

Öffentliche Unternehmen – eine Alternative zur Privatisierung

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche
Wirtschaft und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen

mit Beiträgen von

Helmut Arens
Dietrich Budäus
Peter Eichhorn
Claus Förster
Heiderose Förster
Fritz Gautier

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 1996

Herausgeber:
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
und Kommunalen Arbeitgeberverband Sachsen

Öffentliche Unternehmen – eine Alternative zur Privatisierung

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche
Wirtschaft und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen
am 31. August 1995 in Dresden

mit Beiträgen von

Helmut Arens
Dietrich Budäus
Peter Eichhorn
Claus Förster
Heiderose Förster
Fritz Gautier

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
Heft 16

Inhalt

Seite

Einführung <i>Fritz Gautier</i>	3
Öffentliche Unternehmen als Alternative zwischen Verwaltungshandeln und Privatisierung <i>Peter Eichhorn</i>	6
Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung im Reformprozeß des öffentlichen Sektors <i>Dietrich Budäus</i>	14
Modernisierungsfunktion öffentlicher Unternehmen <i>Heiderose Förster</i>	27
Privatisierung im Freistaat Sachsen – Das Privatisierungskonzept der Staatsregierung unter besonderer Berücksichtigung der Privatisierung im kommunalen Bereich <i>Helmut Arens</i>	35
Mehr Wirtschaftlichkeit in den kommunalen Bereich – Kommunale Zuständigkeit für kommunale Privatisierungen bewahren. Resümee aus der Sicht des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen <i>Claus Förster</i>	46
Die Teilnehmer des Symposiums	48

ISBN 3-928615-05-X

Die »Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft« werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sarrazinstraße 11 – 15, D-12159 Berlin, Telefon (0 30) 852 10 45, Telefax (0 30) 852 51 11. Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

Es wird ein Kostenbeitrag von DM 8,- erhoben (ab 5 Hefte DM 6,- pro Heft; ab 10 Hefte DM 5,- pro Heft).

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

Printed in Germany.

Berlin 1996

Einführung

Die öffentlichen Unternehmen bewegen sich in einem gesellschaftlichen Umfeld, das durch die wirtschafts- und finanzpolitische sowie durch die allgemeine politische Diskussion geprägt ist. In der politischen wie in der wissenschaftlichen Diskussion werden sie häufig in Frage gestellt. Es wird behauptet, öffentliche Unternehmen seien eigentlich überflüssig und sollten am besten privatisiert werden.

Bei der aktuellen Privatisierungsdiskussion handelt es sich keineswegs um ein Novum. Sie geht zurück auf mindestens zehn Jahre ideologisch geführte Auseinandersetzungen, die vor allem von Großbritannien ausgingen und dann von Kreisen der Wirtschaftswissenschaft in Deutschland aufgegriffen wurden. Die Debatte wurde verstärkt geführt nach dem Zusammenbruch der Staatswirtschaft in der ehemaligen DDR, was sicherlich einerseits ein Reflex auf negative Erfahrungen in der DDR war, andererseits aber auch der ideologischen Begründung einer neuen Goldgräbermentalität für private Gewinnerwartungen dienen sollte.

Im Sinne derjenigen, die diese Diskussion ausgelöst hatten, ist sie teilweise sehr erfolgreich verlaufen: Viele öffentliche Unternehmen sind privatisiert worden, und bei vielen anderen versucht man es mit gemischtwirtschaftlichen Unternehmensformen. Angesichts dessen stellt sich die Frage, was eigentlich mit den öffentlichen Aufgaben geschieht, zu deren Wahrnehmung öffentliche Unternehmen geschaffen wurden. Vielfach wird ja die Existenz solcher öffentlicher Aufgaben schlichtweg bestritten. Wenn es aber wirklich einmal ernst wird und ausschließlich privatwirtschaftliches Erwerbsstreben Platz greift, findet man kaum noch jemanden, der die öffentlichen Aufgaben dieser Unternehmen abstreitet. Bereiche wie die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Abfallwirtschaft oder der öffentliche Personennahverkehr werden dann sehr bald wieder unter dem Aspekt öffentlicher Aufgaben gesehen.

Ein plastisches Beispiel bildet die Diskussion um das Verhalten der Nachfolgegesellschaften der Deutschen Bundespost. Diese Unternehmen sollen sich ja privatwirtschaftlich verhalten und ihre (Teil-)Privatisierung steht zum Teil unmittelbar bevor. Jetzt wird plötzlich vielen Menschen klar, daß die alte Deutsche Bundespost in der Vergangenheit öffentliche Aufgaben erfüllt hat und daß es mit nur privatwirtschaftlichem Verhalten auch künftig nicht gehen wird. Die Lösung meint man darin gefunden zu haben, daß die öffentlichen Aufgaben nunmehr »Universaldienste« genannt werden. Und in den Gesetzentwürfen wird ein Anspruch von Bürgern auch in abgelegenen Regionen auf bestimmte Universaldienstleistungen und auf die Befriedigung bestimmter Grundbedürfnisse verankert; diese Verpflichtungen sollen auch dort bestehen, wo es nicht so wirtschaftlich ist, Leitungen oder Kabel zu verlegen. Jetzt braucht man plötzlich gesetzliche Regelungen, damit sichergestellt werden kann, was früher automatisch hoheitlich oder über öffentliche Monopolunternehmen erfüllt wurde - im Falle der Deutschen Bundespost beispielsweise: zu

* Dr. Fritz Gautier ist Sprecher des Vorstandes der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke Köln AG und Mitglied der Geschäftsführung der Stadtwerke Köln GmbH. Er ist Vizepräsident der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

einigermaßen akzeptablen Bedingungen überall telefonieren zu können. Die Deutsche Bundespost hatte einen grundgesetzlichen Infrastrukturauftrag, der durch ihre Organisationsform abgesichert war.

In der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft haben wir uns umfassend mit der Frage der Privatisierung auseinandergesetzt, im Falle der Deutschen Bundespost sowohl hinsichtlich der optimalen Rechtsform als auch der Vor- und Nachteile der materiellen Privatisierung. Wir haben alternative Modelle zur Diskussion gestellt, um den staatlichen Infrastrukturauftrag normativ festschreiben zu können.¹ In Anknüpfung an diese Vorschläge wurde seinerzeit intensiv darüber diskutiert, ob über eine Anstalt des öffentlichen Rechts die Erfüllung von Infrastrukturaufgaben sichergestellt werden kann. Ansätze dieses Lösungsmodells spiegeln sich in der geschaffenen »Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, Deutsche Bundespost« wieder.

Ich bin davon überzeugt, daß es nach wie vor viele öffentliche Aufgaben gibt, die von öffentlichen Unternehmen wahrzunehmen sind. Beispielhaft seien der Verkehr, Teile der Telekommunikation, die Strom-, Gas-, Fernwärme- und die Wasserversorgung genannt. Diese Aufgaben sollten dann, wenn sie als öffentliche definiert und anerkannt werden, auch von öffentlichen Unternehmen durchgeführt werden. Denn es geht dabei um die Deckung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft im Bereich der Infrastruktur.

In allen diesen Infrastrukturbereichen besteht die Notwendigkeit, Kostenstrukturunterschiede innerhalb des Versorgungsbereichs auszugleichen. Zur ökonomisch vernünftigen Befriedigung von Grundbedürfnissen gehört eine interne Kostenkalkulation; können Infrastrukturleistungen in einem Teil des Versorgungsgebiets nicht kostendeckend erbracht werden, müssen die in anderen Teilen des Versorgungsgebiets erzielten Überschüsse hierfür mit herangezogen werden. Im Falle meines Unternehmens, der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke Köln AG, geschieht dies z.B., indem wir für die wegen regelmäßiger Überschwemmungen im Frühjahr relativ teure Stromversorgung in Köln-Rodenkirchen denselben Strompreis verlangen wie etwa in Köln-Nippes, wo wir eine günstigere Kostenstruktur haben. Das erwartet auch jeder Bürger von uns, gleichgültig ob er in Köln-Ehrenfeld, in Köln-Nippes oder in Köln-Rodenkirchen wohnt. Solche Kostenstrukturunterschiede können in einem öffentlichen Unternehmen intern ausgeglichen werden.

Zusätzlich kann die Zusammenfassung verschiedener Bereiche des öffentlichen Wirtschaftens in den Bereichen der Daseinsvorsorge und der Infrastruktur interne Synergieeffekte freisetzen und den Unternehmen erhebliche steuerrechtliche Vorteile - zum Nutzen der versorgten Bürger - ermöglichen. Diese Vorteile sollten von den öffentlichen Unternehmen offensiv genutzt werden.

Für einige Sektoren brauchen wir aber erst die richtigen Rahmenbedingungen. Die Diskussion darüber wurde auf europäischer Ebene insbesondere durch die Regierungskonferenz zur Überarbeitung der Verträge der Europäischen Union forciert. Es stellt sich die Frage, ob die Ansätze, die jetzt schon im Vertrag über die Europäische

¹ 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, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 9, Berlin 1992.

Gemeinschaft vorhanden sind - nämlich insbesondere der Grundsatzartikel 90 Absatz 2, der bestimmte Ausnahmemöglichkeiten von den Wettbewerbsvorschriften für Unternehmen, die einen öffentlichen Auftrag im weitesten Sinne erfüllen -, weiter konkretisiert werden sollten. Es ist ein Entwurf für eine »Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« erarbeitet worden², der zu Schlußfolgerungen im Hinblick auf die europäische Gesetzgebung führen sollte. Eine solche europäische Charta wird zwei Dimensionen zu berücksichtigen haben: auf der einen Seite die Sicht des Bürgers einer Stadt, einer Region oder eines Staates und auf der anderen Seite die der Europäischen Union.

Soweit es um die Sicht des Bürgers geht, ist zu fragen, welchen Anspruch er eigentlich auf öffentliche Dienstleistungen hat: Gibt es einen Anspruch auf Gesundheitsdienstleistungen, auf Bildung, auf Kultur, auf öffentliche Hygiene, auf Fernsehen usw.? Neben der Definition der öffentlichen Dienstleistungen ist aber auch zu fragen, wie man diese Dienstleistungen garantieren kann: Der Erfüller muß benannt werden, also die Gebietskörperschaften, öffentliche oder beauftragte Unternehmen, und es ist die Art der Durchführung sowie deren Kontrolle festzulegen. Letzteres ist sowohl im Hinblick auf die Qualität als auch auf die wirtschaftliche Effektivität erforderlich.

Es gilt, deutlich zu machen, daß die **wirtschaftliche** Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ein wichtiges Anliegen der öffentlichen Unternehmen sein muß. Und es ist einzuräumen, daß hierbei in der Vergangenheit vielfach gesündigt wurde - wenn auch teilweise aus verständlichen Gründen, weil man nämlich häufig öffentliche Unternehmen nicht nur für ihre originären öffentlichen Aufgaben, sondern auch für alle möglichen anderen Zwecke benutzt hat.

Diese Zeiten sind aber vorbei; öffentliche Unternehmen arbeiten heute in den allermeisten Fällen hochwirtschaftlich und brauchen keinen Vergleich hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu scheuen.

Wenn es den öffentlichen Unternehmen gelingt, ihre öffentlichen Dienstleistungen mit größter Effizienz zu erbringen und dies in der Öffentlichkeit besser deutlich zu machen, nehmen sie damit den Befürwortern der Privatisierung eines ihrer wichtigsten Argumente.

² Vorschlag des CEEP für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, in: CEEP - Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft, Deutsche Sektion (Hrsg.), Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen, Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 15, Berlin 1996.

Öffentliche Unternehmen als Alternative zwischen Verwaltungshandeln und Privatisierung

Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW) hatte 1994 eine Stellungnahme zum Thema Privatisierung veröffentlicht¹, in der er seine Position zusammenfassend darlegt. Betont werden in dieser Stellungnahme die Fundierung der deutschen öffentlichen Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft und die Bedeutung der öffentlichen Unternehmen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Stellungnahme hat ein großes Echo ausgelöst; es wurden mehr als 10.000 Exemplare davon bei der GÖW angefordert.

Im folgenden sollen einige zusätzliche Aspekte erörtert werden. Dabei geht es um die Frage, ob öffentliche Unternehmen zur Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben herangezogen werden sollen oder die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben durch Private zu geschehen hat.

Am Denkmal der Erde und der sieben Planeten auf der Brühlschen Terrasse in Dresden steht unter dem Merkur-Zeichen: »Ein schlechter Handel, wo niemand gewinnt.« Privatisierung ist ein Handel; schlecht ist er, wenn niemand dabei gewinnt. Die Frage ist, wer gewinnt? Sind es die Bürger oder andere? Diese Frage soll im folgenden mit dem Ziel untersucht werden, zu einer schlüssigen Antwort zu gelangen.

In einem Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 4./5. August 1995 heißt es unter der Überschrift »Monopole nur getauscht«, im Ausland würden die Privatisierungen in Großbritannien noch oft als Pionierarbeit und Musterbeispiele für die eigenen Bemühungen in diesem Bereich angesehen. Inzwischen mache sich aber Zynismus breit, und man betrachte die Preispolitik und die Gehälter der Manager der privatisierten Unternehmen genauer. Ein Untersuchungsbericht der Monopolbehörde in Großbritannien habe jetzt die wettbewerbsfeindlichen Praktiken im Bustransportwesen ans Tageslicht gebracht: Verdrängungswettbewerb mit schlimmsten Mitteln. Es seien auf einigen Strecken Freifahrten angeboten worden, bis die Konkurrenz ausgeschaltet war. Oder man habe die Wettbewerber lahmgelegt, indem man deren Fahrer mit hohen Gehältern abwarb. Oft seien die Busse so eingeteilt worden - so die Monopolbehörde in Großbritannien -, daß sie nur wenige Minuten vor den Bussen der Konkurrenz ankamen, um diesen die Passagiere wegzuschnappen. Im Norden Englands, wo die Privatisierungen als erstes gegriffen haben, seien die Fahrpreise inzwischen deutlich höher als anderswo, trotz des eher stoßweisen Angebots. Während der Rush-hour verbauten sich die Busse gegenseitig den Weg, aber während der übrigen Zeit müsse man lange an den Haltestellen stehen. Mit Horror, steht dort geschrieben, erwarte man die Folgen der Privatisierung und Zerschlagung der britischen Eisenbahn. Mit der Weitergabe von Rationalisierungsgewinnen, die man sich eigentlich versprochen hatte, also Preissenkungen und bes-

* Prof. Dr. Peter Eichhorn ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin.

¹ Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 13, Berlin 1994.

serem Service, hätten es die neuen privaten Monopolisten indes überhaupt nicht eilig. Soweit der Artikel in der Süddeutschen Zeitung, der zu denken geben sollte.

