevölkerung vertreten; kennt er diesen ebenfalls, könnte er nach Abwägung entscheiden - wie auch immer.

Aber für die Arbeitnehmer gibt es zweifelsfrei zu definierende Interessen. Das sind die Sicherheit der Altersversorgung, die Sicherheit der Arbeitsplätze, eine leistungsorientierte, leistungsgerechtere Bezahlung, die Absicherung von Mitbestimmungsrechten. Hier sollte und muß es klare Zusagen geben. Ist man dann im Wort, sollte an diesen sogenannten Königsworten nicht mehr gedreht und gedeutelt werden. Hier vertrauen viele dem Eigentümer, und sie dürfen nicht enttäuscht werden.

Die Liste der Forderungen an die neue Rechtsform aus Sicht der Betriebe bzw. Berlins, ließe sich sicher fortsetzen. Ich meine aber, die wichtigsten und wohl auch entscheidenden angesprochen zu haben.

Es wurde bereits wiederholt erwähnt: Die Unternehmen Berlins sind die größten Deutschlands und mit die größten Europas.

Der Tätigkeitsbereich der kommunalen Unternehmen ist seit dem Fall der Mauer starken Veränderungen unterworfen.

Die gegenwärtige Entwicklung zeigt die Notwendigkeit, daß die Unternehmen Berlins das Umland als wichtigen Bestandteil ihres Aufgabenfeldes in ihre Aktivitäten einbeziehen. Das gilt für alle Unternehmen gleichermaßen. Mit ihrem Know how sollen, wollen und können die Unternehmen zukunftsorientierte Umlandkonzepte mitgestalten.

Angewiesen auf diese Kooperationen und Hilfen sind viele Gemeinden in den acht an Berlin angrenzenden Landkreisen. Solche unternehmerischen Aktivitäten lassen sich nicht als Eigenbetrieb und Teil der Hauptverwaltung umsetzen. Die neue Rechtsform muß ermöglichen, möglichst ohne Staatsvertrag z.B. mit Brandenburg tätig zu werden.

Berlin hat mit einer Reihe von europäischen, insbesondere osteuropäischen Hauptstädten Freundschafts- und Partnerschaftsverträge abgeschlossen bzw. wird sie noch unterzeichnen. Wichtiger Bestandteil dieser Vereinbarungen ist das Angebot, in den Bereichen der kommunalwirtschaftlichen Ver- und Entsorgung partnerschaftliche Hilfe und Unterstützung zu gewähren. Den Zusagen und den daran anknüpfenden Vereinbarungen können die Unternehmen in der derzeitigen Rechtsform nicht gerecht werden.

In der Vergangenheit hat Berlin, wenn es notwendig war, nach Beratung entschieden: mutig, zukunftsorientiert und zügig. Möge Berlin auch diesmal eine mutige, zukunftsorientierte Entscheidung treffen. Eine Entscheidung, die allen Gesichtspunkten und Aspekten Rechnung trägt und nicht von Einzelpositionen je nach Interessenlage gefällt wird. Wünschenswert und notwendig ist, daß dies schnell - das heißt bald - passiert, denn die Zukunft hat bereits begonnen.

## **Erfahrungen bei der Errichtung und Leitung des Kölner Kommunalkonzerns Stadtwerke Köln GmbH**

Ein Vergleich zwischen Wirtschaftsbetrieben der Stadt Berlin und denen der Stadt Köln ist nur bedingt möglich, weil Berlin ein Stadtstaat, Köln aber eine Kommune ist, die sich nach der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen zu richten hat. Außerdem hat Berlin mehr als dreimal so viele Einwohner wie Köln (1 Million). Ähnlicher als in Köln sind für Berlin die Verhältnisse in Hamburg.

### **I. Die Idee der Konzerngründung und die wirtschaftliche Bedeutung des Konzerns**

Die Stadt Köln hat sich im Jahr 1961 entschieden, die vorhandenen Eigenbetriebe für Verkehr und Versorgung in Aktiengesellschaften umzuwandeln und diese durch eine Holding GmbH zusammenzufassen. So entstanden die Kölner Verkehrsbetriebe AG (KVB-AG), die Gas-, Wasser-, Elektrizitäts-Werke Köln AG (GEW AG) und als Holding die Stadtwerke Köln GmbH, deren Alleingesellschafterin die Stadt Köln ist. Heute gehören zum Kölner Kommunalkonzern fünf Tochtergesellschaften und 19 Beteiligungen.

Anlaß für die Umgründung der Eigenbetriebe und die Konzernbildung war die Absicht, einen Gewinn- und Verlustausgleich zwischen Verkehrs- und Versorgungsbetrieben stattfinden zu lassen, um Ertragsteuern - insbesondere Körperschaftsteuern - zu sparen, die Unternehmen zu höherer Wirtschaftlichkeit anzuhalten und Rationalisierung durch Zusammenfassung zu ermöglichen. Dazu war es nötig, den Konzern nach den Erfordernissen steuerlicher Organschaft zu konstruieren und den Unternehmen möglichst großen, von Rat und Verwaltung unbeeinflußten Handlungsspielraum zu gewähren. Politik und öffentliche Verwaltung entscheiden für Wirtschaftsbetriebe regelmäßig zu langsam und vielfach sachunrichtig. Unternehmensleitungen mit großem Handlungsspielraum bleiben motiviert und sind auch in der Lage, die Mitarbeiter zu motivieren und auf das Prinzip des Wirtschaftens zu verpflichten.

Die verhältnismäßig freie Kölner Verfassung der Kommunalbetriebe hat sich bewährt. Der Konzern Stadtwerke Köln GmbH hat heute mit seinen fünf Tochtergesellschaften rund 8.000 Mitarbeiter, 2,1 Mrd. DM Jahresumsatz und erwirtschaftet die volle Konzessionsabgabe von rund 120 Mio. DM jährlich, dazu Erträge von rund 150 Mio. DM, die den Verlust aus dem Verkehrssektor fast ausgleichen; außerdem zahlt er der Stadt rund 15 Mio. DM Gewerbesteuer. Bei Berücksichtigung der Konzessionsabgabe bleibt also für die Stadt ein erheblicher Überschuß. Die steuerliche Organschaft hat eine Steuerersparnis seit Gründung des Konzerns von rund 850 Mio. DM erbracht und beträgt zur Zeit jährlich 70-80 Mio. DM.

### **II. Die einzelnen Konzerngesellschaften**

Ich möchte die einzelnen Konzerngesellschaften ein wenig erläutern: Die Holding hat als Geschäftszweck die Versorgung mit allen leitungsgebundenen Energiearten und Wasser, die Entsorgung, die Entwicklung und Förderung von Liegenschaften

---

<sup>\*</sup> Helmut Andres ist Geschäftsführer i.R. der Stadtwerke Köln GmbH.

einschließlich Wohnungsbau, Werbung und Rundfunk. Diese Aufgaben werden von den Tochtergesellschaften ausgeführt.

Die *GEW-Werke Köln AG* ist ein Querverbundunternehmen für die Versorgung mit Elektrizität, Gas, Fernwärme und Wasser. Der Querverbund mit seinen Rationalisierungsmöglichkeiten im Verhältnis zu Einzelspartenversorgern hat sich als richtig erwiesen. Es gibt keinen Anschluß- und Benutzungszwang - auch nicht für Fernwärme -, und alle Entgelte für Energie und Wasser sind privatrechtlich geregelt.

Die *Kölner Verkehrsbetriebe AG* ist heute ein reines Personenbeförderungsunternehmen. Sie betreibt in Köln und in der Region des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg Omnibus-, Straßenbahn- und Stadtbahnlinien. Der Schienenverkehr läuft überwiegend auf eigenen Trassen. Etwa 40 km Tunnelstrecken stehen zur Verfügung. Tarife, Fahrpläne, Streckenführung werden nicht von den einzelnen Gemeinden - auch nicht von der Stadt Köln - sondern vom Verkehrsverbund Rhein-Sieg, dem alle Linienpersonenverkehrsbetriebe angehören, festgesetzt.

Eine weitere Tochter der Stadtwerke Köln GmbH, die *Häfen- und Güterverkehr Köln AG*, beschäftigt sich mit dem Güterverkehr in und um Köln. Sie betreibt drei nicht bundesbahneigene Eisenbahnsysteme und die fünf Flußhäfen in Köln. Diese Gesellschaft erwirtschaftet zur Zeit einen kleinen Gewinn, während die KVB AG etwa zwei Drittel ihres Aufwandes decken kann. Die Güterverkehrsgesellschaft folgt dem Auftrag, die Stadt Köln als bedeutendes Güterumschlagszentrum Westeuropas durch Verknüpfung des Luft-, Schienen-, Straßen- und Flußverkehrs fortzuentwickeln. Einem anderen Auftrag, die Stadt Köln als Medienzentrum auszubauen, folgen die Stadtwerke durch Beteiligung an zwei Rundfunkgesellschaften.

Zu den Tochtergesellschaften gehören ferner eine Wohnungsbaugesellschaft, die vor allem für den Bedarf der Belegschaft des Konzerns arbeitet, und ein Werbeunternehmen, das Außenwerbung in Köln, einigen Nachbargemeinden und in Sachsen betreibt.

Von den 19 Beteiligungen beziehen sich acht auf die Versorgung mit Energie und Wasser. Die meisten dieser Beteiligungen sind aus der Kooperation mit Unternehmen der Nachbargemeinden der Stadt Köln entstanden. Dieser Prozeß der regionalen Zusammenarbeit wird vor allem bei der Beschaffung von Trinkwasser immer zwingender und ist noch nicht abgeschlossen; weitere Beteiligungen sind in Aussicht genommen.

Hingewiesen sei noch auf zwei Beteiligungen an Ingenieurberatungsfirmen. Mit diesen soll das technische Know-how, das sich in den Unternehmen des Konzerns ansammelt, wirtschaftlich nutzbar gemacht werden.

### **III. Die Konstruktion des Konzerns**

Im folgenden werde ich darstellen, wie der Konzern im einzelnen verfaßt ist, welche Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Gliedern besteht und insbesondere, welche Steuerungsmöglichkeiten die Stadt Köln hat.

Rechtsgrundlage für die Verfassung des Konzerns ist neben der Gemeindeordnung das Aktien-, das GmbH-, das Mitbestimmungs- und das Körperschaftsteuergesetz.

Die Tochtergesellschaften sind durch Beherrschungsverträge mit der Holding verbunden. Diese Verträge ordnen der Holding eine Reihe von geschäftsleitenden Funktionen zu, wie z.B. die Sachgebiete Finanzen, Steuern, Recht, Liegenschaften,

Revision. Die Aufgabe der Holding wird nicht für alle Zeiten festgeschrieben, sondern folgt dem Opportunitätsprinzip. Zur Herstellung der steuerlichen Organschaft ist heute nur erforderlich, daß die Finanzwirtschaft einschließlich der Steuern in der Obergesellschaft zusammengefaßt wird.