Ich habe meinen Beitrag in vier Abschnitte eingeteilt. Beginnen möchte ich mit Konfuzius: »Zuerst verirren sich die Worte, dann die Begriffe und schließlich die Sachen.« Wir sollten also genau wissen, worüber wir sprechen.

I. Begriff und Aufgaben öffentlicher Unternehmen

Unter öffentlichen Unternehmen verstehen wir Unternehmen in der Trägerschaft bzw. im Eigentum von Bund, Ländern oder Gemeinden. Öffentliche Unternehmen können in verschiedenen Rechtsformen geführt werden. Insbesondere für kommunale Unternehmen kommt der Eigenbetrieb oder der Zweckverband, aber auch die Anstalt des öffentlichen Rechts in Betracht. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine ausgesprochen attraktive Rechtsform, obwohl oft behauptet wird, sie sei zu unflexibel für unternehmerisches Handeln. Dieses Vorurteil zeugt von Unkenntnis. Gerade bei einer Anstalt läßt sich der Betriebszweck in der Satzung sehr flexibel festlegen. Durch die eigene Rechtspersönlichkeit kann die rechtlich selbständige Anstalt (siehe das Beispiel der Sparkassen) erfolgreich am Wirtschaftsverkehr teilnehmen.

Zu den genannten Rechtsformen des öffentlichen Rechts kommen die des privaten Rechts hinzu. Bei kommunalen GmbHs oder AGs sprechen wir von Eigengesellschaften. Bei solchen Unternehmen ist es denkbar, daß auch von privater Seite Beteiligungen bestehen. Können wir dann noch von einem öffentlichen Unternehmen sprechen oder handelt es sich um ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen? Das hängt davon ab, welchen Einfluß die Partner in dem Unternehmen ausüben können, z.B. bei der Bestellung von Aufsichtsräten. In der Statistik wird normalerweise zugrundegelegt: Wenn die öffentlichen Hände über 50 v.H. des Kapitals halten, gilt das Unternehmen als ein öffentliches Unternehmen. Sind an einem Unternehmen sowohl öffentliche Hände als auch Private mit einer Sperrminorität beteiligt, liegt ein sogenanntes gemischtwirtschaftliches Unternehmen vor.

Daneben gibt es die gemischt-öffentlichen Unternehmen. Hier schließen sich verschiedene Gebietskörperschaften zur Führung eines Unternehmens zusammen. Die Flughafen Frankfurt am Main AG ist ein solches Unternehmen, an dem der Bund, das Land Hessen und die Stadt Frankfurt beteiligt sind.

All diese Unternehmen in ihrer Vielfalt haben staatliche und kommunale Aufgaben zu erfüllen. Was solche öffentlichen Aufgaben sind, muß jede Generation für sich entscheiden. Derzeit erkennen wir öffentliche Aufgaben vor allem im Bereich der Infrastruktur. Das führt häufig zu der Überlegung, daß öffentliche Unternehmen subsidiär - also ergänzend - tätig werden. In diesem Sinn sollen sie dort agieren, wo Private nicht tätig werden, weil beispielsweise die Gewinnsituation nicht ausreicht. Im Wissenschaftlichen Beirat der GÖW sehen wir das anders. Unseres Erachtens schaffen öffentliche Unternehmen Infrastrukturvoraussetzungen, damit private Wirtschaft gedeihen kann. Aus dieser Sicht sind die öffentlichen Aufgaben in der Regel raumordnerischer, raumbezogener und flächendeckender Art. In Deutschland zählt

beispielsweise die Energieversorgung zur öffentlichen Aufgabe. In manchen anderen Ländern ist das anders; dort entstehen teilweise unterversorgte Gebiete, weil aus Renditegründen Kabel nicht in entlegene Gegenden verlegt werden.

Öffentliche Infrastrukturaufgaben finden wir in der Strom-, Gas- und Wasserversorgung, in der Fernwärmeversorgung, beim öffentlichen Personennahverkehr, bei Flughäfen, Binnenhäfen und Seehäfen, in der Krankenversorgung, in der Wohnungswirtschaft und im Bereich der Kultur. Nicht zu vergessen ist in der Tat die Kultur. Deutschland ist auf diesem Gebiet ein wohl einzigartiger Fall in der Welt. Wir besitzen über 100 staatliche und städtische Theater, die einen Kulturauftrag, also eine öffentliche Aufgabe, wahrnehmen. Dort werden auch kostspielige Opern und Klassiker aufgeführt, selbst wenn man dabei nicht mit vollem Haus rechnen kann und erhebliche Zuschüsse benötigt. Diese Verpflichtung kennt man in anderen Ländern nicht; Frankreich hat vielleicht ein halbes Dutzend öffentliche Theater und Großbritannien bestimmt nicht mehr. Zusätzlich verfügen wir in Deutschland über rund 100 öffentliche Orchester: Staats- und Stadtorchester. Der historisch gewachsene Dezentralismus hat uns das beschert mit Residenzstädten, freien Reichsstädten, Landeshauptstädten und großen Kreisstädten.

Ein wichtiges Betätigungsfeld für öffentliche Unternehmen ist auch die Kreditwirtschaft. Dazu gehören die Sparkassen und Landesbanken, aber auch die Banken des Bundes wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau und andere mehr. Zu nennen sind ferner die öffentlichen Versicherungen, städtische Messe- und Ausstellungsgesellschaften, kommunale Parkhäuser, Entsorgungsunternehmen usw. Viele weitere Bereiche gäbe es noch aufzuzählen.

Öffentliche Unternehmen sind keinesfalls antiquiert oder hinken der Entwicklung nach, während in der privaten Wirtschaft allein schumpetersche Pionierunternehmer agieren. Wenn man die kommunale Wirtschaft genauer betrachtet, zeigen sich dynamische Entwicklungsprozesse, von denen man sich vor wenigen Jahren noch keine Vorstellungen gemacht hatte. Zu denken ist an die Kraft-Wärme-Kopplung und an andere Entwicklungen im technischen Bereich, die sich sehen lassen können. Die Fernwärme- und Gasversorgung, Wasseraufbereitung, Abwasserklärung, Müllverbrennung, die Systeme zur Steuerung des öffentlichen Personennahverkehrs, Hafenanlagen für Containerumschlag, Intensivmedizin in Krankenhäusern dürften als Stichworte genügen, um zu zeigen, welcher großer technischer Wandel sich hier vollzieht.

Hinzu kommen rechtliche Entwicklungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler, vor allem europäischer Ebene. Einige diskutierte oder bereits realisierte Änderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen seien exemplarisch erwähnt: Die Kartellgesetznovellierung zugunsten von mehr Wettbewerb bei der leitungsgebundenen Energieversorgung auf der Grundlage des third party access-Prinzips, die verschiedentlich geforderte Auflösung des kommunalen Querverbands, die Änderung des Stromtarifsystems aus ökologischen Erwägungen oder die Einführung von Energiesteuern, das Öffnen der nationalen Märkte durch Neuordnung der öffentlichen Ausschreibungen oder die Übernahme von Entsorgungsaufgaben durch kommunale Unternehmen. Die Liste der Probleme infolge vorgesehener rechtlicher Veränderungen ließe sich fortsetzen: Welches Schicksal nehmen die zur Steinkohleverstromung geschlossenen Jahrhundertverträge sowie die Konzessionsver-

träge und Konzessionsabgaben? Wie wird sich das Beschaffungsverhalten kommunaler Unternehmen ändern? Und welche Folgen ergeben sich aus europaweiten Ausschreibungen kommunaler Unternehmen für die örtliche Wirtschaft in den Gemeinden?

In der Energie- und Wasserwirtschaft streben insbesondere größere kommunale Unternehmen seit geraumer Zeit in das ihr Versorgungsgebiet umgebende Umland und akquirieren benachbarte Gemeindewerke. Umgekehrt treten ausländische Unternehmen auf den Plan und suchen Anteile zu erwerben oder ganze Stadtwerke zu übernehmen.

Das Management kommunaler Unternehmen sieht sich demnach technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen gegenüber, denen man nur mit entsprechenden Kapazitäten, Qualitäten und Potentialen zu begegnen vermag. Wegen der für die Öffentlichkeit bedeutsamen und diffizilen Aufgaben werden fachlich versierte und politisch sensible Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer, Werk- und Betriebsleiter benötigt. Wie sich immer mehr zeigt, wachsen die Führungskräfte kommunaler Unternehmen in die Rolle von Partnern der Repräsentanten des Trägers hinein.

II. Öffentliche Unternehmen und öffentliche Verwaltungen

Den zweiten Punkt meines Beitrags bildet das Problem der Schnittstelle mit den kommunalen Verwaltungen. In der Betriebswirtschaftslehre herrscht die Auffassung, daß es grundsätzlich zwei Wege gibt, wie öffentliche Aufgaben erfüllt werden können: einerseits durch öffentliche Verwaltungen, andererseits unter bestimmten Voraussetzungen auch unternehmerisch.

Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Ämter steht die Finanzierung mit Steuern im Vordergrund. Bei den öffentlichen Unternehmen werden hingegen die Leistungen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben entgeltlich abgegeben.

Es finden sich jedoch auch Bereiche, bei denen Leistungen teils gegen Entgelt verkauft und teils über Steuern bezuschußt werden. Die öffentlichen Theater sind ein typisches Beispiel dafür. Die Eintrittspreise decken in Deutschland durchschnittlich nur 17 v.H. der Kosten; 83 v.H. werden über Zuschüsse finanziert. Die Mischfinanzierung durch Umsatzerlöse und Haushaltsmittel ist ferner üblich bei kommunalen Bauhöfen und Gärtnereibetrieben, bei Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung, Friedhofsverwaltungen, Kurverwaltungen, städtischen Freibädern, Hallenbädern, Campingplätzen, Stadthallen und Häfen. Hier sind häufig noch die Strukturen von Ämtern vorhanden, aber die Tendenz geht mehr und mehr hin zu unternehmerischem Verhalten. Nicht zuletzt wegen der Finanznot der kommunalen Gebietskörperschaften wird das unternehmerische Element der Finanzierung über Gebühren bzw. Preise zunehmen - mit all den Folgen, die damit für die Benutzer verbunden sind. So könnten zum Beispiel bei zu hohen Preisen bestimmte Bevölkerungskreise von den Leistungen ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, weshalb man möglicherweise aus Gründen der Sozialpolitik eine Subjektfinanzierung flankierend hinzufügen muß.

Vor Ort ist in den Gemeinderäten, in den politisch verantwortlichen Kreisen, in Aussprache mit den Betroffenen usw. zu entscheiden, was geschehen soll: Soll das Theater, soll das Klärwerk, soll das Garten- und Friedhofsamt ausgegliedert werden? Das führt zu meinem dritten Punkt:

III. Ausgliederung unternehmerischer Funktionen aus der Verwaltung

Ausgliederung bedeutet das Herauslösen von Teilen aus der Verwaltung in zwei Formen: zum einen das Ausgliedern betrieblicher Funktionen, etwa des Wartungsdienstes, des Reinigungsdienstes, der Hausdruckerei, des Schreibdienstes, von Werkstätten oder der Küche; zum anderen die Ausgliederung ganzer Institutionen, beispielsweise die Umwandlung von Ämtern in Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts oder Eigengesellschaften.

Der erste Fall wird neudeutsch gern als »Outsourcing« bezeichnet, zusammengesetzt aus: *outside* und *resource*. Man folgt dem Motto »Do what yo can do best, outsource the rest.« Jeder soll das tun, was er am besten kann. Zunächst stellt sich die Frage: Welche Gründe sprechen dafür, bestimmte Teile auszugliedern? Werden größere Flexibilität, bessere Arbeitsteilung und Spezialisierung, höhere Professionalisierung und geringere Kosten erreicht?

Es schließt sich die Frage an: Wie soll diese Ausgliederung erfolgen? Soll die Aufgabenerledigung weiterhin kommunal betrieben werden, indem die Kommune einen Eigenbetrieb, eine Anstalt oder eine Tochtergesellschaft damit betraut? Oder soll die ausgliedernde Funktion auf private Dritte übertragen, mithin privatisiert werden?

Ausgliedern heißt also nicht zwangsläufig privatisieren! Im übrigen ist es möglich, mit anderen Gemeinden gemeinsam zum Beispiel ein Gemeinderechenzentrum zu betreiben. Man hat in diesem Fall zwar eine Aufgabe ausgegliedert, ihre Erfüllung geschieht aber nach wie vor (inter)kommunal.

Betriebswirtschaftlich betrachtet bildet die Ausgliederung einen Vorgang, bei dem fixe Kosten durch variable Kosten substituiert werden. Solange die Dienste im eigenen Haus erledigt werden, trägt man unabhängig von der Beschäftigung die Last des Fixkostenblocks. Durch Ausgliederung lassen sich die fixen Kosten in variable Kosten umwandeln, wenn nur noch die vergebenen Aufträge zu bezahlen sind. Eine weitere Konsequenz der Ausgliederung besteht darin, daß mit ihr Personal reduziert wird.

Zur Ausgliederung eignen sich vor allem reine Vollzugsaufgaben. Aufgaben der Planung, Steuerung und Überwachung lassen sich in der Regel nicht so gut ausgliedern. In den öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen braucht man deshalb auf lange Sicht relativ mehr Personal für diese anspruchsvollen Aufgabenbereiche. So gesehen werden wir einen Wechsel in der personellen Struktur der kommunalen Verwaltungen und der kommunalen Unternehmen erleben. Die erforderlichen Qualifikationen lösen vermutlich einen erheblichen Bedarf an Umschulung und Fortbildung im öffentlichen Dienst und in der kommunalen Wirtschaft aus.

Den zweiten Fall von Ausgliederung, bei dem nicht Funktionen, sondern ganze Institutionen ausgegliedert werden, kennt man inzwischen von vielen kostenrechnenden Einrichtungen, etwa in der Abwasserentsorgung, oder sogar bei Bibliotheken. So ist z.B. die Stadtbibliothek Gütersloh von einem Amt in eine gemeinnützige GmbH überführt worden.

Bei der Ausgliederung von Institutionen spielt die Public Private Partnership (PPP), also die öffentlich-private Zusammenarbeit, eine wachsende Rolle. Voraussetzung ist, daß sich öffentliche Hand und private Partner davon das Erreichen gemeinsamer Ziele versprechen. Genau genommen versprechen sie sich jeder eine Förderung der eigenen Ziele. Die öffentliche Hand läßt sich von der Erfüllung öffentlicher Aufgaben leiten, während private Unternehmen und Personen legitimerweise eine sichere Rendite anstreben. Für die Ausgestaltung von PPP gibt es verschiedene Modelle, die hier nur stichwortartig erwähnt werden können.

Weit verbreitet ist inzwischen das Betreibermodell in seinen verschiedenen Varianten. Bei einer bleibt der öffentliche Auftraggeber Eigentümer der Anlagen, und ein privates Unternehmen, der Betreiber, führt den Betrieb nach einem Betreiber- bzw. Werkvertrag durch. Oder die Anlagen können in einem anderen Fall in eine privatrechtliche Gesellschaft im Eigentum des öffentlichen Auftraggebers überführt werden, während der Betrieb einer privaten Betriebsgesellschaft obliegt. Eine andere Art von PPP ist das Betreuungsmodell, das auch Projektmodell genannt wird. Es entlastet die öffentliche Hand, insbesondere deren technische Bereiche, indem eine öffentliche Aufgabe, z.B. eine Bauinvestition, einer privaten Bauträgergesellschaft übertragen wird.

Im weiteren Sinn gehören hierher auch die strategischen Allianzen, bei denen die öffentliche Hand selbständige private Partner sucht, die öffentliche Aufgaben der Beschaffung, des Transports, der Lagerung, auch der Verwertung und Entsorgung laufend und langfristig miterledigen, d.h. neben ihren kommerziellen Aktivitäten einen Teil der Geschäfte dem öffentlichen Bereich widmen. Dazu werden langfristige Bezugsverträge geschlossen.

Auch Leasing-, Pacht- und Konzessionsverträge, geschlossene Immobilienfonds und Objektgesellschaften sind Instrumente, die helfen sollen, öffentliche Verwaltungen und Unternehmungen zu entlasten. Freilich stellt sich mit dieser Entlastung immer die Frage: Werden dabei gegebenenfalls öffentliche Aufgaben quantitativ und qualitativ abgebaut? Wie steht es mit der Gleichheit der Benutzer?

IV. Öffentliche Aufgaben und unternehmerische Aufgabenerfüllung

Abschließend möchte ich betonen, daß man nicht im augenblicklichen Zustand verharran darf. Stillstand bei öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen bedeutet, die Zukunft zu verspielen. Es gilt, sich mit den Herausforderungen auseinanderzusetzen. Die Frage ist: Wie kann gewährleistet werden, daß die öffentlichen Aufgaben weiterhin nach Art, Umfang und Güte erledigt werden, wie wir das als Bürger erwarten?

Edmund Burke, britischer Publizist und Politiker im 18. Jahrhundert, sagte: »Wer bewahren will, muß verändern!« Ich füge hinzu: Der Veränderer trägt aber die Beweislast. Man muß sie jenen aufbürden, die für Privatisierung eintreten. Sie müssen den Nachweis führen, daß die öffentlichen Aufgaben dadurch besser erfüllt werden.

Hier stehen sich zwei Zielsetzungen gegenüber: Bedarfsdeckung und Gewinnstreben. In privaten Unternehmen ist es legitim, daß das Erwerbsmotiv obenansteht und sich alles nach ihm richtet. Privatwirtschaftliches Streben heißt erwerbswirtschaftliches Streben. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann dies allerdings nur eingeschränkt gelten. Krankenversorgung, Wasserversorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Abfallentsorgung usw. sind primär auf Bedarfsdeckung ausgerichtet. Kostendeckung oder auch begrenzte Gewinnerzielung ist durchaus möglich, jedoch in der Regel von nachrangiger Bedeutung. Diese beiden Formalziele dienen dazu, die Existenz des Unternehmens und damit dessen Funktionsfähigkeit zur Erreichung der Sachziele zu sichern.

Öffentliche Unternehmen sind durch ihren öffentlichen Auftrag legitimiert, den sie auf möglichst wirtschaftliche Weise zu erfüllen haben. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen ist nicht von vornherein einer öffentlich-unternehmerischen Betätigung überlegen. Die Privatisierung kann zwar den kaufmännischen Erfolg zu steigern helfen; auf der Strecke darf dabei aber nicht die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben bleiben.

Öffentliche Aufgaben werden von den dazu legitimierten Instanzen (Bundestag, Landtage, Gemeindevertretungen) festgelegt. Sie ändern sich im Zeitablauf. Es gibt öffentliche Aufgaben, die auslaufen, und solche, die neu entstehen. Neue öffentliche Aufgaben wie derzeit etwa im Wohnungsbau, in der Altenpflege, im Nahverkehr, in der Entsorgung und im Umweltschutz erfordern vielfach Unternehmen in öffentlicher Hand, möglicherweise auch neue öffentliche Unternehmen. Öffentliche und somit auch kommunale Unternehmen haben im Vergleich zu Regulierungsvorschriften den Vorzug, daß der Träger das Leistungsangebot aktiv und gezielt zu steuern vermag. Regulierung knüpft dagegen erst am Marktversagen an und bemüht sich darum, Mißbrauch zu verhindern. Insofern hat das Konzept der Regulierung US-amerikanischer Provenienz Nachteile.

Die unternehmerische Erfüllung öffentlicher Aufgaben setzt einerseits Freiheit, andererseits Bindung voraus. Anders gesagt: Ein öffentliches Unternehmen benötigt ein ausreichendes Maß an Entscheidungs- und Handlungsfreiheit. Diese Freiheit darf aber nicht so weit gehen, daß sich das Unternehmen der öffentlichen Aufgabe entledigt. Man muß zwischen Scylla und Charybdis hindurchsegeln. Um eine gängige Formel aufzugreifen: Die Unternehmen bestimmen das Wie, der Auftraggeber - etwa die Gemeindevertretung - legt das Was fest.

Nicht akzeptabel ist aus meiner Sicht die Auffassung von der Stadt als Unternehmen. Die Stadt ist kein Unternehmen. Sie **hat** Unternehmen. Sie verkörpert eine politische Veranstaltung für die Selbstgestaltung eines Territoriums durch die Bürger mit einer umfassenden Verantwortung für das Gemeinwohl. Maßstäbe dafür sind das Demokratiegebot, das Sozialstaatsprinzip, die Rechtsstaatlichkeit, der Gleichheitsgrundsatz. Diese Maßstäbe gilt es zu befolgen. Neben einer deutlichen Auto-

nomie der kommunalen Unternehmen besteht insoweit die Ingerenzpflicht, das heißt die Möglichkeit der politischen Instanz, durch Zielvorgabe bzw. Leistungsauftrag die kommunalen Unternehmen zu steuern.

Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung im Reformprozeß des öffentlichen Sektors

Im folgenden soll der Zusammenhang zwischen der Reform des öffentlichen Sektors i.w.S. und der Privatisierung für die derzeitige Situation dargelegt werden. Bei diesem Problemfeld verstehe ich unter öffentlichem Sektor den gesamten Verwaltungsbereich sowie öffentliche Unternehmen.

Es gibt Kommunen, die sich als »Konzern Stadt« oder »Unternehmen Stadt« bezeichnen. Das macht deutlich, daß offensichtlich nicht mehr eindeutig differenziert werden kann zwischen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. Der Übergang scheint in der aktuellen Diskussion fließend zu sein.

Ich werde versuchen, einen kurzen Überblick über die Reformdiskussion zu geben. Dann erfolgt eine Kennzeichnung unterschiedlicher Strategien zum Abbau der Modernisierungs- und Leistungslücke im öffentlichen Sektor.

Im zweiten Teil werde ich konkret auf die Privatisierung eingehen, eine Systematik unterschiedlicher Konzepte und Begriffe von Privatisierung geben, Funktionen und Gründe erörtern und schließlich einige Problemfelder aufzeigen, die im Zusammenhang mit Privatisierungsmaßnahmen nicht vernachlässigt werden sollten.

I. Reform des öffentlichen Sektors

1. Überblick über die Diskussion

Wir stellen heute in entwickelten Industriestaaten - teilweise wird ja schon von post-industriellen Staaten gesprochen - einen Funktionswandel des Staates fest. Der Staat ist nicht mehr allzuständig; er wird zunehmend zurückgedrängt auf bestimmte Kernaufgaben.

Ein weiteres Merkmal der derzeitigen Reformbewegung besteht darin, daß auch für den öffentlichen Sektor Wettbewerb gefordert wird. Wettbewerb ist es, wodurch Effizienzsteigerungen herbeigeführt werden. In diesem Zusammenhang spielt die Entkopplung von Planung, Realisierung und Finanzierung eine wichtige Rolle. So kommt es etwa bei den derzeit diskutierten und praktizierten privaten Finanzierungsmodellen entscheidend auf die notwendige Trennung der Zuständigkeit für die Planung, der Zuständigkeit für die Realisierung und der Zuständigkeit für die Finanzierung an. Schließlich ist die Orientierung an privatwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten, etwa an der Kostenrechnung, von Bedeutung. Es geht hierbei um Instrumente, die im privatwirtschaftlichen Bereich angewendet werden und im derzeitigen Managementwissen einen hohen Stellenwert einnehmen, unabhängig von privaten oder öffentlichen Organisationen.

* Prof. Dr. Dietrich Budäus ist Leiter des Arbeitsbereichs Public Management an der Universität/Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

Wie sieht nun die Situation in der Bundesrepublik Deutschland im öffentlichen Sektor aus? Unverkennbar besteht eine enorme Diskrepanz zwischen verfügbaren Ressourcen und dem Bedarf an öffentlichen Mitteln.

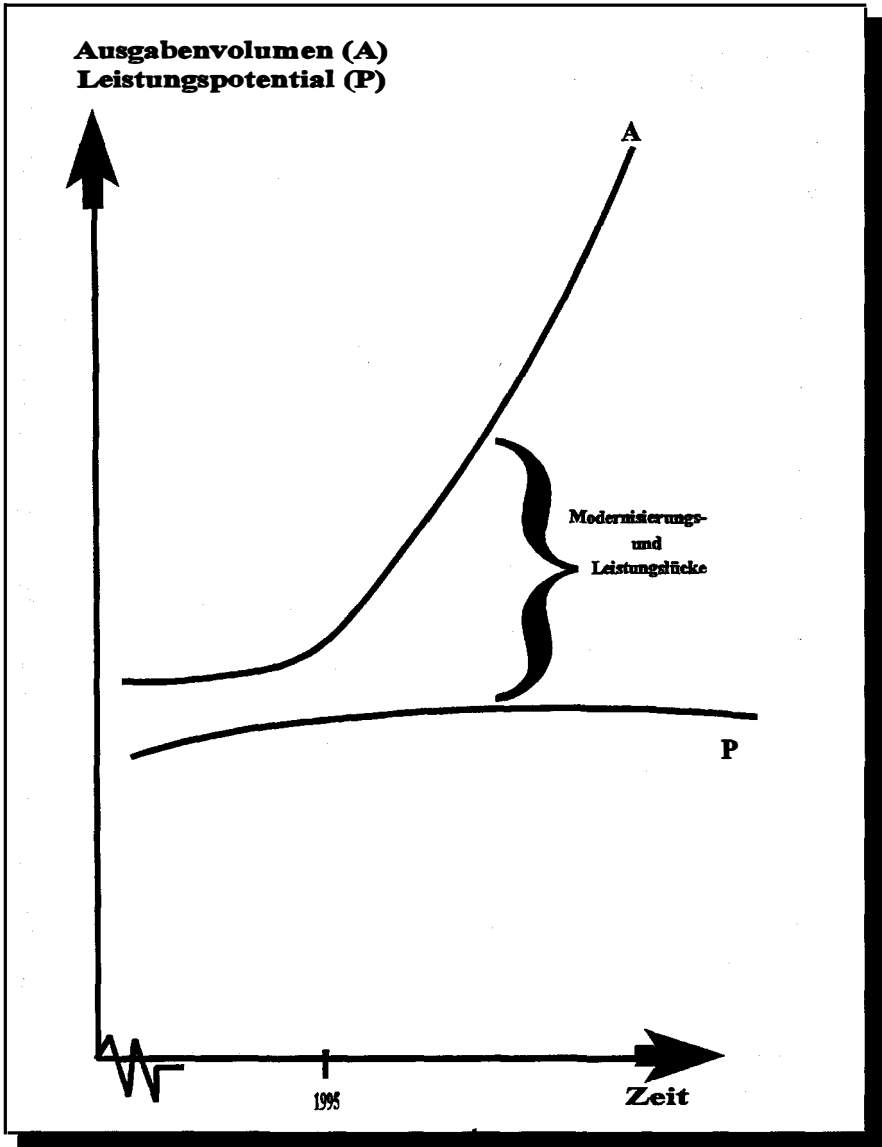


Abb. 1: Modernisierungs- und Leistungslücke

Diese hier skizzierte Modernisierungs- und Leistungslücke kann unterteilt werden in eine externe Leistungslücke und eine interne Managementlücke.

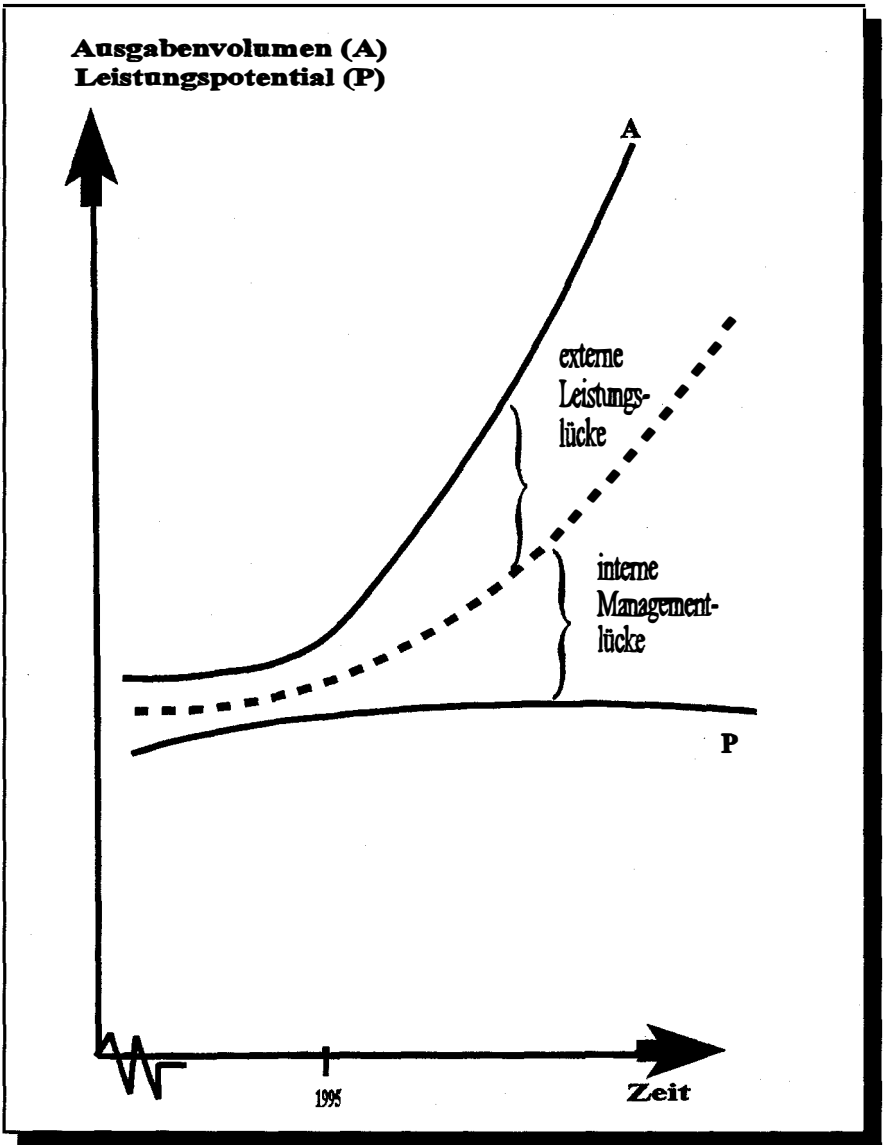


Abb. 2: Externe Leistungslücke und Interne Managementlücke

Nicht alle Probleme resultieren daraus, daß der öffentliche Sektor »ineffizient« ist. Eine Vielzahl von Problemen resultiert aus globalen Entwicklungen sowie aus speziellen bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgabenfeldern, für die immer weniger Ressourcen zur Verfügung stehen.