Im Kölner Stadtwerke-Konzern gibt es außerdem auch noch Gemeinschaftseinrichtungen, die für alle bei einer Tochtergesellschaft angesiedelt sind, z.B. für Ausbildung und Informationsverarbeitung.

Die Stadt Köln ist als Alleingesellschafterin der Holding in der Lage, diese nach Belieben zu steuern. Die Stadt kann als Gesellschafterin die Geschäftsführung der Stadtwerke anweisen; die Stadt beschickt darüber hinaus die Aufsichtsräte der Gesellschaften. Es gibt aber zwischen der Stadt Köln und dem Konzern Verträge (Konzessionsvertrag, Vertrag über den Bau von Verkehrseinrichtungen), die die Wünsche der Stadt auf das "wirtschaftlich Zumutbare" einschränken. Das läuft im Kern darauf hinaus, daß "Unzumutbares" nur verlangt werden kann, wenn die Stadt die dazu nötige Finanzierung sicherstellt. Dieses Verfahren trägt dazu bei, insbesondere die Verwaltung der Stadt zu disziplinieren, die dazu neigt, wirtschaftliche Gesichtspunkte zu unterdrücken und Kosten in die Konzernunternehmen zu verlagern. Im übrigen sind die Konzerngesellschaften der Stadtverwaltung nicht untergeordnet, lediglich der Rat der Stadt Köln als allzuständiges Organ der Kommune kann dem Konzern Anweisungen erteilen.

Solche Anweisungen können dem Konzern - abgesehen von der Gesellschafterversammlung - auch mittelbar über den Aufsichtsrat gegeben werden. Die Aufsichtsräte sind nach dem Mitbestimmungsgesetz paritätisch mit einer Anteilseigner- und einer Arbeitnehmerbank besetzt. Diese Aufsichtsgremien besitzen keine Unterausschüsse bis auf einen für Personalangelegenheiten, soweit der Aufsichtsrat gesetzlich zuständig ist. Aufsichtsräte sollen, wie der Name sagt, beaufsichtigen (kontrollieren) und nicht Geschäfte führen. Deshalb sehen die Satzungen für die Aufsichtsräte außer den gesetzlich vorgeschriebenen nur wenige zustimmungspflichtige Geschäfte vor. So verfaßte Aufsichtsratsgremien neigen weniger dazu, sich als politische Ausschüsse zu verstehen.

Die Stadt Köln muß, bevor sie ihre Vertreter in die Aufsichtsräte schickt, ihre politische Willensbildung abgeschlossen haben. Dazu tragen mittelbar auch die Arbeitnehmerbanken bei. Die Arbeitnehmervertreter wollen grundsätzlich, daß ihr Unternehmen blüht und gedeiht, sie denken grundsätzlich betriebsbezogen und sind in der Lage, politische Willkürakte oder Zufallsentscheidungen zu verhindern.

Aufsichtsräte, die zwar streng kontrollieren - was sie sollen -, aber sich nicht in die Geschäftsführung einmischen und damit Vorständen und Geschäftsführern den vom Aktiengesetz zugeordneten Handlungsspielraum belassen, gewinnen eine motivierte Konzernführung. Diese ist damit fähig, auch die Belegschaft zu motivieren.

Die Vorstände und Geschäftsführer des Konzerns sind alle in mehreren Gesellschaften tätig. Das trägt dazu bei, den Kooperationswillen in den Gesellschaften zu stärken. Die Vorstände und auch die Geschäftsführung der Holding GmbH sind nach dem Kollegialprinzip des Aktienrechts organisiert. Sie sind verpflichtet, regelmäßig in einem "Konzerndirektorium" zusammenzukommen, um dort die Generalia des Konzerns zu entscheiden.

Neben dem Konzerndirektorium gibt es noch ein weiteres wichtiges konzernübergreifendes Kollegium: die "Personalleiterkonferenz", in der sich die Arbeitsdirektoren und die Personalabteilungsleiter des Konzerns zusammenfinden. Dieses Kollegium tagt regelmäßig unter der Leitung des Arbeitsdirektors der Holding, sorgt für die personelle Durchlässigkeit des Konzerns und entscheidet in allen generellen Personalangelegenheiten. So hat diese Personalleiterkonferenz ein Vorruhestandssystem, ein Verfahren zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand und mit den Betriebsräten ein Prämiensystem für alle Mitglieder der Belegschaft des Konzerns entwickelt. Es gibt ergebnisabhängige und leistungsbezogene Prämien, die zur Motivation der Betriebsangehörigen aller Konzerngesellschaften beitragen.

Ich möchte dem vielleicht aufkommenden Eindruck entgegentreten, daß in Köln nun alles zum Besten geregelt ist. Auch der Stadtwerke-Konzern Köln hat Fehler und Schwächen; nicht alles, was hätte besser gemacht werden können, ist getan worden. Aber wie die Ergebnisse über viele Jahre hinweg zeigen, haben sich die privatrechtlichen Organisationsformen für die Wirtschaftsbetriebe der Kommune bewährt, und die Unternehmen sind der Stadt nicht aus dem Ruder gelaufen. Ob und in welchem Umfang man kommunale Wirtschaftsbetriebe in einem Konzern zusammenfaßt, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit und sollte nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten entschieden werden.



# **Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen für kommunale Unternehmen aus der Sicht des Verbandes kommunaler Unternehmen**

## **I. Einleitung**

In Veröffentlichungen des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) findet sich oft die Feststellung, daß die Diskussion um die geeignete Rechtsform für kommunale Versorgungsunternehmen so alt sei wie der Verband selbst. Dies bedarf der Korrektur; in Wahrheit reichen ihre Anfänge in den Beginn dieses Jahrhunderts. Zunächst ging es dabei weniger um das Problem öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsform als vielmehr um die Entwicklung vom Regiebetrieb zum Eigenbetrieb. Einen vorläufigen Abschluß dieser Entwicklung stellt das Dresdner Modell dar, das 1928 verabschiedet worden war. Die Stadt Dresden wählte ein Jahr später für ihr kommunales Versorgungsunternehmen dann die Rechtsform der Aktiengesellschaft.

## **II. Die Position des VKU**

In generellen Stellungnahmen wie auch in der Einzelberatung hat der Verband kommunaler Unternehmen bis heute stets eine neutrale Position eingenommen. Die Entwicklung hin zu privatrechtlichen Organisationsformen (auf die VKU-Statistik wird an späterer Stelle eingegangen) ist jedenfalls nicht auf Empfehlungen des Verbandes zurückzuführen.

Der VKU hat sehr wohl Position bezogen zu der Frage, wie der organisationsrechtliche Rahmen für die kommunalen Versorgungsunternehmen gestaltet sein müsse. Er hat dies jedoch nie in der Form der Befürwortung bestimmter Rechtsformen getan. Folgende Kriterien waren für den VKU besonders wichtig:

- (a) Bei Unternehmen, die sich auf Konkurrenzmärkten betätigen oder in einem ständigen Leistungsvergleich mit anderen nichtkommunalen Unternehmen stehen, wie dies bei der Gas- und Elektrizitätsversorgung besonders der Fall ist, aber auch bei der Wasserversorgung eine Rolle spielt, ist eine bewegliche und anpassungsfähige Unternehmensführung vor allem im Hinblick auf die Außenbeziehungen des Unternehmens erforderlich. Dies gilt für die Beschaffungs- aber auch für die Absatzmärkte. Nur so kann die Unternehmensleitung optimal wirtschaftliche Chancen nutzen, um sich auf künftige Entwicklungen rechtzeitig einstellen zu können.
- (b) Die Gemeinde als Träger des Unternehmens hat aber in jedem Falle alle Grundsatzentscheidungen zu treffen, insbesondere die Unternehmensziele festzulegen, die sich vor allem in der Tarif- und Gewinnpolitik dokumentieren. Sie hat die Art der Finanzierung zu bestimmen und über den entstandenen Gewinn zu verfügen. Sie wird ganz allgemein dafür zu sorgen haben, daß sich die Tätigkeit ihres Eigenbetriebs oder ihrer Eigengesellschaft im Einklang mit ihren

---

\* Dr. Heinrich Decker ist Hauptreferent beim Verband kommunaler Unternehmen, Köln.

kommunalpolitischen Zielen vollzieht. Keiner dieser Maßgaben kann sich eine Gemeinde durch die Wahl einer bestimmten Rechtsform entledigen.

- (c) Der VKU hat ferner stets die Auffassung vertreten, daß die Entscheidung über die Rechtsform ein Stück kommunale Selbstverwaltung ist und damit in den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes fällt. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem berühmten Rastedebeschuß vom 23. November 1988 ausgeführt, daß zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis gehört, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. Das Gericht stellt dort weiter fest, daß der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 GG "nicht nur die Art und Weise der Erledigung der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheit" umfaßt. Es gibt Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten, die diese Feststellungen weiter stützen. So hat der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen ausdrücklich festgestellt, daß die Organisationshoheit Bestandteil der kommunalen Selbstveränderungsgarantie ist. Nicht überall hat sich diese Aussage im Gemeindefirtschaftsrecht der Länder in wünschenswertem Umfang auch umgesetzt in eine Ermessensfreiheit der kommunalen Gebietskörperschaft. In manchen Ländern werden Umgründungen nicht oder nur unter ganz besonderen Umständen genehmigt. Ich gehe hierauf nicht weiter ein, weil dies in Berlin keine Rolle spielt.

### III. Statistik

Ich hatte eingangs schon einen statistischen Überblick über die Mitgliederentwicklung des Verbandes angekündigt. Diese Statistik ist naturgemäß geprägt von der Entwicklung in den alten Bundesländern. In den neuen Bundesländern werden die kommunalen Versorgungsunternehmen ganz überwiegend von Anfang an deshalb in der Form von Kapitalgesellschaften betrieben, weil schon das Konzept einer Führung kommunaler Versorgungsbetriebe mit Partnern quasi zwangsläufig zur Rechtsform der Handelsgesellschaft führt. Dabei übersehe ich nicht, daß im Bereich der Wasser- und Abwasserversorgung vielerorts auch die Entwicklung zur Bildung von Zweckverbänden mit Eigenbetrieben führt bzw. führen kann.