Woraus resultiert die hier erwähnte externe Leistungslücke? Sie hat etwas zu tun mit den Änderungen und den Bedingungen des kollektiven Wohlfahrtsstaates, die täglich spürbarer werden und inzwischen teilweise auch zu einer Kommunalisierung gesellschaftlicher Problemlagen geführt haben. Außerdem sind die Versuche gescheitert, die vorhandenen Problemlagen mit den bisherigen tradierten Instrumenten zu handhaben, und haben zu enormen finanziellen Auswirkungen geführt. Die öffentliche Verschuldung und ihre Folgen für die Haushalte der Gebietskörperschaften sind hierfür anschauliche Indikatoren.

Ich will kurz an einigen wenigen Beispielen verdeutlichen, wovon die Rede ist. 1970 gab es in der Bundesrepublik Deutschland so gut wie kein Obdachlosenproblem. 1992/93 gab es bereits 880.000 Obdachlose. Heute sind es etwa eine Million.

1970 gab es 5,5 Mio. Single-Haushalte; bis 1992/93 hatte sich diese Zahl fast auf 10 Millionen verdoppelt. Dies hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Nachfrage nach Wohnraum und die Struktur des Wohnungsmarkts.

Schließlich zum gravierenden Problem der Arbeitslosigkeit. 1970 gab es faktisch kein Arbeitslosenproblem. Für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt betrug die Arbeitslosenzahl 148.846, in Hamburg waren es 2.751. Heute haben wir es in der Bundesrepublik Deutschland mit einer statistisch ausgewiesenen Zahl von 3,4 Mio. Arbeitslosen zu tun; in Hamburg sind es 72.791 (Juli 1994). Die damit verbundenen Konsequenzen lassen sich anschaulich an der Steigerung der Sozialhilfeausgaben verdeutlichen. 1970 waren es in der Bundesrepublik Deutschland 3,3 Mrd. DM, 1992/93 42,6 Mrd. DM.

Diese Beispiele machen deutlich, daß es neue Problemfelder gibt, mit denen der öffentliche Sektor konfrontiert ist und die nicht mehr mit den herkömmlichen Mechanismen, auch nicht mehr mit der herkömmlichen Denkweise und den herkömmlichen Instrumenten, zu lösen sind. Hierzu gehört auch die tradierte Auffassung, daß gesamtwirtschaftliches Wachstum generell mit positiven Beschäftigungseffekten verbunden ist. Wenn man sich einmal die neuesten Statistiken der Unternehmen ansieht, dann findet man erhebliche Umsatzsteigerungen und auch erhebliche Gewinnsteigerungen. Gleichzeitig wird aber umfassend von den gleichen Unternehmen Personal abgebaut. Wir haben es also zu tun mit Wachstum bei rückgängiger Personalbeschäftigung. Die damit verbundenen negativen Effekte werden auf Dauer nicht mehr vom Staat zu bewältigen sein.

Noch ein ganz aktuelles Beispiel. Der Bund wird für die Verbesserung der Lehrstellensituation in Ostdeutschland ein Programm in einer Größenordnung von 870 Mio. DM in Zusammenarbeit mit den Ländern bereitstellen. Die jungen Leute können nicht im privatwirtschaftlichen Bereich beschäftigt werden und müssen jetzt offensichtlich durch Ausgaben im öffentlichen Sektor irgendwie untergebracht werden.

Nun zur internen Managementlücke. Es gibt nicht nur in Verwaltungen, sondern auch in öffentlichen Unternehmen erhebliche Probleme hinsichtlich der Organisati-

onsstrukturen, der Verfahren und auch hinsichtlich des Personals. Lassen Sie mich ein konkretes Beispiel für die internen Organisationsdefizite öffentlicher Unternehmen nennen: Wenn Sie ein Haus bauen, dann benötigen Sie einen Stromanschluß, einen Wasseranschluß und wahrscheinlich auch einen Gasanschluß. Diese öffentlichen Leistungen sind jeweils bei den Stadtwerken angesiedelt. In der Regel müssen Sie nun aber mit mindestens drei verschiedenen Stellen über die einzelnen Anschlüsse verhandeln. Dann kommt zunächst jemand, der das Wasser anschließt, dann kommt jemand, der den Strom anschließt, und schließlich kommt jemand, der das Gas anschließt. Vorher erkundigt sich natürlich eine Reihe von Personen schriftlich und vor Ort, was eigentlich gemacht werden muß. Dies macht wenig Sinn. Derartige Leistungen könnten organisatorisch durchaus zusammengefaßt werden. Dabei lassen sich derartige Probleme sicherlich nicht durch die Schaffung neuer Autoritätsstrukturen, sondern nur durch eine umfassende Integration von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen lösen.

2. Strategien zum Abbau der Modernisierungs- und Leistungslücke

Welche Strategien zeichnen sich ab, um die hier skizzierte Modernisierungs- und Leistungslücke zu schließen?

a) Gebührenerhöhungen

Die erste Strategie besteht darin, noch weitere Mittel von den Bürgern und Bürgerinnen abzuschöpfen, trotz der - auch im internationalen Vergleich - schon sehr hohen Abgabenquote. Es gibt zur Zeit eine Art Kreativität bei der Erfindung von Abgaben und Steuern. Gleiches gilt für die Gebühren. Hier versucht man etwa über geänderte Bewertungsansätze eine Erhöhung von Gebühren zu legitimieren. In diesem Zusammenhang spielen auch die Dezentralisierung und die formale Privatisierung eine Rolle. So ist es durchaus nicht unrealistisch, daß beispielsweise ein bisheriges Amt in ein öffentliches Unternehmen als Eigengesellschaft umgewandelt, d.h. formal privatisiert wird. Bei dieser Konstruktion hat dann das formal privatisierte öffentliche Unternehmen an die Kommune Entgelte etwa für die Nutzung von Wegerechten zu zahlen, um Leitungen durch öffentliche Grundstücke durchleiten zu können. Dies wiederum führt zu einer entsprechenden Gebührenerhöhung. Allerdings sind inzwischen die Möglichkeiten zur Erhöhung von Steuern und Gebühren aufgrund der nicht beliebigen Belastbarkeit der Bürger und Bürgerinnen begrenzt.

b) Interne Modernisierung

Weitere Strategien zur Handhabung bzw. Schließung der Modernisierungs- und Leistungslücke konzentrieren sich auf den internen Bereich. Hierbei handelt es sich um die Modernisierung von Verfahren, Strukturen und entsprechende Qualifizierung von Personen. Dieser Reformkomplex wird zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Stichwort »Neues Steuerungsmodell« diskutiert.

c) Aufgabenabbau

Daneben spielt als wichtige Strategie der Aufgabenabbau eine Rolle. Bestimmte Aufgaben werden nicht mehr wahrgenommen bzw. die qualitativen Standards der

bisherigen Aufgabenwahrnehmung werden reduziert. Konkrete Beispiele hierfür sind etwa Änderungen der Betreuungsintensitäten oder Erhöhung der von einer Person zu betreuenden Anzahl von Kindern in einer Kindergartengruppe.

d) Privatisierung und Dezentralisierung

Schließlich ist die Privatisierung als weitere Strategie zur Schließung der Modernisierungs- und Leistungslücke zu nennen. Sie steht teilweise unmittelbar im Zusammenhang mit der Dezentralisierung. Im Rahmen der Dezentralisierung werden Organisationsformen als Träger öffentlicher Aufgaben mit Globalbudgetierung, Personalhoheit und Wirtschaftsplänen geschaffen. Diese dezentralen Einheiten nehmen quasi den Charakter öffentlicher Unternehmen an. So können z.B. bisherige Ämter zu Eigenbetrieben werden.

Aus derartigen Überlegungen wird deutlich, daß der Übergang öffentlicher Verwaltungen zu öffentlichen Unternehmen fließend ist und damit auch die Frage, welche Aufgaben auf öffentliche Unternehmen verlagert werden können.

Aus diesen Ansätzen, verbunden mit Betreibermodellen und/oder mit Finanzierungsprivatisierungen, erwachsen möglicherweise ganz neue, aber teilweise auch sehr intransparente Organisationsstrukturen. Es wird möglicherweise nur schwer nachvollziehbar, wer eigentlich der Träger ist: So weit einige Anmerkungen zur Dezentralisierung und deren Zusammenhang zur Privatisierung.

II. Privatisierung

1. Einflußgrößen auf die derzeitige Diskussion

Im folgenden soll eine kurze Übersicht über die Einflußgrößen auf die derzeitige Privatisierungsdiskussion gegeben werden.

Zu Recht wird darauf verwiesen, daß Privatisierung ein »Uralt-Thema« ist. Dieses Thema stellt sich heute allerdings wesentlich umfassender dar als in der Vergangenheit. Dies hat einmal etwas zu tun mit der Ordnungspolitik. Die Staatsquote liegt über 50 v.H., und es ist ordnungspolitisch - wenn man von einer marktwirtschaftlichen Grundstruktur ausgeht - zumindest problematisch, daß 50 v.H. des Bruttosozialproduktes und mehr durch öffentliche Hände und durch öffentliche Entscheidungen gesteuert werden.

Eine weitere Einflußgröße auf die Privatisierungsdiskussion ist ohne Zweifel der Zusammenbruch sozialistischer Staaten. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, daß es in der ersten Phase des Einigungsprozesses in den neuen Bundesländern eine regelrechte Privatisierungseuphorie gegeben hat, die auch wiederum die Diskussion in den alten Bundesländern beeinflusste.

Als weitere Einflußgröße ist die Diskussion um Verwaltungsreform auf nationaler und internationaler Ebene zu nennen. Schließlich spielt »Politikversagen« eine Rolle. Was ist hiermit gemeint? Wir beobachten heute folgendes Phänomen in der Gesellschaft: Die von der Politik zu lösenden Probleme haben eher mittel- und langfristigen Charakter. Politik selbst ist aber aufgrund der Funktionsmechanismen der

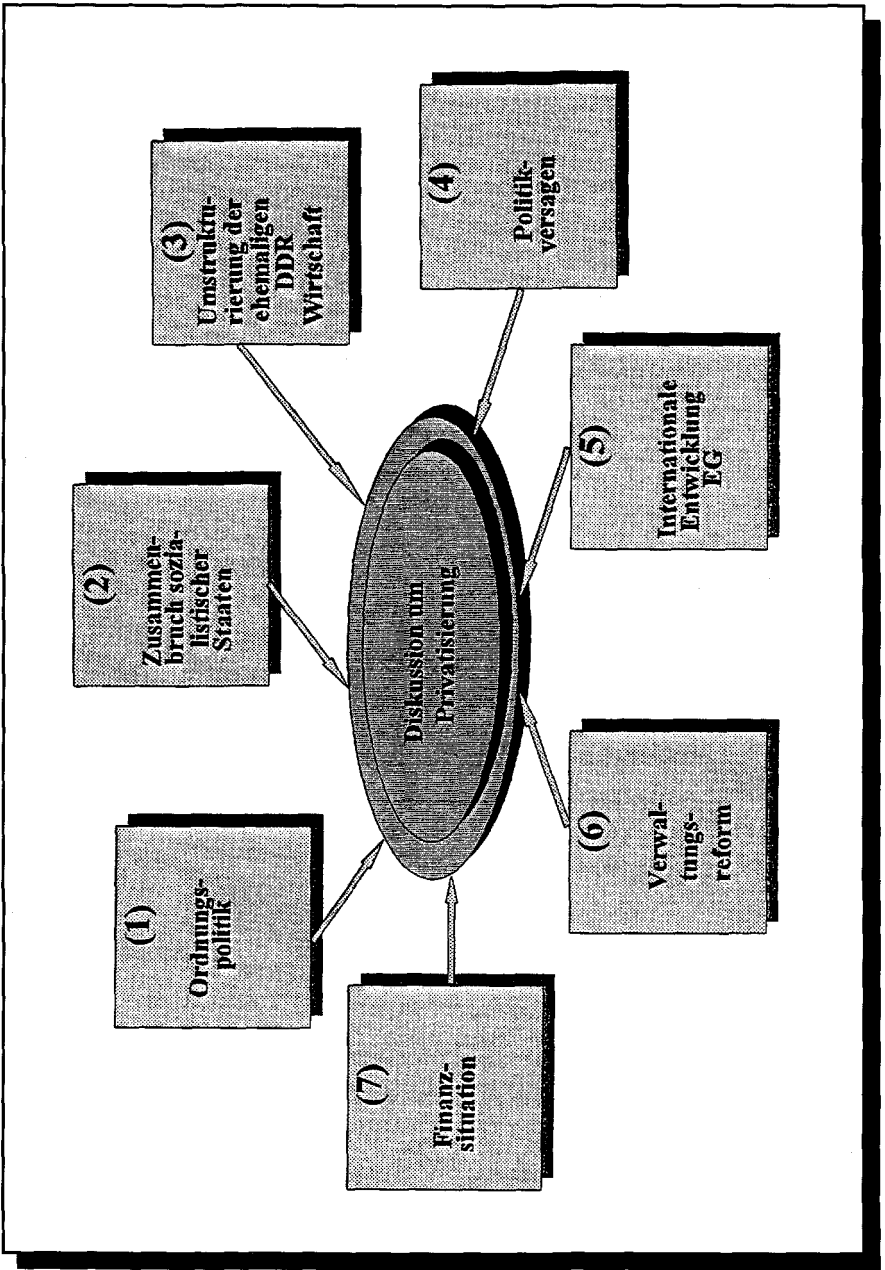


Abb. 3: Einflussgrößen auf die Privatisierungsdiskussion

demokratischen Organisation der Gesellschaft relativ kurzfristig an Machterhaltungsstrategien und Wahlterminen orientiert.

Die Finanzsituation als Einflußgröße auf die Privatisierungsdiskussion ist wohl überall spürbar. Hierüber muß nicht im einzelnen diskutiert werden. Die öffentlichen Haushalte weisen inzwischen eine Verschuldung von über 2 Billionen DM aus. Dabei ist die kleinste finanzwirtschaftliche Einheit, in der diskutiert wird, nicht »Tausend DM«, auch nicht »Zehntausend DM«, auch nicht mehr »Hunderttausend DM«, nicht einmal eine Million DM, sondern wenn von öffentlichen Haushalten gesprochen wird, dann nur noch in einer Größenordnung von Milliarden DM. Wir diskutieren also bei einer Verschuldung von zwei Billionen DM nur noch über Milliardenbeträge. Neben diesen 2 Billionen DM Schulden öffentlicher Haushalte sind auch noch die sogenannten Nebenhaushalte zusätzlich zu berücksichtigen. Diese Verschuldung wird, so offensichtlich unsere Erwartungen, von der nächsten Generation abzarbeiten sein. Ob unsere Kinder dies so einfach akzeptieren, erscheint zumindest in gewisser Weise fraglich. Der Hinweis auf eine unabdingbare Währungsreform ist gar nicht so unsinnig; möglicherweise müssen wir mit einer derartigen Maßnahme im Rahmen der Umstellung auf die EU-Währung rechnen.

Schließlich ist in der obigen Übersicht die Europäische Union als Einflußgröße erwähnt. Hierbei geht es vor allem um das Bemühen der EU um einen wesentlich stärkeren Wettbewerb innerhalb der Union. Konkret bezieht sich dies auf Vorstellungen, die beispielsweise mit dem Konzept des Common Carriers verbunden sind. Dahinter steht die Vorstellung, daß etwa in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur Züge der Deutsche Bahn AG das Eisenbahnnetz in Anspruch nehmen, sondern auch andere europäische Bahngesellschaften. Gleiches gilt für die Nutzung nationaler Leitungssysteme für die Energieversorgung.

2. Der Privatisierungsbegriff

Nun zum Privatisierungsbegriff selbst: Dieser Begriff steht für eine Vielschichtigkeit und für teilweise recht heterogene Maßnahmen im öffentlichen Sektor.

Unterschieden werden kann zunächst ganz global zwischen der Umwandlung zentraler Planwirtschaften in dezentrale Marktwirtschaften und dem großen Feld der Privatisierung innerhalb marktwirtschaftlicher Grundstrukturen. Im folgenden steht der letztere Bereich, also Privatisierung innerhalb marktwirtschaftlicher Wirtschaftssysteme, im Vordergrund.

Hier ist zu unterscheiden zwischen der formalen Privatisierung und der materiellen Privatisierung. Formale Privatisierung bedeutet, daß für öffentliche Aufgabenwahrnehmung private Organisationsformen gewählt werden, etwa das Betreiben einer Stadtreinigung in der Rechtsform einer GmbH (Eigengesellschaft). Es handelt sich dann um eine formale Privatisierung, wenn der Träger, also der Eigentümer, nach wie vor die öffentliche Hand ist. Hier wird auch deutlich, daß die formale Privatisierung unmittelbar im Zusammenhang mit der Strategie der Dezentralisierung steht. So wird z.B. in der Privatisierungskommission in Sachsen die formale Privatisierung sehr stark befürwortet. Dies gilt insbesondere für Bereiche der Forschungsmaßnahmen, aber auch für Kontrollmaßnahmen im Bauwesen. Hier geht es überwiegend um die Anwendung der Rechtsform der GmbH.

Privatisierung

Umwandlung zentralistischer Planwirtschaften in dezentrale Marktwirtschaften mit Privateigentum

innerhalb marktwirtschaftlicher Wirtschaftssysteme

formale Privatisierung

Anwendung privater Rechtsformen im öffentlichen Bereich

Dezentralisierung

materielle Privatisierung

privatwirtschaftliche Organisation der Aufgabenwahrnehmung

ohne Gewährleistungspflicht der öffentl. Hand

mit Gewährleistungspflicht der öffentl. Hand

Privatisierung der Finanzierung

privatwirtschaftliche Finanzierungsmodelle

Privatisierung öffentl. Vermögens

Veräußerung von Immobilien, Beteiligungen

Abb. 4: Vielschichtigkeit des Privatisierungsprozesses

Der zweite große Bereich im Rahmen der Privatisierung ist die materielle Privatisierung. Hier müssen wir zunächst den Bereich der privatwirtschaftlichen Organisation und Aufgabenwahrnehmung betrachten, also jenen Bereich, für den Private die Organisation und Finanzierung der Aufgabenerfüllung übernehmen. Dabei wiederum kann unterschieden werden zwischen solchen Aufgaben, für die die Muttergesellschaft eine Gewährleistungspflicht hat, und solchen Aufgaben, für die keine Gewährleistungspflicht besteht. So sind etwa die Kommunen nach dem Abfallbeseitigungsgesetz zuständig für die Abfallbeseitigung. Das heißt aber nicht, daß eine Kommune selbst die Abfallbeseitigung betreiben muß. Sie hat nur die Gewährleistungspflicht und kann entsprechend auch Private für die Durchführung dieser Aufgabe einsetzen. Die Kommune ist aber letztendlich unabhängig von der Organisation der Durchführung dieser Aufgabenart zuständig und haftbar.

Aufgaben ohne Gewährleistungspflicht liegen primär im sozialen und kulturellen Bereich. Sie werden zur Zeit aufgrund der Finanzkrise zunehmend abgebaut.

Ein weiteres Feld der Privatisierung befaßt sich mit privatwirtschaftlich orientierten Finanzierungsmodellen. Diese wirken teilweise unmittelbar in die Organisationsprivatisierung hinein, wie etwa das Betreibermodell. Ein klassisches privatwirtschaftlich orientiertes Finanzierungsmodell ist etwa der geschlossene Immobilienfond, auch als kommunales Leasing bezeichnet. Die Kommunen in den neuen Bundesländern haben sich - aus welchen Gründen auch immer - sehr stark dieses Modells bedient. Verbunden damit ist die Konsequenz, daß die Kommunen zu einem späteren Zeitpunkt von diesem Modell quasi wieder eingeholt werden. Es handelt sich nämlich bei diesen Ansätzen faktisch um eine Art Zwischenfinanzierung durch Private. Zu einem späteren Zeitpunkt - in der Regel nach 10 bis 12 Jahren - muß die öffentliche Hand in die endgültige Finanzierung einsteigen. Von daher machen derartige Modelle nur dann einen Sinn, wenn der sogenannte »Vorholeffekt« nicht durch andere Finanzierungsalternativen erreicht werden kann. Der Auffassung, daß mit solchen Ansätzen eine wirtschaftliche Finanzierung zu erreichen ist, kann nicht gefolgt werden. Deshalb gilt für die kommunale Ebene, daß die günstigste Finanzierungsalternative (hier beschränkt auf die Fremdfinanzierung) stets der Kommunalkredit ist. So ist immer zu empfehlen, die Finanzierung abzutrennen von Planung, Errichtung und Betreibung, um die günstigen Alternativen für die öffentliche Hand bezogen auf die Alternative auch tatsächlich zu nutzen. Dies bedeutet, daß möglicherweise bis auf die Finanzierung über den Kommunalkredit alle übrigen Maßnahmen privat durchgeführt werden.

Schließlich ist noch das dritte Feld der Privatisierung zu erwähnen, die Privatisierung öffentlichen Vermögens. Zur Zeit wird öffentliches Vermögen veräußert, nicht aus ordnungspolitischen Gründen, sondern primär oder ausschließlich zur Finanzierung des Haushalts. Diese Vermögensveräußerungen haben inzwischen in einzelnen Kommunen ein erhebliches Ausmaß angenommen. Die Problematik liegt darin, daß derartige Vermögensveräußerungen nicht getätigt werden, um die Verschuldung abzubauen, sondern um faktisch wie bisher weiter zu wirtschaften, d.h. den Betriebshaushalt bzw. Verwaltungshaushalt ohne grundlegende strukturelle Änderungen durchzufinanzieren.

3. Wesentliche Gründe für Privatisierungen und Erwartungen

Nach dieser Systematisierung soll auf einige wesentliche Gründe für die Privatisierung und auf Erwartungen, die hiermit verbunden sind, eingegangen werden. Diese wiederum hängen unmittelbar mit den oben aufgezeigten Einflußgrößen auf die derzeitige Privatisierungsdiskussion zusammen. So haben wir ordnungspolitische Gründe, das Zurückdrängen politischer Einflußgrößen, das Vermeiden des öffentlichen Dienstrechts, die Flexibilisierung der Aufgabenwahrnehmung und nicht zuletzt eine kostengünstigere Erstellung der öffentlichen Aufgabe als wesentliche Gründe für die Privatisierung festzustellen.

Wenn wir uns jedoch die konkreten Privatisierungsprogramme und Privatisierungsmaßnahmen ansehen, dann sind es aber tendenziell nur Kostenüberlegungen, die dominant sind.

4. Zweckmäßigkeit von Privatisierungen

Im folgenden soll einiges zu der Zweckmäßigkeit von Privatisierungsmaßnahmen ausgeführt werden, zumal diese doch immer sehr allgemein behandelt wird. Privatisierung ist nur dort sinnvoll, wo Wettbewerb herrscht. Es macht keinen Sinn, ein öffentliches Monopol durch ein privates Monopol auszutauschen. Wettbewerb ist der eigentliche Motor der Effizienzsteigerung. Dort wo kein Wettbewerb besteht, unabhängig, ob im privaten oder öffentlichen Bereich, besteht im Sinne von Schmalbach die Gefahr von »Schlendrian«.

Privatisierungsmaßnahmen erscheinen weiterhin immer dort sinnvoll, wo geringe Markteintrittsbarrieren bestehen. Hingegen sind sie nicht unproblematisch, wo entsprechend hohe Markteintrittsbarrieren existieren, wie etwa in der heutigen Abfallbeseitigung. So erfordert die Errichtung einer Müllverbrennungsanlage einen hohen Kapitaleinsatz und ein hohes Know How, worüber nur wenige potentielle Marktteilnehmer verfügen. Derartige Markteintrittsbarrieren bringen zwangsläufig einen verzerrten Wettbewerb mit sich.

Bei Aufgabenfeldern mit geringen Kapitalkosten und tendenziell allgemein verfügbarem oder schnell erwerbbaarem Know How ist aufgrund des damit verbundenen Wettbewerbspotentials generell eine Privatisierung geboten. Konkret gilt dies weitgehend für alle sogenannten Annexaufgaben im öffentlichen Sektor.

Weiterhin sollten die Kontrollprobleme mit in die Analyse der Zweckmäßigkeit von Privatisierungsmaßnahmen einbezogen werden. Handelt es sich um eine Aufgabe mit Gewährleistungspflicht, so muß die Gebietskörperschaft über entsprechende Kontroll- und Einflußmöglichkeiten verfügen. Hiermit sind immer auch Kosten verbunden. In der Theorie diskutieren wir dieses Problem heute unter dem Konzept der Transaktionskosten. Neben den Herstellungs- und Finanzierungskosten gibt es sogenannte Transaktionskosten. Diese entstehen etwa durch die Notwendigkeit, auch im Fall einer Privatisierung Kontrollen und Einfluß durch die Gebietskörperschaft auszuüben. Hier sei nur das Stichwort Beteiligungscontrolling genannt. Derartige Aktivitäten sind mit Kosten verbunden, die allerdings in der bisherigen Privatisierungsdiskussion so gut wie keine oder nur eine nachgeordnete Rolle spielen.

Schließlich muß berücksichtigt werden, inwieweit durch eine Privatisierungsmaßnahme das strategische Entwicklungspotential einer Gebietskörperschaft beeinflusst wird. Wie soll eine Gebietskörperschaft eine umfassende und integrative Umweltpolitik betreiben, wenn etwa die Stadtreinigung und die Abwasserbeseitigung von einem Privaten betrieben werden, der nicht systematisch in derartige Konzepte integriert ist? Strategische Entwicklungspotentiale liegen heute vor allem im Entsorgungsbereich, im öffentlichen Personennahverkehr und im Wohnungsbau. Möglicherweise könnte eine radikale Privatisierung dazu führen, daß hierdurch in Zukunft die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wird.

Bekannterweise findet zunehmend Wettbewerb nicht mehr zwischen einzelnen Kommunen, sondern zwischen ganzen Regionen innerhalb Europas statt. Unter diesen Bedingungen kommen die Kommunen in erhebliche Schwierigkeiten, wenn sie das ihnen noch verfügbare Entwicklungspotential zu weit und zu großzügig aus der Hand geben.

Allerdings sollte man auch erwähnen, daß die Einstellung öffentlicher Unternehmen zum Wettbewerb nicht ganz unproblematisch ist. Hier sei ein aktuelles Beispiel aufgegriffen. Es bezieht sich auf die aktuelle Diskussion um den Gebietschutz bei der Energieversorgung, also konkret auf den wettbewerbshemmenden Schutz für die Stadtwerke. Der Hintergrund ist bekannterweise der, daß die Kommunen aus den Gewinnen der Energieversorgung und den Konzessionsabgaben teilweise in nicht unerheblicher Größenordnung ihre Haushalte finanzieren. Für die Bundesrepublik liegt diese Größenordnung bei etwa 6 Mrd. DM. Bei einem umfassenderen Wettbewerb würden diese 6 Mrd. DM entfallen. Von daher ist es erklärbar, daß sich die zuständigen Entscheidungsträger auf eine Position zurückziehen, die gerade nicht sehr wettbewerbsfreundlich ist.

Insgesamt ist festzustellen, daß nicht privates Eigentum für die Effizienz und Wirtschaftlichkeit bestimmend ist, sondern entscheidend sind die Marktstrukturen und ein funktionsfähiger Wettbewerb. Damit wird die Frage zum zentralen Problem, ob und wie ein funktionsfähiger Wettbewerb gewährleistet werden kann. Wenn diese Frage positiv beantwortet ist, dann sollte auch entsprechend privatisiert werden.