1952 waren 95 v.H. aller Verbandsmitglieder Eigenbetriebe; die Aktiengesellschaften mit 2 v.H. und die GmbH mit 3 v.H. stellten nur eine kleine Minorität dar. Lassen Sie mich für einen Überblick über den aktuellen Stand in den alten Bundesländern auf das Jahr 1990 zurückgreifen, weil es noch nicht die Mitglieder aus den neuen Ländern enthält und insofern aufschlußreicher ist. Der Eigenbetrieb ist zurückgegangen auf einen Prozentsatz von 56. Die Aktiengesellschaft ist mit 6 v.H. vertreten. Die Entwicklung hin zur GmbH spiegelt der Anteil von 32 v.H. wieder. Es sollte nicht unerwähnt bleiben, daß in den Ländern in unterschiedlichem Umfang umgegründet wurde. Von den 190 Mitgliedern in Nordrhein-Westfalen haben 60 v.H. die Rechtsform der Handelsgesellschaft. In Niedersachsen liegt dieser Prozentsatz nur wenig darunter. Am anderen Ende dieser Länderskala finden sich Bayern und Schleswig-Holstein mit rund 12 v.H. Handelsgesellschaften. Aus unserer Beratungstätigkeit wissen wir, daß dies nicht allein damit zusammenhängt, daß die politischen Vertretungskörperschaften über die Rechtsformen für kommunale Betriebe anders denken als die Kollegen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Der Grund

liegt auch und gerade darin, daß die Kommunalaufsichten dort Umgründungen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen genehmigen.

## **IV. Entscheidungskriterien für die Wahl der Rechtsform**

### **1. Vorbemerkung**

Ich bin mir darüber im klaren, daß an dieser Stelle eine Statistik hilfreich wäre über die Beweggründe, die im Einzelfall für die Entscheidung für die Handelsgesellschaft maßgebend waren. Besonders nützlich wäre selbstverständlich ein Überblick darüber, ob sich nach Auffassung der betroffenen Kommunen die an die Rechtsformwahl geknüpften Erwartungen und Motive letztlich realisiert haben. Beide Statistiken gibt es nicht, wobei man sich sehr wohl die Frage stellen darf, ob sie überhaupt in aussagefähiger Form erstellt werden könnten, da möglicherweise nicht in allen Fällen Umgründungsmotive dokumentiert wurden, bzw. wenn ja, uns mitgeteilt worden wären. Allerdings verfügt die VKU-Hauptgeschäftsstelle aufgrund ihrer langjährigen Beratungspraxis im Bereich der Gemeindegewirtschaft über Erfahrungen und einen Überblick, der auch dann Aufschlüsse geben kann, wenn er nicht durch Zahlen quantifiziert werden kann.

Der Trend zur Handelsgesellschaft verdeckt eine Erfahrungstatsache, die möglicherweise auch hier konsensfähig ist. Die Praxis zeigt, daß es gut oder weniger gut geführte Unternehmen bei jeder Rechtsform gibt. Die Rechtsform allein gibt keine Gewähr dafür, daß die für eine erfolgreiche Unternehmensführung maßgebenden Grundsätze auch tatsächlich zur Anwendung kommen. Es kommt hier entscheidend auf die Persönlichkeiten an und den Geist, in dem die Rechtsvorschriften gehandhabt werden, in dem unternehmerische Gestaltungsspielräume wahrgenommen werden.

### **2. Kompetenzabgrenzungen**

Eine überblickartige Aussage möchte ich noch einfügen: Sofern bei den Verbandsmitgliedern des VKU Interpretationsunterschiede auftreten zwischen betroffenen Organen über Zuständigkeiten, Inhalt und Reichweite von Beteiligungsrechten oder Weisungen, wird die Hauptgeschäftsstelle häufig um Meinungsäußerung gebeten. Über 90 v.H. aller Anfragen in diesem Bereich betreffen Eigenbetriebe. Dieser Anteil hat sich auch nicht im Zuge fortschreitender Umgründungen verändert. Ich bitte, mir abzunehmen, daß diese höhere Arbeitsbelastung durch Eigenbetriebe, insbesondere der Rechtsabteilung, den Verband nicht in seiner neutralen Position in der Rechtsformfrage beirrt oder beeinflußt hat. Man darf sicherlich daraus den Schluß ziehen, daß der Umgang mit öffentlich-rechtlichen Organisationsformen in bestimmten Bereichen höhere Anforderungen an die Kooperationsbereitschaft und wo diese nicht vorhanden ist, höhere Anforderungen an die Betriebs- oder Verbandsjuristen stellt, den Rechtsfrieden wieder herzustellen. Der VKU hat aus alledem nur die Konsequenz gezogen, gegenüber den Länderinnenministerien immer wieder die Auffassung zu vertreten, daß das Modell "Eigenbetrieb" sicherlich noch ertüchtigungsfähig ist, auch und gerade um einen immer wieder herausgestellten Vorteil der Handelsgesellschaften auszugleichen. Diesen wird immer wieder nachgesagt, sie würden den Organen, die die Verantwortung für das Unternehmen tragen, größere

wirtschaftliche Flexibilität und Bewegungsfreiheit gewähren. Unsere Forderung, auf Werkleitung und Werksausschuß mehr Kompetenzen zu verlagern, ist, wenn überhaupt, nur zum Teil in eigenbetriebsrechtliche Novellierungen eingeflossen. Diese Kritik erlaube ich mir an dieser Stelle. Um nur ein Beispiel zu nennen: Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, daß kraft Gesetzes die Werkleitung das vertretungsberechtigte Organ für den Eigenbetrieb ist, unabhängig davon, welches Organ im Innenverhältnis die Entscheidung zu treffen hat. Dies wäre auch ein Gebot der Rechtssicherheit, das zugleich im Interesse der Unternehmen und der Personen liegt, die mit dem Eigenbetrieb in Rechtskontakt treten. Nur in Rheinland-Pfalz und Berlin ist dies auch tatsächlich der Fall. Am Rande sei angemerkt, daß auch in den neuen Ländern die alten Sünden wiederholt werden. In § 58 Abs. 1 der vorläufigen Kommunalordnung für das Land Thüringen heißt es z.B., daß die Werkleitung "zur Vertretung nach außen ermächtigt werden" kann. Sie hat also nicht einmal für Geschäfte der laufenden Betriebsführung kraft Gesetzes Vollmacht.

### **3. Innere Organisation**

Das Recht der Aktiengesellschaft und der GmbH gibt der Gemeinde größere Bewegungsfreiheiten in der Verteilung der Kompetenzen auf die Organe des Unternehmens. Es tritt bei den Handelsgesellschaften eine Kompetenzbündelung auf Aufsichtsrat und Vorstand bzw. Geschäftsführung ein. Ein Vergleich mit den Organen Werkleitung, Werksausschuß bzw. Verwaltungsrat und kommunales Parlament drängt sich auf. Auch wenn insbesondere die GmbH große Gestaltungsspielräume eröffnet, die die Einflußnahme der politischen Gremien etwa im Aufsichtsrat denen von Rat und Werksausschuß mindestens gleichstellen lassen, so ist doch in der Praxis unverkennbar, daß eine Kompetenzverlagerung auf Aufsichtsrat und Geschäftsführung eintritt. Was unter dem Blickwinkel wirtschaftlicher Flexibilität als Vorteil erscheinen mag, wird häufig in der kommunalpolitischen Bewertung als Nachteil gesehen, nämlich als ein Abwandern aus dem kommunalen Einflußbereich. Gelegentlich glaubt man, dem entgegenwirken zu können, indem man die Geschäftsführung weitgehend an Zustimmungserfordernisse durch den Aufsichtsrat bindet. Dies hat in Einzelfällen zu Kompetenzeingrenzungen der Geschäftsführung geführt, die gegenüber einer Werkleitung rechtlich unzulässig gewesen wären, weil sie in die laufende Betriebsführung eingegriffen hätten. Ich betone, daß dies Ausnahmen sind und daß die damit gemachten Erfahrungen nahelegen, von Nachahmungen abzusehen.

### **4. Mitbestimmung**

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Schmälerung kommunalen Einflusses auf das wirtschaftliche Unternehmen spielt die Mitbestimmung gleichfalls eine Rolle, allerdings abgestuft je nach Ausgestaltung der direktiven Mitbestimmung im Landesrecht. Eine direktive Mitbestimmung in den Werksausschüssen in Höhe von rund einem Drittel gibt es ohnehin nur in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. In Hessen ist in den Betriebs-Kommissionen der Personalrat mit zwei Mitgliedern vertreten. Wir stellen fest, daß dort bei Umgründungen bei Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten diese Mitbestimmung freiwillig bei den Handelsgesellschaften festgeschrieben wird. Im übrigen liegt auf der Hand, daß solche Gesichtspunkte je nach der rechtlichen Ausgangssituation eine unterschiedliche Rolle spielen. In Ländern ohne direktive Mitbestimmung bei Eigenbetrieben kann die Umgründung

zu einer Drittelmitbestimmung bzw. einer solchen nach dem Mitbestimmungsgesetz führen. Die Frage nach dem zukünftigen Schicksal der Einflußmöglichkeit der Kommune auf ihr Unternehmen stellt sich hier anders als in den von mir bereits erwähnten Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Ich will diese andersorts gemachten Erfahrungen hier nicht weiter vertiefen, weil die Situation in Berlin wegen der besonderen Regelungen im Berliner Eigenbetriebsgesetz nicht übertragbar sind.

## **5. Öffentlichkeit in den Sitzungen**

In nicht wenigen Fällen hat die Frage eine Rolle gespielt, ob der Aufsichtsrat der zu gründenden Gesellschaft öffentlich tagen könne. In einigen Bundesländern sind die Sitzungen der Werksausschüsse öffentlich. Hierzu wurde z.T. ein Demokratieverlust befürchtet, wenn die Aufsichtsräte nichtöffentlich tagen. Hierzu gibt es nach meinem Kenntnisstand noch keine Rechtsprechung. Die Kommentarliteratur ist wohl überwiegend der Auffassung, daß bei Aktiengesellschaften und obligatorischen Aufsichtsräten der GmbH von Gesetzes wegen öffentliche Sitzungen nicht zulässig sind. Überwiegend wird auch für den fakultativen Aufsichtsrat bei der GmbH diese Auffassung vertreten. Letzteres würde jedoch für die Berliner Betriebe keine Rolle spielen.

## **6. Personalwesen**

Die Zuständigkeit für das Personalwesen wird häufig - und das wohl zu Recht - als ein Herzstück der Kompetenz für die Betriebsführung angesehen. Ich kann diesen Punkt allerdings hier deshalb kurz fassen, weil sich im Falle der Berliner Betriebe wohl keine einschneidenden Änderungen ergeben werden. Die Werkleitungen von Eigenbetrieben anderer Bundesländer werden die Geschäftsleitung der Eigenbetriebe Berlins um ihren § 9 des Eigenbetriebsgesetzes beneiden, wonach die Geschäftsleitung über Einstellung, Versetzung, Entlassung, Versetzung in den Ruhestand und die sonstigen Personalangelegenheiten der einzelnen Arbeitnehmer entscheidet. In einem Punkt ergeben sich in der Regel ohnehin keine Änderungen bei einer Umgründung: Auch die Eigengesellschaft wird in aller Regel Mitglied des vorher zuständigen kommunalen Arbeitgeberverbandes bleiben, d. h. die Umgründung hat keine tariflichen Folgewirkungen.