5. Problemfelder

Lassen Sie mich abschließend zusammenfassend auf die drei grundlegenden Problemfelder der Privatisierung hinweisen:

Wie soll eine Integration schon allein bei formaler Privatisierung in die Politik der Muttergebietskörperschaft gewährleistet sein? Ist es bei umfassender formaler und materieller Privatisierung in Form von gemischtwirtschaftlichen Organisationsformen überhaupt noch möglich, eine einheitliche Kommunalpolitik zu betreiben? Dieses Problem besteht übrigens auch in einem privaten Konzern. Hier ist keineswegs von vornherein eine einheitliche Unternehmenspolitik gewährleistet, wie anschaulich an einzelnen privatwirtschaftlichen Konzernen beobachtbar. Wenn dieses Problem schon in gravierender Form im privaten Konzernbereich besteht, so erst recht bei einer Kommune mit dezentralisierten, formal weitgehend und materiell teilweise selbstständigen Einheiten. Es geht also darum, wie dezentralisierte Einheiten angebunden werden können an eine einheitliche kommunale Politik. Schließlich beob-

achten wir heute eine Regionalisierung des Öffentlichen bei gleichzeitiger Internationalisierung des Privaten. Zahlreiche Probleme des öffentlichen Sektors resultieren aus der Internationalisierung des privaten Sektors, also aus der Internationalisierung nicht nur der Gütermärkte, sondern auch der Faktormärkte. Gleichzeitig wird im öffentlichen Bereich noch viel zu stark in engen regionalen Dimensionen gedacht und gehandelt. Die öffentlichen Gebietskörperschaften sind von ihrer Struktur her nicht internationalisierbar, sondern sie sind gerade auf der regionalen und nationalen Ebene verhaftet.

Schließlich ist die Schaffung neuer Abhängigkeiten zu erwähnen. Wir sprechen immer wieder davon, daß öffentliche Unternehmen Instrumente der Muttergebietskörperschaft sind, also allgemein Instrumente des Staates bzw. der Kommune. Ist es nicht möglicherweise inzwischen schon teilweise umgekehrt, d.h. daß die Muttergebietskörperschaften Instrumente des öffentlichen Unternehmens sind? So gibt es im Energiebereich durchaus Unternehmen, die sich früher als öffentliche Unternehmen verstanden haben. Heute ist jedoch nur noch schwierig zu erkennen, ob sie noch öffentliche Unternehmen darstellen. Zumindest ist zu beobachten, daß diese Unternehmen einen erheblichen Einfluß auf ihre Träger und ihre Gebietskörperschaften ausüben, und damit neue Abhängigkeiten geschaffen worden sind.

Privat ist nicht gleich Markt und Wettbewerb. Es wird immer so getan, als ob die Privatisierung gleichzusetzen ist mit Wettbewerb und mit Markt. Dies trifft keineswegs generell zu. Unmittelbar daraus resultiert die Denkweise in der Dichotomie Staat versus Privat. Hieraus resultiert dann auch die Diskussion um die Begründungszwänge, d.h. um die Beweislast, weshalb eine Aufgabe von der öffentlichen Hand wahrgenommen wird und nicht von Privaten. Diese doch eher dogmatische Diskussion scheint auch im internationalen Vergleich wenig sinnvoll zu sein. Vielmehr deuten sich immer mehr Lösungsrichtungen an, die unter dem Begriff »Public Private Partnership« zu subsumieren sind.

Bereits Niskanen hat darauf verwiesen, daß die öffentlichen Probleme nur durch die Einführung von Wettbewerb auch zwischen öffentlichen Institutionen in den Griff zu bekommen sind. Genau in diese Richtung müssen wir - auch im Wissenschaftsbe-
reich und in der Theorie - denken.

Modernisierungsfunktion öffentlicher Unternehmen

Wenn ich heute hier in meinem Heimatland zusammen mit Vertretern der öffentlichen Wirtschaft und der öffentlichen Arbeitgeber mögliche Alternativen zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen diskutiere, dann verbinde ich damit die Hoffnung, daß öffentliche Unternehmen mit dazu beitragen können, den Reformstau im öffentlichen Sektor zu überwinden und geplante Privatisierungsmaßnahmen hinfällig werden zu lassen.

I. Zum Privatisierungskonzept der sächsischen Landesregierung

Bevor ich auf die potentielle Modernisierungsfunktion öffentlicher Unternehmen eingehe, möchte ich aber einige Bemerkungen zum Privatisierungskonzept der sächsischen Staatsregierung machen:

Wer glaubt, durch Privatisierungsmaßnahmen im Land und in den Kommunen stelle sich von selbst mehr Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ein, übersieht, daß nicht automatisch jeder private Betreiber dem Wettbewerb ausgesetzt ist und daß dabei entstehende Monopole oder Kartelle sehr wohl Kosten über höhere Gebühren auf die Gemeinschaft abwälzen können.

Erinnern wir uns: Die höchsten Gebühren für die Wasseraufbereitung und Abwasserbeseitigung in den neuen Bundesländern zahlen die Bürgerinnen und Bürger der Hansestadt Rostock einem privaten Konsortium von Lyonaise des Eaux und Thyssen und nicht etwa einem öffentlichen Unternehmen oder Regiebetrieb!

Nun mag man zwar einwenden, die Hansestadt Rostock habe einen schlechten Vertrag geschlossen und mangelnde Weitsicht bewiesen, ich schätze diesen Abschluß aber als symptomatisch für die damalige Situation in den neuen Bundesländern ein, in denen viele Kommunen trotz großer Haushaltsdefizite und fehlender Erfahrungen enorme öffentliche Investitionen tätigen mußten, ohne seine langfristigen Folgen bereits abschätzen zu können. In einer strukturschwachen Region mit hoher Arbeitslosigkeit geraten Gemeindeparlamentarierinnen und -parlamentarier noch zusätzlich unter Druck, wenn private Anbieter vorgaukeln, sie könnten kommunale Dienstleistungen zu Tiefstgebühren erbringen. In den Jahren unmittelbar nach der Wende hatten die wenigsten in den neuen Bundesländern Erfahrungen mit solchen Lockangeboten, die Versuchung war deshalb groß, auf sie einzugehen.

Die sächsische Staatsregierung hat es bislang versäumt, aus diesen und ähnlichen anderen Beispielen die notwendigen Schlußfolgerungen zu ziehen. Sie setzt weiter auf Aufgabenerfüllung durch Private, sie ist darüber hinaus sogar noch bereit, diese direkt bei drohenden Wettbewerbsnachteilen oder indirekt aus »sozialen oder sonstigen politischen Gründen« durch Transferzahlungen an einkommensschwächere Bevölkerungskreise zu subventionieren.

* Heiderose Förster ist Mitglied im Geschäftsführenden Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart

Im übrigen bilden Wettbewerb und private Aufgabenerledigung allein noch keine Garantie für hohe Produktivität. Gepriesene Vorbilder privatwirtschaftlicher Effizienz wie z.B. Daimler Benz werden - trotz Lean Management und radikalem Personalabbau - noch immer von heftigen Krisen geschüttelt, die ihren Aktionären weitere Verluste bescheren.

Mehr Privatinitiative und mehr Selbstverantwortung werden auch nicht dadurch zur Entfaltung gebracht, daß sich der Staat zurückzieht. Wir brauchen nicht weniger Staat, sondern einen anderen Staat,

- einen Staat, der Bürgerinnen und Bürgern und seinen Beschäftigten mehr Beteiligung einräumt,
- einen Staat, der wirtschaftlich handelt,
- einen Staat, der in der Lage ist, die wachsenden sozialen, ökologischen, ökonomischen und kulturellen Folgen des Produktionsprozesses und der weiter zunehmenden globalen Vernetzung für die Gesamtgesellschaft auszugleichen.

Dies gelingt nur, wenn seine Innovations- und Steuerungsfähigkeit sowie seine wirtschaftliche Kompetenz ausgebaut werden.

Es widerspricht dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes, dem Staat nach britischem Vorbild die Rolle des Lückenbüßers zuzuschreiben, der nur über Zuschüsse - wie von der sächsischen Staatsregierung beabsichtigt - den sozial Schwächsten ermöglicht, die Marktpreise für Energie, Wasser, Gesundheit, Wohnen, Bildung und Verkehr zu zahlen.

Wer Wettbewerb und effektives staatliches Handeln erreichen will, muß eine umfassende gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Bilanz aufstellen. Darin müssen privatwirtschaftlichem Handeln die externen sozialen und ökologischen Kosten angelastet und umgekehrt der öffentlichen Hand die Beseitigung der Folgeschäden einzelwirtschaftlichen Handelns gutgeschrieben werden.

Bedauerlicherweise verfügen wir derzeit noch nicht über ein Instrumentarium, um alle sozialen und ökologischen Leistungen des Staates zu messen. Wer den sozialen Frieden als einen hohen sogenannten weichen Standortvorteil Deutschlands rühmt, ist sich bewußt, daß diese staatlichen Leistungen nicht weniger real als andere Faktoren der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind.

II. Reformen im öffentlichen Dienst

Nach meiner festen Überzeugung liegen Reformen im öffentlichen Dienst auch im Interesse der dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Rahmen unserer Initiative »Zukunft durch öffentliche Dienste« haben wir gemeinsam in vielen Projekten bewiesen, daß eine Reform der Aufbau- und Ablauforganisation, der Abbau nicht aufgabenbezogener Hierarchien, Partizipation von Bürgerinnen, Bürgern wie Beschäftigten und ein aufgabengerechter Technikeinsatz die Kundenorientierung stärken, die Produktivität steigern und die Arbeitssituation der Beschäftigten verbessern können.

Es wird dabei niemanden überraschen, daß wir die ausschließliche Anwendung betriebswirtschaftlicher Rationalisierungsstrategien ablehnen. Gerade weil Bund, Län-

der und teilweise auch Gemeinden sich zunehmend auf die Sanierung der öffentlichen Haushalte beschränken und dabei weitergehende Reformansätze zu Makulatur werden, müssen unsere Ziele darauf gerichtet sein,

- Schutz für die Schwachen, die Reformverlierer, zu bieten,
- Chancen für die Modernisierungsgewinner zu eröffnen und
- öffentliche Dienstleistungen und damit Lebensqualität und hohe Standards für Bürgerinnen und Bürger zu sichern.

Uns geht es dabei nicht um dogmatisches Festhalten an öffentlich-rechtlichen Strukturen mit kameralistischem Haushaltsrecht. Weil es mittlerweile viele empirische Belege im In- und Ausland gibt, daß Privatisierungsmaßnahmen langfristig keinen Ausweg für die Bewältigung der komplexen gesellschaftlichen Probleme und der finanziellen Misere bieten, plädieren wir für eine umfassende Reform des öffentlichen Sektors. Dies geht allerdings nicht, ohne Mindeststandards einzuhalten. Dazu gehören:

- die Absicherung der Beteiligungsmöglichkeiten von ÖTV und Betriebs- bzw. Personalräten,
- der Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen,¹
- die Erhaltung der Tarifverträge und der Mitbestimmungsrechte des öffentlichen Dienstes als Mindestnormen,²
- die Sicherung des öffentlichen Auftrags und öffentlicher Kontrolle bei privaten Rechtsformen durch eine dauerhafte Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand,
- die Möglichkeit für öffentliche Betriebe und Verwaltungen, im Fall von Privatisierungen im Wettbewerb mit privaten Anbietern auftreten zu können.

Dies ist schon deshalb zwingend geboten, um die Rückholbarkeit von Privatisierungsentscheidungen abzusichern.³

Obwohl derzeit ordnungspolitische Ideologien groß in Mode sind, glaube ich nicht, daß alle kommunalen Aufgaben der Leistungsverwaltung privatisierbar sind. Machen wir uns doch nichts vor: Nur die profitablen Bereiche sind heiß begehrt - auf den verlustbringenden bleiben die Städte sitzen.

Am Beispiel des öffentlichen Nahverkehrs läßt sich diese Interessenlage verdeutlichen. Ich kann mir kein Privatunternehmen vorstellen, das bereit wäre, den gesamten öffentlichen Nahverkehr einer Region zu übernehmen. Es könnte bereits heute vorsorglich Konkurs beantragen. Nur einzelne gewinnversprechende Linien werden

¹ Unter den besonderen Bedingungen Ostdeutschlands können Änderungskündigungen (§ 15 c Bundesangestelltentarif - soziale Arbeitszeit) vereinbart werden oder betriebsbedingte Kündigungen weitgehend oder vollständig (wie z.B. im Kooperationsvertrag Stadt Erfurt / Gewerkschaft ÖTV oder Dienstvereinbarung Stadtverwaltung Cottbus / Personalrat der Stadtverwaltung Cottbus) ausgeschlossen werden.

² Bessere Bedingungen sind damit nicht ausgeschlossen, so z.B. die Vereinbarung von Tatbeständen, die über gesetzliche oder tarifliche Regelungen (z. B. Unternehmensmitbestimmung) hinausgehen.

³ Fairerweise muß erwähnt werden, daß diese Möglichkeit explizit im Privatisierungskonzept der sächsischen Staatsregierung enthalten ist.

herausgegriffen, die übrigen Linien werden weiterhin mit noch höheren Zuschüssen betrieben und die grundsätzlichen Infrastrukturleistungen von den Kommunen erbracht.

III. Kernfragen in der Privatisierungsdiskussion

Die Kernfragen in der gegenwärtigen Privatisierungsdiskussion für die Kommunen lauten daher:

1. Wie läßt sich die kommunale Selbstverwaltung als Baustein unserer Demokratie erhalten?

Die Allzuständigkeit der Gemeinden⁴ bröckelt, je mehr Aufgaben privatisiert werden. Eines Tages stellt sich dann die Frage, wofür wir ein Kommunalparlament brauchen, wenn nichts mehr zu entscheiden ist.

Damit wächst auch die Gefahr der Politikverdrossenheit, denn gerade in unseren Städten und Gemeinden wird die Demokratie noch unmittelbar erfahren, hier ist erfahrungsgemäß die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit »ihrer« Gemeinde und damit auch die Bereitschaft zu einem entsprechenden Engagement sehr groß.

2. Wie lassen sich kommunale Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten erhalten?

Bei zunehmenden Privatisierungsmaßnahmen sinken die Möglichkeiten für Kommunen, auf Umfang, Ausführung und Kosten einer Leistung Einfluß zu nehmen.

Wenn heute in Ostdeutschland Kommunen immer noch in eigener Regie ihre Bürgerinnen und Bürger mit Energie versorgen und so ökologische Standards setzen können, dann haben sie es der Beharrlichkeit einiger ostdeutscher Städte zu verdanken, die gegen die geplante materielle Privatisierung der Stadtwerke vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt und so dem Kompromiß mit den großen Energieversorgern den Weg bereitet haben. Darüber hinaus bleibt ihnen auch die Möglichkeit eines Querverbands mit Nahverkehrsunternehmen und damit die Finanzierung defizitärer Aufgaben wie z.B. des öffentlichen Personennahverkehrs offen.