## **7. Energie- und Wasserpreise bzw. -tarife**

Möglicherweise weniger als erwartet spielt die Frage der Kompetenzänderungen im Bereich der Versorgungstarife eine Rolle. Bei Eigenbetrieben - und dies ist ja auch in Berlin so - setzen die Kommunalparlamente diese allgemein geltenden Entgelte fest. Bei Eigengesellschaften bedarf der Vorstand bzw. die Geschäftsleitung in aller Regel für die Festsetzung solcher Entgelte der Zustimmung des Aufsichtsrats. Hier scheint jedoch der Kompetenzverlust der Kommunalparlamente als praktisch gering und hinnehmbar angesehen zu werden. Wichtige Tariffragen werden auch bei Eigenbetrieben vor der Behandlung in den Kommunalparlamenten in den Fraktionen vorberaten, wo wohl die entscheidende Meinungsbildung stattfindet. Diese Praxis ist erfahrungsgemäß bei Gesellschaften nicht anders.

Rein rechtlich wäre es möglich, die Tarifentscheidungen einer GmbH an eine vorherige Beschlußfassung im Rat zu binden. Davon wird vermutlich aus den vorgenannten Gründen kaum Gebrauch gemacht. Nach unserer Erfahrung wird

regelmäßig auch davon abgesehen, die Vertreter der Stadt in den Organen einer Eigengesellschaft mit Weisungen zu versehen. Ich will bewußt nicht einsteigen in die rechtliche Diskussion über die Verbindlichkeit solcher Weisungen. Jedenfalls scheint es offenbar in der Praxis nicht auf Schwierigkeiten zu stoßen, Willensbildung der Kommune in dem wichtigen Felde der Preisbildung durchzusetzen.

## V. Schlußbemerkung

Die Rechtsform der Kapitalgesellschaft ermöglicht, da sie eine stärkere Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf Aufsichtsrat und Geschäftsführung/Vorstand gestattet, als dies beim Eigenbetrieb möglich ist, eine beweglichere Betriebsführung.

Die Wahl der Rechtsform auch einer Kapitalgesellschaft für ein wirtschaftliches Unternehmen der Gemeinde stellt jedoch im Grunde nur eine Absichtserklärung dar, ein Bekenntnis der Gemeinde zu einer Gestaltung des Unternehmens, die den Notwendigkeiten der technisch-wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen soll. Ob diese Absichtserklärung in der Praxis verwirklicht wird, hängt von der Handhabung der Rechtsvorschriften und von den beteiligten Persönlichkeiten ab.

Selbstverständlich können Unternehmen auch in der Rechtsform des Eigenbetriebs erfolgreich geführt werden. Die insbesondere in den vergangenen vier Jahrzehnten festzustellende Hinwendung zur Organisationsform der Kapitalgesellschaft bedeutet nicht, daß der Wert der Rechtsform des Eigenbetriebs in Frage gestellt werden müßte, auch wenn das Modell "Eigenbetrieb" in den meisten Ländern noch verbesserungsfähig und verbesserungsbedürftig erscheint.

## VI. Anhang

### 1. Rechtsformen der VKU-Mitglieder seit 1952

Jahr	Eigenbetrieb	AG	GmbH	Zweckverband	Insgesamt
1952	477	9	16	3	505
1954	547	9	18	9	583
1957	573	11	25	16	625
1962	617	16	29	18	680
1965	613	23	39	23	698
1969	623	30	45	39	737
1974	507	40	104	29	680
1975	460	42	112	32	646
1977	449	39	117	28	633
1979	436	40	134	30	640
1981	425	40	153	31	649
1983	415	38	163	33	649
1985	412	39	174	34	659
1987	409	39	187	35	674
1989	393	39	202	38	672
1990	380	40	214	38	672
1991	379	43	249	40	711
1992	370	48	309	43	770

## 2. Rechtsformen der VKU-Mitglieder in v.H. der Gesamtheit

Jahr	Eigenbetrieb	AG	GmbH	Zweckverband	Insgesamt
1952	94,50	1,80	3,10	0,60	100,00
1954	94,00	1,50	3,00	1,50	100,00
1957	91,70	1,80	4,00	2,50	100,00
1962	90,70	2,40	4,30	2,60	100,00
1965	87,80	3,30	5,60	3,30	100,00
1969	84,50	4,00	6,10	5,30	100,00
1974	74,50	5,90	15,30	4,30	100,00
1975	71,20	6,50	17,30	5,00	100,00
1977	70,90	6,20	18,50	4,40	100,00
1979	68,10	6,30	20,90	4,70	100,00
1981	65,40	6,20	23,60	4,80	100,00
1983	63,90	6,00	25,10	5,00	100,00
1985	62,50	6,00	26,40	5,10	100,00
1987	60,70	5,80	27,70	5,20	100,00
1989	58,50	5,80	30,10	5,60	100,00
1990	56,50	6,00	31,80	5,70	100,00
1991	53,30	6,05	35,02	5,63	100,00
1992	48,06	6,23	40,13	5,58	100,00

## 3. Ein- und Mehrspartenunternehmen in der Rechtsform einer GmbH oder AG Stand 1990

Sparten bzw. Spartenverbindungen*	GmbH oder AG		prozentmäßige Aufteilung auf die einzelnen Sparten
G	13	1	5,51
W	22	1	9,06
E	10		3,94
GF	1		0,39
EG	6	2	3,15
EGF	1		0,39
EW	12		4,72
GW	30	2	12,60
GWF	9		3,54
EGWF	30	17	18,50
EGW	53	4	22,45
EWf	5		1,97
EGWV	7	3	3,94
GWFV	1	1	0,79
EGWFV	10	5	5,91
WV	2		0,79
GWV	1		0,39
EV	1	1	0,79
EWfV		1	0,39
EGfV		1	0,39
EGf		1	0,39
Insgesamt	254		100,00

\* G = Gas; W = Wasser; E = Elektrizität; F = Fernwärme; V = Verkehr.

#### 4. Ein- und Mehrspartenunternehmen in der Rechtsform des Eigenbetriebes

Stand 1990

<b>Sparten bzw. Spartenverbindungen*</b>	<b>Eigenbetriebe</b>	<b>Prozentmäßige Aufteilung auf die einzelnen Sparten</b>
G	1	0,30
W	75	19,70
E	5	1,30
WF	6	1,60
GF	1	0,30
F	1	0,30
EF	1	0,30
EG	4	1,00
EGF	2	0,50
EW	78	20,50
GW	41	10,80
GWF	8	2,10
EGWF	29	7,60
EGW	63	16,60
EFW	8	2,10
EGWV	14	3,70
GWFV	2	0,50
EGWFV	25	6,60
WV	5	1,30
EFWV	5	1,30
EWV	3	0,80
GWV	3	0,80
<b>Insgesamt</b>	<b>380</b>	<b>100,00</b>

\* G = Gas; W = Wasser; E = Elektrizität; F = Fernwärme; V = Verkehr.

#### 5. Kommunale Versorgungsunternehmen in Städten mit über 100 000 Einwohnern

<b>Eigenbetriebe</b>	<b>Gesellschaften</b>	<b>Gesamtzahl</b>
14 (= 15,22 v.H.)	78 (= 84,78 v.H.)	92 (100 v.H.)



## **Die geplante Rechtsformänderung der Berliner Eigenbetriebe aus gewerkschaftlicher Sicht**

### **I. Kriterien für die Rechtsformwahl**

Bei der Wahl der geeigneten Rechtsform für öffentliche Unternehmen und Betriebe geht es meines Erachtens immer um die Frage, wie ein optimaler Ausgleich zwischen dem berechtigten Einfluß des öffentlichen Eigentümers und der betrieblichen Selbständigkeit gefunden werden kann. Bezogen auf die Berliner Eigenbetriebe muß diese Frage dahingehend konkretisiert werden, ob die Rechtsform

- eine gesamtwirtschaftlich rationale Unternehmensführung zuläßt,
- sie instrumentell nutzbar macht,
- eine wirksame öffentliche Kontrolle gewährleistet,
- ausreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Arbeitnehmer sichert,
- über eine ausreichende Flexibilität verfügt,
- ausreichende Veröffentlichungspflichten mit sich bringt und
- möglichst keine Nachteile bei der Besteuerung nach sich zieht.

### **II. Die politische Diskussion um die Rechtsformalternativen der Berliner Eigenbetriebe**

Noch in der Koalitionsvereinbarung des Berliner Senats vom 23. Januar 1991 stand: "Ziel der Eigenbetriebspolitik muß sein, daß die wirtschafts-, arbeitsmarkt- und umweltpolitischen Möglichkeiten der Berliner Eigenbetriebe voll ausgeschöpft werden. ... Die Eigenbetriebe sollen dahingehend überprüft werden, ob ihnen mehr wirtschaftlicher Handlungsspielraum eingeräumt werden kann." Dabei sollte das bestehende Eigenbetriebsrecht die Grundlage bilden.

Auf diesen Sachverhalt bezieht sich auch der Abgeordnetenhausbeschuß vom 14. November 1991: "Der Senat wird aufgefordert, bis zum 31. Dezember 1991 zu berichten, welche Möglichkeiten bestehen, den Eigenbetrieben einen größeren wirtschaftlichen Handlungsspielraum zu geben." In dem Bericht des Senats vom 7. September 1992 werden positive Modernisierungsvorschläge für das Berliner Eigenbetriebsrecht gemacht und wird definitiv die Rechtsform der Aktiengesellschaft als ungeeigneter bezeichnet.

Zuvor hatten jedoch die Fraktionsvorsitzenden der Regierungsfractionen von CDU und SPD am 16. Juni erklärt, daß sie alle Eigenbetriebe bis 1995 in Aktiengesellschaften umwandeln wollen.

Die Gewerkschaft ÖTV Berlin hat daraufhin am 13. Juli 1992 ihre Vorschläge zur Modernisierung des Eigenbetriebsrechts vorgestellt. Dabei wurde nachgewiesen, daß eine Reform des Eigenbetriebsrechts alle gewünschten Effekte hinsichtlich einer verbesserten wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit mit sich bringt. Die Nachteile einer Umwandlung in eine Aktiengesellschaft sollten damit vermieden werden.

---

\* Dr. Christoph Landerer ist Geschäftsführer des DGB Technologieberatung e.V., Berlin.

Dies sollte für den Eigentümer (Land Berlin), für die Bürger als Kunden und für die Beschäftigten die vorteilhafteste Lösung bringen.

Die Modernisierungsvorschläge für das Eigenbetriebsrecht bezogen sich im wesentlichen auf die folgenden sieben Punkte, die durch eine Änderung des Eigenbetriebsgesetzes und der Landeshaushaltsordnung erreicht werden sollten:

- Verbesserung der Kapitalbeschaffung für Zukunftsinvestitionen durch kostengünstige und eigenverantwortliche Kreditaufnahme.
- Erreichung einer optimalen Personalwirtschaft durch kontinuierliche Personalplanung im Rahmen eines vom Verwaltungsrat beschlossenen Personalbudgets statt Feststellung eines detaillierten Stellennachweises.
- Effiziente Planung und flexible Ausführung von Baumaßnahmen und großen Beschaffungen im Rahmen von Verwaltungsratsbeschlüssen.
- Kostengünstiges und effizientes Beschaffungswesen durch Aufhebung der Ausschreibungsverpflichtung und des Nachverhandlungsverbots.
- Flexible und sachgerechte Beteiligungsmöglichkeit der Eigenbetriebe an anderen Unternehmen insbesondere im Umland im Rahmen von Verwaltungsratsbeschlüssen.
- Weitere Erhöhung der Flexibilität der Eigenbetriebe durch Abschaffung sonstiger unnötiger, hinderlicher oder im Eigenbetriebsgesetz geregelter Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung.
- Festsetzung kostengünstiger Preise, Tarife und Gebühren auf Basis des Kostendeckungsgrundsatzes im Interesse der Bürger.

Aus gewerkschaftlicher Sicht sollten durch eine entsprechende Änderung des Eigenbetriebsgesetzes und der Landeshaushaltsordnung alle positiven Vorstellungen der Großen Koalition erreicht und gleichzeitig alle negativen Auswirkungen einer Umwandlung der Eigenbetriebe in Aktiengesellschaften vermieden werden. In der Zeit von Juli 1992 bis Januar 1993 fand dann eine sehr breite und intensive Diskussion in den Berliner Eigenbetrieben und in der Öffentlichkeit statt. Bei dieser breiten Debatte wurde auch die Rechtsformalternative der Anstalt des öffentlichen Rechts einbezogen. Bezüglich dieser Rechtsform wurde besonders hervorgehoben, daß hier für das Land Berlin ein sehr guter Gestaltungsspielraum besteht, die Betriebe hierüber mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet würden und die Möglichkeit der vollständigen Wahrung der Besitzstände der Beschäftigten besteht. Ende Januar 1993 verständigten sich die Regierungsfractionen von SPD und CDU darauf, alle vier Eigenbetriebe (BVG, BSR, BWB, BEHALA) in die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts umzuwandeln. Bis Mitte des Jahres sollen die entsprechenden Errichtungsgesetze im Abgeordnetenhaus beschlossen werden.<sup>1)</sup>

### **III. Anforderungen für die Ausgestaltung der Anstalten des öffentlichen Rechts**

Da es bei der Errichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts sehr wenig übergeordnete gesetzliche Vorschriften für die Ausgestaltung dieser Rechtsform gibt, ist es wichtig an dieser Stelle, einige Gestaltungsgrundsätze zu formulieren. Darüber hinaus bieten die Modernisierungsvorschläge der Gewerkschaft ÖTV

---

<sup>1)</sup> Dies ist am 17. Juni 1993 erfolgt.

Berlin für die Berliner Eigenbetriebe konkrete Anforderungen an die Errichtungsgesetze.

Im folgenden werden die wichtigsten Anforderungen für die Ausgestaltung der Errichtungsgesetze ausgeführt:

- In den Errichtungsgesetzen muß eine klare, detaillierte Definition der öffentlichen Aufgaben erfolgen, die sie im Interesse des Landes Berlin wahrnehmen sollen. Hierbei genügen z.B. nicht pauschale Hinweise auf die Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs oder der Abfallentsorgung. Auch muß definiert werden, unter welchen wirtschaftlichen Zielsetzungen diese Aufgabenerfüllung zu erfolgen hat. Führen diese Vorgaben zu finanziellen Ansprüchen der Unternehmen gegenüber dem Land Berlin, so sind diese Finanzbeziehungen klar zu definieren. Darüber hinaus müssen die Betriebe in die Lage versetzt werden, auch zusätzliche Aufgaben, auch außerhalb Berlins, wahrzunehmen.
- Um die Unternehmen von unnötigen Beschränkungen in ihrer Handlungsfähigkeit zu befreien, müssen sie weitgehend von den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung (LHO) und dem Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz (AZG) befreit werden. Notwendige Ersatzregelungen sind dann durch den Aufsichtsrat zu beschließen.
- Die Kompetenzen von Vorstand, Aufsichtsrat und Gewährträger (Senat von Berlin als Eigentümergebiet) sind eindeutig im Errichtungsgesetz zu definieren. Hierzu gehören ausschließliche Entscheidungskompetenzen der Organe (Vorstand, Aufsichtsrat und Gewährträger) und entsprechende Zustimmungsvorbehalte durch den Aufsichtsrat. Sich ändernde Wertgrenzen für Entscheidungsvorbehalte können später durch den Aufsichtsrat festgelegt werden.
- In den Errichtungsgesetzen sollte ebenfalls eine angemessene Mindestausstattung für das Stammkapital festgelegt sein.
- Es ist sicherzustellen, daß die ausschließliche Personalhoheit beim Vorstand der Anstalten des öffentlichen Rechts liegt und keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften zwangsweise übertragen werden. Bei der Personalwirtschaft sind selbstverständlich die Beschlüsse des Aufsichtsrats und die Mitbestimmungsrechte des Personalrats zu sichern.
- Bei der Festsetzung von Preisen und Tarifen in Wettbewerbsbereichen muß das Unternehmen autonom entscheiden können. Bei Preisen und Tarifen in Monopolbereichen oder monopolähnlichen Bereichen müssen Kalkulationsvorschriften die Preisbildung bestimmen. Derartige Preise sind dann vom Unternehmen festzulegen und anschließend einem Genehmigungsverfahren durch das Land Berlin zu unterwerfen.
- Die Unternehmensmitbestimmung durch die Beschäftigten, wie sie heute bei den Berliner Eigenbetrieben im Verwaltungsrat besteht, ist in gleicher Qualität auf den Aufsichtsrat der Anstalten des öffentlichen Rechts zu übertragen. Hierbei kann es sinnvoll sein, die Anzahl der Sitze im Aufsichtsrat jeweils für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zu erhöhen.
- Die betriebliche Mitbestimmung im Rahmen des Personalvertretungsgesetzes Berlin (PersVG) ist ebenfalls sicherzustellen. Dies ergibt sich ohnehin auf der Grundlage des Geltungsbereichs des Personalvertretungsgesetzes für die Anstalten des öffentlichen Rechts.

- Da bei der Umwandlung der Berliner Eigenbetriebe in Anstalten des öffentlichen Rechts für die Beschäftigten ein Arbeitgeberwechsel stattfindet, ist über die Errichtungsgesetze sicherzustellen, daß die erworbenen Besitzstände der Beschäftigten im vollen Umfang gesichert werden. Hierzu gehören die Tarifverträge, Zusatztarifverträge, Zusatzaltersversorgung, Dienstvereinbarungen und sonstigen betrieblichen Regelungen zugunsten der Beschäftigten. Außerdem muß ein Rückkehrrecht der Beschäftigten in ein Arbeitsverhältnis beim Land Berlin, insbesondere bei einem erneuten Rechtsformwechsel gewährleistet werden.

An dieser Stelle sei noch darauf hingewiesen, daß die Gewerkschaft ÖTV Berlin bis Ende März 1993 eigene Errichtungsgeszentwürfe erarbeiten und in die Diskussion einbringen wird.

#### **IV. Vorteile der Anstalt des öffentlichen Rechts gegenüber der Rechtsform der Aktiengesellschaft**

Um die Darstellung abzurunden, stelle ich an dieser Stelle noch einige Vorteile der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts gegenüber der Rechtsform der Aktiengesellschaft dar:

- Der Ausgestaltungsspielraum bei der Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts ist deutlich größer, da die Vorschriften des Aktiengesetzes keine Anwendung finden. Damit kann eine ausgewogenere Verteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen Vorstand, Aufsichtsrat und Eigentümer vorgenommen werden, als dies bei der AG möglich wäre. Somit ist die Gefahr der nicht gewollten Verselbständigung des Unternehmens bei der Anstalt des öffentlichen Rechts deutlich geringer als bei der AG.
- Auch die Kostennachteile bei der Beschaffung von Kapital zur Finanzierung von Zukunftsinvestitionen gegenüber der AG können bei der Anstalt des öffentlichen Rechts vermieden werden.
- Die Anstalten des öffentlichen Rechts werden steuerlich identisch behandelt wie die heutigen Eigenbetriebe. Damit kommen teilweise gravierende steuerliche Nachteile, wie sie insbesondere bei den BSR und bei den BWB (im Bereich Entwässerung) durch die Umwandlung in eine AG aufgetreten wären, nicht zum Tragen.
- Die Wahrung der Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten und ihrer Besitzstände sind bei der Umwandlung in Anstalten des öffentlichen Rechts vollständig möglich und bieten somit eine viel breitere Akzeptanzbasis, als dies bei der Umwandlung in eine AG möglich gewesen wäre. Für den Fall einer Umwandlung in eine AG hatten immerhin über 30.000 Beschäftigte ihren Widerspruch gegen den Übergang ihres Arbeitsverhältnisses angekündigt.

#### **V. Ausblick**

Das Ergebnis der derzeitigen politischen und betrieblichen Willensbildung wird hoffentlich zu einem erfolgreichen Abschluß der Rechtsformdiskussion führen und unter dieser Voraussetzung eine angemessene Rechtsformkonstruktion für die heutigen Berliner Eigenbetriebe bieten.

Jedoch sind damit lediglich die Rahmenbedingungen für die Betriebe neu gestaltet. Erst wenn diese Betriebe auch eine Modernisierung ihrer inneren Strukturen erreicht haben werden, kann man von einem wirklichen Erfolg sprechen. Dieser viel wichtigere Aspekt hat in der bisherigen Diskussion leider nur eine untergeordnete Rolle gespielt und ist auch weitgehend rechtsformunabhängig. Für diese innere Modernisierung benötigen diese öffentlichen Unternehmen aber auch die volle Unterstützung durch die Politik. Der gesamte Modernisierungsprozeß zum Wohle der Leistungsempfänger wird deshalb in Zukunft auch nur gemeinsam gestaltbar sein.

# Politisch-administrative Steuerung von kommunalen Unternehmen

## I. Zum Einstieg: Einige Beobachtungen zur Lage der Berliner Eigenbetriebe

In Berlin werden seit langem Mängel in der Leistungsfähigkeit der Berliner Ver- und Entsorgungs- sowie Verkehrsbetriebe beklagt. Man kann annehmen, daß die Leistungsmängel ein Symptom der allgemeinen *„Berliner Krankheit“* sind, d.h. einer insgesamt nicht gerade übermäßigen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in Berlin (öffentliche Verwaltung wie öffentliche Wirtschaft), die wohl u.a. auf die jahrzehntelange Abhängigkeit vom Bundessubventions-*„Tropf“*, auf anhaltendes politisches Mißmanagement sowie auf einen besonders ausgeprägten *„öffentlichen Schlendrian“* zurückgeführt werden kann.