Öffentliche Unternehmen bedrohen, wie in der gegenwärtigen Privatisierungsdiskussion viele Kritikerinnen und Kritiker unterstellen, nicht etwa unsere Wirtschaftsordnung, sondern sind in einer **sozialen** Marktwirtschaft legitime Ergänzung und Korrektur zur Privatwirtschaft. Gemeinwohlorientierung hat für sie - im Gegensatz zur Privatwirtschaft - **auch** eine Berechtigung. Ihre Tätigkeit bleibt auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben beschränkt - im Unterschied zur klassischen Verwaltung aber mit **unternehmerischen Mitteln und Methoden**.

⁴ Nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz haben die Gemeinden das Recht, »alle Angelegenheiten der öffentlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln«.

IV. Vorzüge öffentlicher Unternehmen

Gerade in der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben mit unternehmerischen Mitteln und Methoden liegen auch die Chancen öffentlicher Unternehmen und ihr Modellcharakter für die Reform öffentlicher Verwaltungen:

1. Öffentliche Unternehmen können in der Regel effizienter auf das Marktgeschehen reagieren.

Kameralistisches Rechnungswesen und, damit verbunden, fehlende finanzielle Transparenz, eine bürokratische Aufbauorganisation, die manchmal allein den Gesetzen politischer Mehrheiten⁵ gehorcht und häufig eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung behindert, eine bürokratische Ablauforganisation, die nicht aufgabenbezogenen Hierarchieebenen ihre Existenzberechtigung verleiht und fehlende Bürgerorientierung verhindert derzeit in vielen Kommunalverwaltungen die Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen und erleichtern somit das Geschäft derer, die in materiellen Privatisierungen das Allheilmittel sehen.

Viele Kommunen verbinden mit der Gründung kommunaler Unternehmen gerade im Entsorgungsbereich (Dortmund, Bochum, Frankfurt/Main) die Hoffnung, auch unter Wettbewerbsbedingungen mit privaten Anbietern konkurrenzfähig zu sein. Diese Neugründungen entfalten dabei eine solche Dynamik, daß sie initiiierend für die Reform ganzer Stadtverwaltungen werden können.

2. Kommunale Unternehmen haben größere Freiheiten bei der Auftragsvergabe.

Die Struktur öffentlicher Verwaltungen (Zuständigkeit von Querschnittsämtern bei Sammeleinkäufen) und ständige Eingriffe in ihre Entscheidungskompetenz (EU, Bund, Länder) erschweren eine Auftragsvergabe, die sich an einer sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln orientiert. Die Anwendung industrieller Beschaffungsmethoden ist deshalb dort - im Gegensatz zu öffentlichen Unternehmen - häufig unmöglich.

3. Eine Kapitalaufstockung durch Private ist möglich.

Gerade in sensiblen Bereichen von ökologischer Bedeutung wie Energiever- und Abfallentsorgung sind zur Aufgabenerledigung zusätzliches technisches und fachliches Know-How, vor allem aber zusätzliches Kapital zur Finanzierung notwendiger Investitionen notwendig. Angesichts bestehender Haushaltsengpässe halte ich die Gründung von Public-Private-Partnerships, die Beteiligung Privater an öffentlichen

⁵ Wenn aufgrund veränderter politischer Mehrheiten sich neue Koalitionen bilden, müssen Angehörige politischer Parteien mit neuen Funktionen bedient werden. Dies kann in einigen Fällen zu sinnloser Zergliederung vorhandener Strukturen führen.

Unternehmen für machbar, solange die öffentliche Hand die Kapitalmehrheit innehat und damit politischer Einfluß wie Steuerungsfähigkeit der Kommune erhalten bleibt.

Kommunen können damit auch den Unternehmenszweck beeinflussen und z.B. Standards, die über Produktion und Verteilung von Gütern hinausgehen, setzen. Bürgerinnen und Bürger erwarten z.B. von ihrem kommunalen Energieversorgungsunternehmen nicht nur eine ausreichende Versorgung mit Energie, sondern darüber hinaus Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs, die Entwicklung eines kommunalen Energiekonzepts und Beratungsangebote.

4. Die personalwirtschaftlichen Methoden öffentlicher Unternehmen sind flexibler.

Die derzeit gültigen Tarifverträge des öffentlichen Dienstes, seien zu starr, zu leistungshemmend, zu schwer verständlich - kurz sie böten nur denjenigen Vorteile, die sich nicht anstrengen wollten. Auf diesen Nenner lassen sich die gängigen Vorurteile an den Tarifstrukturen des öffentlichen Dienstes zusammenfassen. Auch ich halte Stellenplanobergrenzen, haushaltspolitische Zwänge und starre Laufbahnverordnungen, die den tariflichen Eingruppierungsnormen zugrunde liegen, für gänzlich ungeeignete Mittel, um Arbeitsbedingungen und Einkommen im öffentlichen Sektor zu gestalten.

Dennoch glaube ich nicht, daß eine Orientierung der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes an denen der Privatwirtschaft sinnvoll wäre. Zum einen versteht sich der öffentliche Sektor (immer noch?) als sozialer Arbeitgeber, zum anderen muß er sich weit stärker als die Privatwirtschaft seiner beschäftigungspolitischen Verantwortung stellen. Dies bedeutet, im Einzelfall auch denen die Chance auf einen Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst zu geben, die woanders keine haben.

Das gilt auch für öffentliche Unternehmen, in denen in der Regel die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes als Mindeststandards gelten. Darüber hinaus gelten hier weitergehende kollektive Regelungen, wie z.B. die Gewährung von Leistungszulagen für Angestellte in Versorgungsunternehmen.

Neben materiellen Anreizsystemen erproben öffentliche Unternehmen verstärkt sogenannte nicht-materielle Leistungsanreize.

Dazu gehören:

- neue Modelle der Gruppenarbeit im Entsorgungsbereich,
- mehr Eigenständigkeit, höhere Entscheidungskompetenz und mehr Verantwortung für die Beschäftigten (ÖPNV-Unternehmen in Bremen, Münster, Nürnberg, Pinneberg und Wuppertal),
- neue Arbeitszeitmodelle (fast überall) oder
- umfassende Qualifizierungsangebote (Müllentsorgung Frankfurt/Main)

Daneben sorgen verändertes Führungsverhalten (kooperativer Führungsstil, Mitarbeitergespräche) und neue Formen der Beschäftigtenbeteiligung (Mitarbeiterbefragungen, Partizipation an Veränderungen) für frischen Wind in den Personalabtei-

lungen öffentlicher Unternehmen, die immer öfter von Personalbedarfsplanungen zu umfassenden Personalentwicklungskonzepten übergehen.

Leider gilt auch für öffentliche Unternehmen: Unter vielen weißen Schafen tummeln sich etliche schwarze (wie in Stadtverwaltungen auch), in denen noch immer überkommene Hierarchien, autoritärer Führungsstil und die Behandlung der Beschäftigten nach Gutsherrenart vorherrschen.

Wer z.B. glaubt, den unmittelbar bevorstehenden Strukturwandel im ÖPNV⁶ durch Gründung von Billiglohn-Tochtergesellschaften und Senkungen tariflicher Standards im Mutterbetrieb alleine bewältigen zu können, muß mit unserem Widerstand rechnen.

Nur durch gemeinsame Anstrengungen von Anteilseignern, Unternehmensleitungen/Management, Beschäftigten, betrieblichen Interessenvertretungen und Gewerkschaft ÖTV kann es gelingen, einen ruinösen Wettbewerb im ÖPNV ab 1996 zu verhindern und so den Nahverkehr als öffentliche Dienstleistungen mit hohem Standard für Bürgerinnen und Bürger zu sichern und weiterzuentwickeln.

Mit der Novellierung der Anlage 1 BMT-G wurden Voraussetzungen geschaffen, um die Wettbewerbsfähigkeit und Ertragssituation kommunaler Verkehrsbetriebe langfristig zu verbessern und zu stabilisieren. Ich verhehle dabei nicht, daß der Gewerkschaft ÖTV dieser Tarifabschluß nicht leicht gefallen ist, da er verschlechterte Arbeitsbedingungen enthält. Positiv zu vermerken ist, daß wir hier einen neuen Weg zum Erhalt der Arbeitsplätze und Einkommen in öffentlichen Nahverkehrsbetrieben eingeschlagen haben.

Ich bin mir sicher, daß - wie in der Vergangenheit auch - dieser Tarifvertrag Pilotfunktion für den gesamten öffentlichen Dienst entfallen kann. Gerade öffentliche Unternehmen leisten somit auch einen Beitrag zur längst überfälligen Reform der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes.

5. Zusammenfassung

Lassen Sie mich zusammenfassen: Öffentliche Unternehmen bieten gegenüber herkömmlichen Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung in klassischen Verwaltungen und Regiebetrieben viele Vorteile:

- Ihre innerorganisatorischen Entscheidungswege sind kürzer, ihre Unternehmenshierarchien flacher ausgebildet;

⁶ Am 1. Januar 1996 änderten sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für den ÖPNV. Es traten in Kraft:
- das Regionalisierungsgesetz
- die Novelle zum Beförderungsgesetz
- die ÖPNV-Gesetze der Länder
- die EU-Verordnung 1191/69 in der Fassung der EU-VO 1893/91.

Wettbewerb im ÖPNV tritt erst dann ein, wenn entweder der Aufgabenträger (in der Regel die Kommune) oder das Verkehrsunternehmen es will, wobei eine Ausschreibung dann verpflichtend wird, wenn die Leistungen rechtlich und tatsächlich von Dritten erbracht werden können und der Wert von 400 000 ECU (ca. 800 000 DM) überschritten wird.

- die Verantwortung für die Erbringung der Leistung ist von der (politischen) Kontrolle getrennt;
- ihre Betriebsorganisation ist flexibler;
- die Aufnahme privaten Kapitals und Know Hows zur Mitfinanzierung öffentlicher Investitionen ist möglich und last but not least
- die Bezahlungs- und Eingruppierungssysteme für ihre Beschäftigten unterliegen nicht den starren Vorgaben des öffentlichen Sektors.

V. Grundsätze für die Führung öffentlicher Unternehmen

Auch wenn die Aufgabenerledigung durch öffentliche Unternehmen mancherlei Vorteile bietet, sollten folgende Grundsätze beachtet werden:

- Die Aufspaltung in viele Unternehmen und differenzierte Beteiligungsformen darf nicht dazu führen, daß der Koordinierungs- und Kontrollaufwand potentielle Effizienzgewinne übersteigt.
- Die politische Führung muß - für alle Unternehmen und Verwaltungseinheiten verbindliche - Vorgaben entwickeln (Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes) und so zur Sicherung kommunaler Autonomie beitragen.
- Entscheidungen in öffentlichen Unternehmen müssen mögliche soziale und ökologische Folgekosten berücksichtigen. Die Politik wird so in die Lage versetzt, langfristige Folgen mit zu berücksichtigen.
- Öffentliche Unternehmen brauchen ausreichende finanzielle Spielräume für notwendige Investitionen und die Möglichkeit zur Bildung finanzieller Rücklagen für die Zukunft, auch wenn in Zeiten defizitärer Haushalte die Versuchung groß ist, möglichst alle erwirtschafteten Gewinne zur Sanierung der Haushalte zu verwenden.

Entscheidend für die Zukunft der Kommunen wird sein, ihre Autonomie zu erhalten. Sie müssen dabei wirtschaftliches Handeln mit neuen politischen Steuerungs- und Kontrollmechanismen verbinden. Die Gründung von Eigenbetrieben, kommunalen Unternehmen und Public-Private Partnership sind aus meiner Sicht auch in Zukunft gangbare Wege, um kommunale Einflußnahme und Selbstverwaltung zu erhalten und sowohl mit als auch für Bürgerinnen und Bürger Politik zu gestalten.

Privatisierung im Freistaat Sachsen - Das Privatisierungskonzept der Staatsregierung unter besonderer Berücksichtigung der Privatisierung im kommunalen Bereich

I. Ausgangssituation

Die öffentlichen Kassen werden gekennzeichnet von zunehmendem Kostendruck und einem hohen Verschuldungsgrad, das gilt insbesondere auch für die kommunalen Haushalte. Die Einnahmensituation der kommunalen Haushalte ist in den neuen Bundesländern noch sehr angespannt. Die Kommunen haben nur etwa ein Drittel der Einnahmen im Vergleich zu den Kommunen der alten Bundesländer, die sie aus eigener Kraft realisieren. Das ist einfach zu wenig, hier muß einerseits noch viel gespart und andererseits die Einnahmeseite nachhaltig verbessert werden.

Dabei gilt es, schwierigste Aufgaben zu bewältigen, denen sich die Kommunen in den alten Bundesländern nicht stellen müssen, wie

- Aufbau einer effizienten Verwaltung
- Gewinnung und Ausbildung qualifizierter Fachkräfte einerseits
- sozialverträglicher Personalabbau andererseits
- Aus- und Aufbau der Infrastruktur (z.B. Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung)

Die Lösungsansätze - ohne Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung - bieten

- Abbau entbehrlicher Verwaltungsaufgaben (Erbe der DDR)
- Straffung von Verfahrensregelungen und -abläufen (Deregulierung, Verschlan-
kung von Verwaltungsabläufen, Standardabbau)
- Übertragung bisher vom Staat erfüllter Aufgaben soweit wie möglich auf Dritte.

II. Privatisierungsfähigkeit

Dazu muß man zunächst prüfen, ist die Aufgabe überhaupt privatisierungsfähig. Wir unterscheiden dabei traditionell zwischen Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung.

Es gibt zum einen ausschließliche Staatsaufgaben, die nicht privatisierungsfähig sind, z.B. Polizei, Justiz, Vollstreckung.

Dann gibt es zum anderen die sogenannten konkurrierenden Staatsaufgaben, die dem Bereich der Leistungsverwaltung zugeordnet werden. Diese Aufgaben sind privatisierungsfähig, z.B. Kantinen, technische Dienste, Parkplätze und -häuser, ÖPNV.

* Ministerialrat Helmut Arens ist Leiter des Referats 23 »Kommunalwirtschaft / Kommunale Finanzen« des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Dresden.

III. Subsidiaritätsgrundsatz

Die öffentliche Hand sollte keine Aufgaben wahrnehmen, die private Unternehmen und freie Berufe mindestens gleich gut oder rascher und wirtschaftlicher erfüllen können. In diesem Fall sollte sich der Staat die Kontrolle vorbehalten, er sollte gewährleisten, daß die Leistung erbracht wird, und er sollte gegebenenfalls korrigierend eingreifen. Auf diese drei Maßnahmen sollte sich der Staat beschränken.