Die Lage der Eigenbetriebe ist in hohem Maße durch Blockierungen und *„Lethargien“* des *öffentlichen Dienstes* bedingt, dessen Bestandteil eben auch die Berliner Eigenbetriebe sind.

Die Ursachen für Leistungsdefizite der Berliner Eigenbetriebe liegen demnach kaum in einer ungeeigneten Rechtsform oder in hemmenden Personal- bzw. Haushaltsvorschriften. Sie sind vielmehr in erster Linie in folgendem zu sehen:

- eine unzureichende Leistungsorientierung von Personal und Führung
- eine ungenügende Führungsenergie des jeweiligen Betriebsmanagements
- mangelnde strategische und unternehmenspolitische Vorgaben von seiten der politisch-administrativen Führung bei zugleich überzogenem *„Hineinregieren“* in das Alltagsgeschäft der Betriebe
- langjähriger Mißbrauch der wichtigen Arbeitnehmer-Schutzrechte durch eine gewisse *„Selbstbedienungsmentalität“* der Parteien und Personalvertretungen (Typ *„Berliner Filz“*).

Nach alledem ist von einem Rechtsformenwechsel kein Heil zu erwarten, sondern eher von geänderten Rahmenbedingungen, *„Spielregeln“* und Leistungsimpulsen. Ganz grob darf man vermuten, daß es dabei vor allem auf eine Stärkung des Wettbewerbs (zumindest des Wettbewerbsdenkens!), auf ein Anfachen der Steuerungsenergie im Management sowie auf eine generelle Mobilisierung der Belegschaft (Freisetzen *„schlummernder Humanpotentiale“*) ankäme.

Die Lage der Berliner Eigenbetriebe ist beileibe kein Einzelfall, sondern entspricht - von einigen Verschärfungen abgesehen - der Problematik in der Bundesrepublik. Ein Blick nach Hamburg zeigt beispielsweise, daß es auch dort in der Vergangenheit erhebliche Probleme und einige Skandale mit den stadteigenen öffentlichen Betrieben (z.B. mit der Wohnungsbaugesellschaft SAGA) gegeben hat.<sup>1)</sup> Aber: Im Gegen-

---

<sup>\*</sup> Prof. Dr. Christoph Reichard lehrt öffentlich Betriebswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin.

<sup>1)</sup> Rudolf Dieckmann, Zum Umgang der Verwaltung mit ihren öffentlichen Betrieben. Das Beispiel Hamburg, in: Die Verwaltung 1985, S. 339-350.

satz zu Berlin hat Hamburg offenbar gelernt und verfügt mittlerweile über ein durchaus beachtliches und anerkanntes Konzept zum *Beteiligungsmanagement*, von dem wir in Berlin wohl nur träumen können.<sup>2)</sup>

Es wird nachdrücklich die These vertreten, daß von einem Rechtsformenwechsel alleine für die Berliner (Noch-) Eigenbetriebe nicht allzuviel an Reform- und Leistungsimpulsen erwartet werden darf.<sup>3)</sup> Blickt man auf einen vor nicht langer Zeit in Berlin vollzogenen Rechtsformenwechsel (KPM), kann man auch nicht gerade erkennen, daß der Wechsel zu ungeahnten Leistungssteigerungen und Markterfolgen Anlaß gegeben haben könnte... (diese Feststellung wird trotz der in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage unlängst geäußerten Senatsmeinung, daß die Lage der KPM in einem Eigenbetrieb auch nicht besser wäre, getroffen).

Es gibt allerdings gewisse Anzeichen, daß sich mittelbar im Gefolge eines Rechtsformenwechsels möglicherweise eine andere, "neue" *Organisationskultur* herausbilden kann, die unter günstigen Umständen Leistungsimpulse in der erhofften Richtung liefern kann. Bei kommunalen Einrichtungen, die sich von der Ämterstruktur lösen und den Status einer Eigengesellschaft annehmen, kann man beispielsweise vielfach ein gewandeltes Managementverhalten sowie eine andere Nachfrage nach Personalqualifikationen beobachten.

Beispiel: Es wird von verschiedenen Betrieben berichtet, die nach Umwandlung in eine Eigengesellschaft schlagartig Betriebswirte auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt hätten, nachdem sie zuvor an derartigen Qualifikationen desinteressiert gewesen seien. Daraus schließt man, daß die kulturelle Annäherung an eine "echte Unternehmung" bei der Unternehmensspitze Bedarf nach Verstärkung unternehmerischer Qualifikationen auslöse.

Auf der anderen Seite wird allerdings sehr häufig in der Kommunalverwaltung darüber geklagt, daß die in Eigengesellschaften verselbständigten Betriebe ein unerwünschtes "Eigenleben" entwickeln, aus dem kommunalpolitischen Raum "abdriften", daß sie abweichende Interessen und Rationalitäten entwickeln, die sich stärker an unternehmerischen denn kommunalpolitischen Maßstäben orientieren. Darauf wird noch einzugehen sein.

Abschließend sei zur Lage der Eigenbetriebe festgehalten, daß die gegenwärtige *rechtliche Ausgestaltung* des Typs "Berliner Eigenbetrieb" - wie alle übereinstimmend beklagen - in der Tat wenig zweckmäßig erscheint. Der Eigenbetrieb ist in einer Reihe von Entscheidungen des Tagesmanagements, die ohne Zweifel dezentral durch die jeweilige Betriebsleitung getroffen werden müßten, viel zu eng an die Berliner Verwaltung angebunden (insbesondere im Hinblick auf Budget, Finanzierung, Beschaffung, Personalwirtschaft). Eine *Abkopplung* der Eigenbetriebe von den Berliner Verwaltungsstrukturen erscheint - unabhängig von der konkreten Rechtsformenwahl - unabdingbar. Ferner hat es in den vergangenen Jahren zahlreiche Beispiele des (partei-)politischen Eingriffs von Politik und Verwaltung in die Unternehmenspolitik der Eigenbetriebe gegeben (die Beispiele reichen vom Marketing bis zur Routenwahl). Diese ständigen Eingriffe haben zu einer Lähmung

<sup>2)</sup> Rudolf Dieckmann, Steuerung der öffentlichen Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Stadt, in: Günter Braun und K. Bozem (Hrsg.), Controlling im kommunalen Bereich, Bonn 1990, S. 286-308.

<sup>3)</sup> Christoph Reichard, Bringt der Rechtsformenwechsel die Rettung?, in: Signal (Mitarbeiterzeitung der Berliner Verkehrs-Betriebe BVG), Heft 20/1992.

der unternehmerischen Initiative der Betriebsleitungen geführt und bilden einen Aspekt der oben diagnostizierten "Berliner Krankheit" der Eigenbetriebe.

## II. Die Außensteuerung kommunaler Unternehmungen durch ihre Träger

Für die folgenden Überlegungen empfiehlt es sich, zwischen Außen- und Innensteuerung zu unterscheiden: Ein öffentlicher Betrieb steuert sich zum einen selbst (sozusagen intern), er wird aber andererseits auch von außen (also extern) durch seine politisch-administrativen Träger gesteuert. Obwohl es auch zur Binnensteuerung der Berliner Eigenbetriebe einiges zu sagen gäbe, werden die folgenden Ausführungen - ganz im Sinne der Themenstellung - auf den Aspekt der Außensteuerung begrenzt. Dabei geht es vor allem um die Frage, wie der öffentliche Träger - im Sinne der bekannten Instrumentalthese - auf "seinen" Betrieb Einfluß nimmt, inwieweit "das Instrument Betrieb" in der Lage und bereit ist, politische, ökonomische oder soziale Zielvorstellungen des Trägers umzusetzen. Die Außensteuerung ist deshalb als "politisch-administrativ" zu bezeichnen, weil Steuerungsimpulse sowohl von der politischen Vertretungskörperschaft (Parlament, Gemeinderat) als auch von der Verwaltungsspitze ausgehen.

### 1. Tradierte bürokratische Steuerungsansätze

Die meisten Kommunen steuern auch heute noch ihre kommunalen Beteiligungen (ihre "Trabanten") wie behördliche Ämter. Im wesentlichen sind drei *Interventionsformen* vorherrschend:

- die politisch-administrative Intervention im Einzelfall des Krisenmanagements (z.B. Einzelweisungen des Gemeinderats)
- die Entsendung von politischen Vertretern in die betreffenden Aufsichtsgremien, wobei politischer Proporz und selten fachlicher Sachverstand eine Rolle spielen
- die bürokratische Verwaltung der Beteiligungsakten.

Die politische Krisenintervention führt zur oben erwähnten Entmündigung der Betriebsleitungen und ist häufig flankiert durch eklatante Defizite an politisch-strategischen Steuerungsvorgaben. Die Aufsichtsratsvertreter des Trägers entwickeln nicht selten ein erstaunliches Eigenleben, verbünden sich manchmal sogar mit den Betriebsleitungen gegen den Träger, geben jedenfalls nur selten die erwarteten strategischen Impulse und eignen sich offenbar auch nur begrenzt zur wirksamen Kontrolle. Die Beteiligungsaktenführung ist schließlich ein bürokratischer reaktiver Prozeß, der bestenfalls in formaler Hinsicht zu Kontrollen führt, aber kaum vorausschauende Impulse von seiten des Trägers liefert. Fazit: Die tradierte Steuerung der kommunalen Betriebe ist durch Übersteuerung im routinemäßigen Einzelfall bei eklatanten Steuerungsdefiziten in strategischer Hinsicht geprägt.<sup>4)</sup>

Die Beteiligungssteuerung ist kein Sonderfall in der deutschen Verwaltung. Insgesamt werden staatliche wie kommunale Verwaltungen in einer veralteten Weise, im Wege des "bürokratischen Zentralismus" geführt.<sup>5)</sup> Man erhofft sich nach wie vor in

<sup>4)</sup> Christoph Reichard, Verselbständigte Verwaltungseinheiten im Vergleich, in: Die Verwaltung 1990, S. 491-509.

<sup>5)</sup> Gerhard Banner, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP 1990, S. 6-11.



der deutschen Verwaltung zuviel von bürokratischen Steuerungsinstrumenten wie Gesetzen, Satzungen, Verfahrensregelungen sowie formalen Aufsichtsstrukturen. Hier stößt man bei zunehmender Ressourcenknappheit immer stärkeren Verselbständigungstrends und drückenderen internen Umverteilungskonflikten an Grenzen der Steuerbarkeit. Neue Wege sind gefragt.

## 2. Der Trend zur Verselbständigung öffentlicher Einrichtungen

In der Bundesrepublik hat es in den letzten 10 bis 20 Jahren zwei sich teilweise überlappende *Verselbständigungswellen* gegeben: Zunächst wurden die noch sehr amtsnahen Regiebetriebe in Eigenbetriebe umgewandelt, und ein Jahrzehnt später folgte als zweite Welle die Umwandlung von Eigenbetrieben in Eigengesellschaften. Diese Verselbständigungen folgten recht unterschiedlichen Motiven und lassen sich zumindest teilweise auch als Fluchtbewegungen (aus dem Budget, aus dem starren Dienstrecht, aus Gehaltsobergrenzen für Führungskräfte, aus politischer Kontrolle usw.) interpretieren. Im Prinzip lassen sich drei *Motivkategorien* unterscheiden<sup>6)</sup>:

- politisch administrative Steuerungsziele (Entlastung zentraler Instanzen, "Entpolitisierung" von Entscheidungen usw.)
- administrative Leistungsziele (Flexibilität, Wirtschaftlichkeit, Markt- und/oder Bürgernähe)
- finanzwirtschaftliche Ziele (Steuervorteile, Haushaltsentlastung, Vergrößerung des Verschuldungsspielraums)

Nicht alle diese Motive halten einer empirischen Überprüfung stand; teilweise sind es auch vorgeschobene Schutzbehauptungen. Auf jeden Fall verändert sich dadurch das Bild der Verwaltung: Von dem alten juristischen Ziel der "Einheit der Verwaltung" kann keine Rede mehr sein; eine Kommune ist ein netzwerkartiges Konglomerat differenzierter Einheiten mit relativ losem Zusammenhang.

In vielen Großstädten haben wir mittlerweile die Situation, daß mehr als 50 v.H. der kommunalen "Manövriermasse" (gemessen an Stellen oder Budget) aus der Kernverwaltung und damit aus der unmittelbaren Einflußzone des Gemeinderats ausgegliedert sind. Dies gibt manchen Kommunalpolitikern Anlaß zu befürchten, daß sie eines nicht zu fernen Tages lediglich noch über einige wenige Relikte ("das Standesamt") politisch zu entscheiden haben, der Rest aber als verselbständigte kommunale Trabanten nur rudimentär politisch gesteuert seine eigenen Bahnen zieht...

## 3. Steuerungsdefizite in der kommunalen Praxis

Bei der Steuerung von verselbständigten Einrichtungen durch die Kommune tritt ein Steuerungsdilemma auf. Einerseits brauchen diese Einheiten hinreichende Handlungsautonomie, Eigenverantwortlichkeit und Flexibilität (deshalb hat man sie ja vielfach aus der Kommune ausgegliedert). Andererseits handeln die Einrichtungen in öffentlichem Auftrag und müssen "auf politischem Kurs" gehalten werden. Hieraus resultiert ein oft schwieriger Balanceakt zwischen Eingriff und "Laissez-faire".

<sup>6)</sup> Vgl. im einzelnen: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Kommunale Beteiligungen, 6 Teile 1985-1991 (Zusammenfassendes Gutachten: Köln 1992); Dietmar Röhrich, Verselbständigung kommunaler Einrichtungen, in: J. Goller u.a. (Hrsg.), Verwaltungsmanagement, Stuttgart 1989; B.J. Schneider, Verselbständigung von Verwaltungseinheiten - Möglichkeiten und Probleme, in: Verwaltungsrundschau 1988, S. 189-194.

Die diagnostizierten Steuerungsprobleme sind zunächst auf *Außensteuerungsdefizite* bei der Kommune zurückzuführen, die zum einen durch ein generelles "Steuerungs-vakuum" bei der Verwaltungsführung und durch mangelnde Steuerungsenergie, zum anderen durch unzureichende Steuerungsinstrumente (traditionell wie oben erwähnt: Normen wie z.B. Satzungen, personelle Mitwirkung z.B. im Aufsichtsrat, bürokratische "Beteiligungsverwaltung"), erklärt werden. Vielfach erweisen sich auch die gewählten Rechtsformen als *steuerungsresistent* (z.B. erschwert das Aktienrecht externe Eingriffe bei einer AG, weil danach das Unternehmensinteresse Vorrang hat; hierfür gibt es viele praktische Beispiele, wie etwa die Erfahrungen mit dem Brokdorf-Skandal der HEW). Hinzu tritt ein - zumindest aus Verwaltungssicht so empfundenenes - *Selbststeuerungsversagen* der verselbständigten Einrichtungen, die sich z.T. bewußt vom Träger abkoppeln und eigenständige Ziele und Strategien entwickeln.

Mit diesem Zustand scheint die deutsche Kommunalverwaltung zunehmend unzufriedener zu werden. Immer häufiger wird Klage geführt, daß die verselbständigten Einrichtungen "aus dem Ruder laufen". Auf die Steuerungsprobleme mit ihren Verwaltungstrabanten reagieren einige Kommunen in Deutschland gegenwärtig mit einer gewissen *Hilfflosigkeit*. Vielfach wird z.B. über die Rückgründung von - heute meist privatrechtlich organisierten - Einrichtungen in verwaltungsnähere Rechtsformen (z.B. in Eigenbetriebe) nachgedacht. Diese Problemlage sollte man in der Berliner Diskussion zumindest zur Kenntnis nehmen.

#### **4. Das Konzept des zielorientierten Beteiligungsmanagements**

Hilflose Rückgründungen sind zweifellos der falsche Weg. Es kommt vielmehr darauf an, den geschilderten Fremd- und Selbststeuerungsdefiziten wirksam zu begegnen. Dies kann einerseits durch eine Stärkung der internen Managementqualitäten der verselbständigten Einrichtungen erfolgen (strategische Unternehmensplanung, zielorientierte Führung, Controlling, Personalentwicklung sind hierfür einige Schlagworte), zum anderen durch den Aufbau eines wirksamen Beteiligungsmanagements.<sup>7)</sup>

Ein wirksames Beteiligungsmanagement erfordert eine Steuerungsphilosophie der "*Steuerung auf Abstand*", d.h. der Vorgabe strategischer Ziele und der laufenden Überwachung ihrer Zielerreichung - bei weitgehendem Verzicht auf Eingriffe im Einzelfall. Es ist also ungefähr die Umkehrung der derzeitigen Praxis. Dabei kommt es zunächst darauf an, den einzelnen Betrieben *konkrete Ziele* vorzugeben resp. diese mit den Betrieben zu vereinbaren. Abstrakte, häufig leerformelartige Satzungsformulierungen reichen dafür in aller Regel nicht aus. Aufgrund dieser Ziele sind die unternehmenspolitischen Strategien der Betriebe - im Dialog mit dem politischen Träger - zu formulieren (Stärken/Schwächen-Analyse mittels Portfolio-Technik usw.). Die Verwirklichung von Zielen und Strategien wird in einem regelmäßigen Beteiligungs-Controlling überwacht; was bedeutet, daß der Träger durch ein aussagefähiges (!) Berichts- und Rechnungswesen über den Betriebserfolg und seine Komponenten unterrichtet wird.

---

<sup>7)</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), a.a.O.; Rudolf Dieckmann, Steuerung der öffentlichen Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Stadt, a.a.O.

Ein Blick auf das Beteiligungsmanagement der *Hamburger Verwaltung* kann uns einige Anregungen vermitteln<sup>8)</sup>: Es empfiehlt sich zunächst, die Diskussion über ein wirksames Beteiligungsmanagement in Berlin nicht nur im Hinblick auf die Eigenbetriebe zu führen. Vielmehr sollten alle "Trabanten" der Berliner Verwaltung - unabhängig von ihrer Rechtsform und ihrer fachlichen Zuordnung - einbezogen werden. Das Hamburger Konzept der Betriebssteuerung gilt für alle verselbständigten Einrichtungen und ist u.a. durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- weitgehende haushaltmäßige Verselbständigung (Globalisierung)
- Beschränkung der Außensteuerung auf Globalsteuerung, Verzicht auf "Feinsteuerung"
- starker Akzent auf *Zielbilder*, die zwischen steuernder Fachbehörde und Betrieb regelmäßig in operationalisierter Form vereinbart werden
- Befreiung der Betriebe von Verwaltungsaufgaben in bezug auf Baumaßnahmen, Beschaffungen, Personalwirtschaft usw.
- Aufbau eines betriebswirtschaftlichen Steuerungssystems, bestehend aus Ziel-, Steuerungs- und Informationssystem und ergänzt durch Erfolgskontrollen und Innenrevision.

Im einzelnen wird zum Konzept des Beteiligungsmanagements auf die ausführlichen Unterlagen der KGSt "Kommunale Beteiligungen" von 1992 verwiesen, die frühere KGSt-Berichte zusammenfassen und verschiedene kommunale Erfahrungen dokumentieren.<sup>9)</sup>

Als aktuelles Beispiel sei abschließend auf das Modell "*Optimaler Regiebetrieb*" der Stadt Duisburg verwiesen, die auf der Basis eines Kienbaum-Gutachtens ein Strukturmodell entwickelt hat, das sich einerseits - so wird jedenfalls behauptet - vom Rat wirksam steuern läßt, andererseits nach den Ansätzen der Konzernsteuerung im Tagesmanagement weitgehend autonom handelt.<sup>10)</sup> Der optimierte Regiebetrieb betrifft das bisherige Amt 70 (Wasser- und Abwasserbetrieb, Stadtreinigung) und hat Anfang des Jahres seine Arbeit aufgenommen. Einige interessante Merkmale sind:

- Strategievorgaben (z.B. Umweltschutzprogramme) im Wege des "Kontraktmanagements"
- Spartenorganisationsmodell mit weitgehender Spartenautonomie
- betriebswirtschaftliches Steuerungssystem mit Berichtswesen, entscheidungsbezogener Kostenrechnung und Berichtswesen.

Man sieht, daß selbst eine auf den ersten Blick antiquitiert wirkende Rechtsform wie der Regiebetrieb bei entsprechend intelligenter und moderner Ausformung in der Lage zu sein scheint, heutige Steuerungsansprüche zu erfüllen.

---

<sup>8)</sup> Bürgerschaft Hamburg, Steuerung der Betriebsbereiche der Hamburger Verwaltung, Ds. 14/2061 v. 2. Juni 1992.

<sup>9)</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), a.a.O.

<sup>10)</sup> H. van Wickeren, Der optimierte Regiebetrieb am Beispiel der Stadt Duisburg, unveröff. Ms Stadt Duisburg 1992.

### III. Einige abschließende Kommentare zur Steuerungseignung verschiedener Rechtsformen

Wenngleich die Rechtsform auf Performance und Qualität des Beteiligungsmanagements nur einen begrenzten Einfluß hat, ist doch einiges zur Steuerungseignung der verschiedenen diskutierten Rechtsformen-Varianten anzumerken:

- (a) Der *Eigenbetrieb* - zumindest in seiner üblichen deutschen Prägung (und nicht unbedingt in seiner "exotischen" Berliner Variante) - bietet gute Chancen für eine faire und wirksame Balance zwischen Außen- und Innensteuerung. Auf jeden Fall kann der Träger über den Werksausschuß hinreichenden Einfluß ausüben.<sup>11)</sup> In Berlin scheint dieser Einflußmechanismus durch die paritätische Mitbestimmung allerdings ein wenig verwässert zu sein.
- (b) *Privatrechtliche Formen* (insbesondere die AG, eingeschränkt auch die GmbH) erscheinen unter dem Aspekt der politisch-administrativen Außensteuerung weniger empfehlenswert, weil die Regelungen des Gesellschaftsrechts Vorrang vor dem Kommunalrecht haben<sup>12)</sup> und sich die Formen insofern als *steuerungsresistent* erweisen. Beispielsweise dürfte es von seiten des Trägers wesentlich schwieriger sein, bestimmte Arbeitsmarkt- oder Umweltschutz-Programme auf Eigengesellschaften durchzusetzen, sofern diese mit den Unternehmungsinteressen konfliktieren. Das Land Berlin als einziger Eigentümer einer Eigengesellschaft könnte allerdings über Instrumente wie Beherrschungsverträge bei einer intelligenten Regelung dennoch angemessenen Einfluß geltend machen.
- (c) Die Konstruktion der *Anstalt des öffentlichen Rechts* ist ein schillerndes Gebilde mit sehr unterschiedlichen rechtlich-organisatorischen Ausgestaltungsmöglichkeiten. Das Beispiel der Hamburger Stadtreinigungs-"Anstalt"<sup>13)</sup> macht beispielsweise - ebenso wie praktizierte Anstaltsmodelle in der Kreditwirtschaft - deutlich, daß man sich in der Strukturierung einer Anstalt sehr nahe den Mustern einer GmbH annähern kann, ohne in die Zwänge des GmbH-Rechts zu verfallen (z.B. Aufsichtsgremien, Art der Rechnungslegung). Über entsprechende Errichtungsgesetze und Satzungen könnte also ein angemessener Steuerungseinfluß des Trägers bei Sicherung der Management-Autonomie gewährleistet werden. Allerdings darf man nicht übersehen, daß das Image einer öffentlichen Anstalt möglicherweise etwas "behörden-lastig" und altmodisch interpretiert wird und nicht so gut in die gegenwärtige modische Zeit privatwirtschaftlicher Lösungen paßt...

---

<sup>11)</sup> R. Scholz und R. Pitschas, Gemeindefirtschaft zwischen Verwaltungs- und Unternehmensstruktur, Berlin 1982 (Gutachten zur Stadt München).

<sup>12)</sup> Vgl. dazu aktuell: W. Spannowsky, Die Verantwortung der öffentlichen Hand für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Reichweite ihrer Einwirkungspflicht auf Beteiligungsunternehmen, in: DVBl 1992, S. 1072-1079.

<sup>13)</sup> Senat Hamburg, Rechtliche Verselbständigung des Landesbetriebs Hamburger Stadtreinigung, Senats-Ds. 546/1992.

## **Die Teilnehmer des Workshops**

**Ulrich Altenhoff**, Westfälische Ferngas-AG, Dortmund

**Thomas Anders**, Gesamtpersonalrat der Berliner Stadtreinigungs-Betriebe, Berlin

**Helmut Andres**, Stadtwerke Köln GmbH (Geschäftsführer i.R.), Köln

**Dr. Reinhard Baumgarten**, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

**Wolfgang Biernath**, Personalrat Hauptverwaltung der Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (Vorsitzender), Berlin

**Christiane Bretz**, Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Berlin-Brandenburg

**Horst Brum**, Berliner Wasser-Betriebe (Geschäftsleiter für pers. Angelegenheiten), Berlin

**Detlef Conrad**, Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Landesverband Berlin

**Dr. Heinrich Decker**, Verband kommunaler Unternehmen, Köln

**Klaus Dequin**, Berliner Verkehrs-Betriebe, Berlin

**Robert Dreier**, Senatsverwaltung für Inneres, Berlin

**Edmond Falter**, Personalrat Straßenreinigung der Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (Vorsitzender), Berlin

**Matthias Feldmann**, Berliner Verkehrs-Betriebe (Stellv. Gesamtpersonalratsvorsitzender), Berlin

**Georg Fischer**, Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (Techn. Geschäftsleiter), Berlin

**Horst Fischer**, Berliner Wasser-Betriebe, Berlin

**Wolfgang Föhse**, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

**Wolfgang Frobenius**, Personalrat Müllabfuhr der Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (Vorsitzender), Berlin

**Stephan Gaerd**, GASAG Berliner Gaswerke AG, Berlin

**Bernd Gehrke**, Fraktion Neues Forum/Bürgerbewegung des Berliner Abgeordneten-hauses

**Jonny Gollnick**, GASAG Berliner Gaswerke AG (Vorstandsmitglied), Berlin

**Prof. Dr. Herwig Haase**, Senator für Verkehr und Betriebe von Berlin

**Gunter Hagedorn**, Investitions-Bank des Landes Brandenburg, Potsdam

**Erich Helbing**, Berliner Wasser-Betriebe (Geschäftsleiter i.R.), Berlin

**Dr. Angelika Honigmann**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Joachim Jaensch**, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

**Ulrich Keppler**, Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Landesverband Berlin

**Gerd F. Kiel**, Betriebsgruppe der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft bei den Berliner Stadtreinigungs-Betrieben, Berlin

**Heinz Kielies**, Personalrat Wasserwerke der Berliner Wasser-Betriebe (Vorsitzender), Berlin

**Günter Klein**, Verwaltungsrat der BEHALA Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe, Berlin

**Ernst-Otto Kock**, Gewerkschaft ÖTV, Bezirksleitung Berlin

**Rainer Köppling**, Personalrat der BEHALA Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe, Berlin

**Klaus Krämer**, KOMBA Gewerkschaft, Landesverband Berlin

**Wilfried Kramer**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Herbert Kreis**, BEHALA Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe, Berlin

**Jürgen Kriebel**, Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses (SPD-Fraktion)

**Andreas Krüger**, Haftpflichtverband der Deutschen Industrie, Berlin

**Dr. Christoph Landerer**, Leiter der DGB-Technologieberatungsstelle Berlin

**Wolf Leetz**, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Geschäftsführer), Berlin

**Konrad Lorenzen**, Berliner Verkehrs-Betriebe (Geschäftsleiter für Verkehr und Technik), Berlin

**Wolfgang Lübke**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Peter Meyer**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Wilfried Mehner**, Gesamtpersonalrat der Berliner Verkehrs-Betriebe (Vorsitzender), Berlin

**Horst Meseberg**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Dr. Ulrich Mössner**, Stadtwerke München (Kfm. Werkleiter), München

**Dr. Mühlhäuser**, Stadtwerke München, München

**Klaus Müller**, FDP-Fraktion des Berliner Abgeordnetenhauses

**Manfred Müller**, KOMBA Gewerkschaft, Landesverband Berlin (Stellv. Vorsitzender)

**Manfred Nagel**, Gesamtschwerbehindertenvertretung der Berliner Stadtreinigungs-Betriebe, Berlin

**Norbert Oetti**, Gesamtpersonalrat der Berliner Wasser-Betriebe (Vorsitzender), Berlin

**Manfred Paris**, Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (Geschäftsleiter für pers. Angelegenheiten), Berlin

**Norbert Pewestorff**, Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses (PDS-Fraktion)

**Claudia Pfeiffer**, Senatsverwaltung für Inneres, Berlin

**Prof. Dr. Johannes Pilz**, PDS-Fraktion des Berliner Abgeordnetenhauses

**Prof. Dr. Günter Püttner**, Universität Tübingen; Stellv. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

**Prof. Dr. Christoph Reichard**, Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin

**Gert Rose**, BEHALA Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe, Berlin

**Lebrecht Rürup**, WIBERA Wirtschaftsberatung AG (Vorstandsmitglied), Düsseldorf

**Harro Sachße**, Berliner Verkehrs-Betriebe (Geschäftsleiter für pers. Angelegenheiten) Berlin

**Reinhardt Schmidt**, Gemeinnützige Heimstättenbaugesellschaft der BVG GmbH, Berlin

**Klaus-Dietrich Schmitt**, KOMBA Gewerkschaft, Landesverband Berlin (Vorsitzender)

**Hans Schnoor**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Jürgen Schöning**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Heinz Christian Scholz**, WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Niederlassung Berlin

**Jürgen Scholz**, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

**Ortwin Scholz**, Berliner Wasser-Betriebe (Kfm. Geschäftsleiter), Berlin

**Wolfgang Schramm**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Günter Schulz**, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

**Dr. Klaus Schwegmann**, Landesbank Berlin

**Walter Schwingel**, Berliner Wasser-Betriebe (Geschäftsleiter), Berlin

**Peter Selle**, Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (Kfm. Geschäftsleiter), Berlin

**Heinrich Spatz**, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

**Wolfgang Strehl**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Ralph Thewellis**, Gesamtpersonalrat der Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (Vorsitzender), Berlin

**Günter Thiel**, Personalrat (Vorsitzender) und Verwaltungsrat der BEHALA Berliner Hafен- und Lagerhaus-Betriebe, Berlin

**Wolfgang Voß**, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe, Berlin

**Günter Weinhold**, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

**Wolfgang Würz**, Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (Stellv. Techn. Geschäftsleiter), Berlin

**Dr. Démètre Zavarlis**, Betriebsgesellschaft Stadtgüter Berlin mbH (Geschäftsführer), Berlin

**Felix Zimmermann**, Verband kommunaler Unternehmen (Geschäftsf. Präsidialmitglied), Köln; Präsident der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

# Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
(früher: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft)

Bisher erschienen:

- Heft 1 Peter Eichhorn: Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen (1986)
- Heft 2 Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 3 Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe, Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, mit Beiträgen von Karl Ahrens, Günter Püttner u. a. (1988)
- Heft 4 Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen, Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Hans-Diether Imhof, Ernst-Otto Sohns und Alfred Holtmann (1989)
- Heft 5 Öffentliche Unternehmen und soziale Marktwirtschaft – Aktueller Handlungsbedarf im Umstrukturierungsprozeß der DDR, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Dietrich Budäus (1990)
- Heft 6 Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- Heft 7 Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Achim von Loesch (1991)
- Heft 8 Die Unternehmen der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Paul Münch (1991)
- Heft 9 Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts – Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Helmut Cox (1992)
- Heft 10 Die Auswirkungen der EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf die öffentlichen Unternehmen – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Rudolf Eiermann (1992)
- Heft 11 Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Referate einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Ingfried F. Hochbaum, Günter Püttner, Manfred Rommel und Martin Seidel (1992)
- Heft 12 Eigenbetrieb, Kapitalgesellschaft, Anstalt des öffentlichen Rechts - Rechtsformänderung bei den Berliner Eigenbetrieben?, Referate eines Workshops der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Senators für Verkehr und Betriebe von Berlin, mit Beiträgen von Helmut Andres, Heinrich Decker, Herwig Haase, Christoph Landerer, Günter Püttner, Christoph Reichard, Ortwin Scholz und Felix Zimmermann (1993)