Wenn man daran geht, diese Fragen zu entscheiden, dann ist selbstverständlich ein Wirtschaftlichkeitsvergleich vorzuschalten, man muß also Vergleichsberechnungen anstellen. Dies ist auch von der Privatisierungskommission in dem ersten Zwischenbericht gemacht worden, er enthält einen ausführlichen allgemeinen Teil, in dem die Grundlagen für die Vergleichsberechnungen aufgeführt worden sind. Im öffentlichen Bereich ist die Kameralistik, im privatwirtschaftlichen Bereich die kaufmännische Buchführung maßgeblich. Diese beiden Systeme muß man vergleichbar machen, um einen Vergleich anstellen zu können und das ist im Einzelfall nicht unproblematisch. Es kann sich dann empfehlen, der endgültigen Entscheidung einen Modellversuch vorzuschalten.

Man kann aber auch in Ausnahmefällen vom Grundsatz der wirtschaftlichsten Lösung zugunsten der privaten Lösung dann abweichen, wenn die - zumeist politische - Entscheidung den damit verbundenen Zeitgewinn (oder andere politische Gründe) höher einschätzt als die bloße Wirtschaftlichkeit.

IV. Aufgaben- und Organisationsprivatisierung

Die Organisationsprivatisierung wird auch formelle Privatisierung genannt. Der Staat, z.B. die Kommune, gründet eine Eigengesellschaft (also eine 100prozentige Tochter) oder eine Beteiligungsgesellschaft (sie ist nur zu einem Teil beteiligt), führt also ihr wirtschaftliches Unternehmen in Form einer juristischen Person des privaten Rechts weiter. Aber im Grunde genommen ändert sich an der Aufgabenerfüllung nichts, sie bleibt bei der Gemeinde, also im staatlichen Zugriffsbereich.

Die Aufgabenprivatisierung (auch materielle Privatisierung) verlagert hingegen die Aufgaben vollständig auf ein Privatrechtssubjekt, d.h. z.B. der Bereich Kantinenbewirtschaftung wird dann nicht von einer Eigengesellschaft durchgeführt, sondern er wird an einen privaten Dritten vergeben. Dieser Vergabe sollte dann allerdings eine Ausschreibung vorausgehen.

V. Voraussetzungen für eine private Aufgabenerledigung

- Die Voraussetzungen für eine private Aufgabenerledigung sind
- Leistungssicherheit
- Leistungsqualität
- angemessene Kosten
- keine Monopolbildung.

Es sollten durch die Privatisierung keine höheren Kosten entstehen als durch die öffentliche Aufgabenerfüllung. Es wird ein Regiekostenvergleich gefordert, d.h. die Gemeinde muß nachweisen, daß die private Lösung die kostengünstigere ist. Das geschieht z.B. in der Form, daß als Ergebnis dieser Berechnung die Belastung des Bürgers mit Beiträgen oder Gebühren ausgeworfen wird, wenn es sich um ein Betreibermodell im Abwasserbereich handelt.

VI. Allgemeine Wirkungserwartung

- Das Weniger an Staat führt zu mehr Freiheit.
- Die Marktzutrittschancen werden erhöht; es gibt mehr Wettbewerb.
- Es ergibt sich die kostengünstige Lösung als Folge einer verstärkt marktwirtschaftlichen Ordnung.
- Stellenabbau ist möglich, aber nie das erste Ziel der Privatisierung.

VII. Privatisierungspotential im Bereich der staatlichen Verwaltung

Beispiele für Privatisierungsmöglichkeiten im Bereich der staatlichen Verwaltung sind¹:

- Arbeitsschutz (Messungen und Emissionsbewertung)
- Ausschreibung von Straßenbauvorhaben einschließlich Brückenbau
- Ausstellungen (Messen)
- Autobahnverwaltung (Laborarbeiten)
- Brückenüberwachung
- Datenverarbeitung (Rechenzentrum)
- Druck- und Buchbindearbeiten
- **Eichverwaltung**
- Erstellung und Prüfung von Förderanträgen im umwelt-, bau- und sonst. technischen Bereich
- Fensterreinigung (soweit noch nicht privatisiert)
- Forstwirtschaftlicher Saatgutberatungsdienst
- Fortbildung (nicht Ausbildung) der Bediensteten
- Futtermittel- und Pflanzenuntersuchungen
- Gebäudebewachung
- Gebäudereinigung (soweit noch nicht privatisiert)
- Gestütsverwaltung
- Gewerbeärztlicher Dienst
- Grünflächenpflege

¹ Die Punkte, die in fett gedruckt sind, wurden in der Privatisierungskommission bereits untersucht.

- Kantinen (soweit noch nicht privatisiert)
- Kartenreproduktion und Kartenvertrieb
- Landesmusikschulen
- **Landestalsperrenverwaltung**
- Landschaftsgestaltung
- **Landwirtschaftliche Bodenuntersuchungen**
- **Materialprüfungen**
- **Pflanzenschutzmittel und Geräteprüfung**
- Raumb Beobachtung und Bewertung
- Schlösserverwaltung
- **Schulpsychologische Beratung**
- **Sortenprüfung (einschließlich Saatenanerkennung und Saatgutprüfung)**
- Staatshochbau
- Staatsweingüter
- Statistische Erhebungen und Datensammlungen (sofern datenschutzrechtlich zulässig)
- Straßenbauverwaltung (Überwachung und Unterhaltung der Verkehrstechnik sowie Gerätedienst)
- Straßenreinigung
- Technische Hilfsdienste
- Tiergesundheitsdienst
- Umweltkartographie
- Umweltüberwachung, insbesondere Luftmeßnetz, Bodenmeßnetz, Wassernetz und Landesmeßstelle für Radioaktivität
- **Untersuchungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse**
- **Vermessungstätigkeiten**
- Vermögensverwaltung
- Verwaltung der Liegenschaften des Freistaates Sachsen
- Wartung des Fuhrparks
- Wartung technischer Anlagen (soweit nicht schon privatisiert)
- Wäschereinigung (soweit nicht schon privatisiert)
- Werkstätten der Straßenbauverwaltung
- Winterdienst
- Wohnungsvermittlung.

VIII. Privatisierungskommission

Die Privatisierungskommission untersucht dieses umfangreiche Privatisierungspotential der Staatlichen Verwaltung und versucht, dem Kabinett Hilfestellung zu lei-

sten bei der Entscheidung, welche staatlichen Leistungen privatisiert werden können. Sie tritt jeweils zusammen unter Federführung der Sächsischen Staatskanzlei. Beteiligt sind Vertreter der Staatsministerien für Wirtschaft und Arbeit, für Umwelt und Landesentwicklung, der Finanzen und des Innern. Diese Vertreter sind zwar kraft ihres Amtes Mitglied der Kommission, aber sie sind nicht weisungsgebunden, sondern unabhängig und bringen ihre Fachkenntnisse in die Kommission ein. Die Kommission selbst hat nur die Aufgabe, dem Kabinett Vorschläge zur weiteren Entscheidung zu unterbreiten. Sie berichtet also dem Kabinett unmittelbar.

Am 11. April 1995 wurde der erste Zwischenbericht vom Kabinett beraten. Der Titel »Zwischenbericht« kann zu gewissen Irritationen führen, denn es handelt sich dabei nicht etwa um einen Zwischenschritt hin zu einem Abschlußbericht, sondern der Zwischenbericht liefert in sich abgeschlossene Ergebnisse zu einzelnen Bereichen des zuvor dargestellten Privatisierungspotentials im staatlichen Bereich.

Im Ergebnis hat das Kabinett unter anderem beschlossen:

- Der schulpsychologische Beratungsdienst wird nicht privatisiert, da dies unwirtschaftlich wäre; eine erneute Prüfung soll in zwei Jahren stattfinden.
- Die Materialprüfungsanstalt in Dresden ist materiell zu privatisieren.
- Die Materialforschungs- und Prüfungsanstalt Leipzig ist formell zu privatisieren.
- Die Eichverwaltung (Erst- und Nacheichung) ist zu privatisieren (eine Änderung des Bundesgesetzes ist zu initiieren, Sachsen kann keinen Alleingang vornehmen).
- Die Landestalsperrenverwaltung (470 Mitarbeiter) ist nicht zu privatisieren. (Die Landestalsperren liefern das Rohwasser, und eine in diesem Fall mit der Privatisierung verbundene Erhöhung der Kosten würde an den Bürger weitergegeben, was politisch kein gangbarer Weg gewesen wäre.)
- Ein Sächsisches Beleihungsgesetz (auch auf kommunaler Ebene, z.B. Bauaufsicht) soll geprüft werden.

Die zweite Runde der Privatisierungskommission hat zwischenbezeichlich begonnen.

IX. Begleitende Maßnahmen

Das Privatisierungskonzept sieht begleitende Maßnahmen vor

- Es sollen Kommunikationsstellen der Landesregierungen geschaffen werden, die dem regelmäßigen Austausch von Informationen über Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung dienen.
- Es soll eine Prüfungspflicht bei Gesetzesentwürfen vorgesehen werden. (Bei jedem Gesetzesentwurf wird ein Pflichtposten »Privatisierungsmöglichkeit« eingeführt.)
- Es sollen Haushaltsdurchführungserlasse ergehen, die auf die Pflicht zur Prüfung kostengünstiger - privater - Aktivitäten hinweisen.
- Es soll ein Beratungspool für die kommunalen Gebietskörperschaften gebildet werden, in dem man sich über Privatisierungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene beraten lassen kann.

- Es wird alle zwei Jahre ein Privatisierungsbericht der Staatsregierung vorgelegt (ab 1995).

X. Privatisierungspotential auf kommunaler Ebene

Beispiele für Privatisierungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene sind:

- Abwasserbeseitigung
- Alteneinrichtungen
- Alten-, Kranken- und Behindertenhilfe
- Auf- und Ausbau von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen für die Gewerbliche Wirtschaft
- Ausstellungen (Messen)
- Betrieb von Sportstätten
- Bücherausleihe
- Datenverarbeitung
- Druck- und Buchbindearbeiten
- Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten
- Errichtung und Betreibung von Unterkünften für Aussiedler, Asylbewerber und Kontingentflüchtlinge
- Fensterreinigung
- Fremdenverkehrsförderung
- Friedhöfe
- Friedhofsgärtnerei
- Gebäudebewachung
- Gebäudereinigung
- Grabpflegedienst
- Grünflächenpflege
- Jugendeinrichtungen
- Kanalnetz
- Kanalreinigung
- Kantinen
- Kindereinrichtungen
- Konzertveranstaltungen
- Landschaftsgestaltung
- Märkte- und Markteinrichtungen
- Müll- und Sperrmüllabfuhr
- Musikschulunterricht
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Parkplätze/-häuser

- Planung und Bauleitung von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen
- Schlacht- und Viehhöfe
- Schwimmbäder
- Stadtplanung
- Straßenreinigung
- Trinkwasserversorgung
- Unterhaltung von Straßen und Plätzen
- Verkehrsplanung
- Vermessungsleistungen
- Verwaltung kommunalen Grund- und Hausbesitzes
- Wartung technischer Anlagen
- Wartung von Kfz
- Wartung von Straßenbeleuchtung
- Wartung von Verkehrseinrichtungen
- Wäschereinigung
- Winterdienst
- Wirtschaftsförderung
- Wohnungsvermittlung

Das Privatisierungspotential auf kommunaler Ebene ist größer als im staatlichen Bereich.

An führender Position steht die Abwasserbeseitigung. Es gibt diverse Möglichkeiten, wie man die Abwasserbeseitigung privatisieren kann. Die Pflicht der Abwasserbeseitigung obliegt nach dem sächsischen Wassergesetz den Gemeinden. Sie kann selbst nicht übertragen werden, aber die Gemeinde kann sich bei der Erfüllung ihrer Pflichtaufgabe der privaten Wirtschaft bedienen. Es wird davon bereits vereinzelt Gebrauch gemacht. Es gibt einige Betreibermodelle, die in Sachsen angelaufen sind. Erfahrungen gibt es aber noch nicht - die Modelle müssen erst einmal ins Laufen kommen, dann wird man in zwei bis drei Jahren wissen, ob und wie sie sich bewähren.

Wir haben häufig das Problem mit den Kommunen, daß, wenn man daran denkt, zu privatisieren, eine ordentliche Regiekostenberechnung vorgelegt werden muß, ansonsten ist die Entscheidung zu privatisieren nicht zu verantworten.

Gegenüberzustellen sind also die Kosten der eigenen Aufgabenwahrnehmung (Regiekosten) und das Angebot des privaten Betreibers. Nur wenn Letzterer mindestens so kostengünstig ist wie die Regiekosten, darf privatisiert werden.

XI. Situation unter Geltung der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990 - § 57 Abs. 1 -

Die Privatisierung im kommunalen Bereich stellt sich in den neuen Bundesländern grundsätzlich anders dar als in den alten. Im Gegensatz zu einer eher zurückhal-

tenderen Vorgehensweise bei der Gründung kommunaler Gesellschaften (z.B. wegen des gesetzlich fixierten Vorrangs der Eigenbetriebe oder des befürchteten Verlusts an kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung) in den alten Bundesländern - Großstädte vielleicht ausgenommen -, wurden in den neuen Bundesländern in kürzester Zeit zahlreiche kommunale Gesellschaften in Privatrechtsform gegründet. Diese Entwicklung liegt auch mit in dem »Erbe der DDR« begründet, denn etliche staatliche Leistungen wollten nicht mehr so recht in das Aufgabenspektrum der nunmehr in die Selbstverwaltung entlassenen Kommunen passen. Also wurde schnellstens - aber eben nur - formell privatisiert. Das Ergebnis ist: Heute hat fast jede Kommune ihre eigenen Gesellschaften.

Auch § 57 Abs. 1 der Kommunalverfassung (»Gemeinden können zur Durchführung ihrer Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen im Interesse des Gemeinwohls übernehmen, gründen, unterhalten oder erweitern, sofern diese Aufgaben nicht von Dritten erfüllt werden.«) gab den Kommunen »freie Fahrt« zu privatisieren, weil keine Genehmigungspflicht bestand. Das heißt, die Gründung von Gesellschaften des privaten Rechts auf kommunaler Ebene war nicht genehmigungspflichtig. Die Kommunalaufsichtsbehörden hatten Anfang der 90er Jahre gar keinen Überblick, welche Gesellschaften auf kommunaler Ebene gegründet worden waren.

Und so hat es einen »Wildwuchs« von Gesellschaften gegeben, ohne kommunalen Bezug bzw. ohne Rücksicht darauf, ob diese Aufgaben von Dritten erfüllt werden können, z.B. bei der Saatzucht, beim Tiefbau (Regiebetriebe wurden in Gesellschaften des privaten Rechts überführt, einige dieser Gesellschaften sind dann in Konkurs gegangen mit erheblichen finanziellen Verlusten für die Gemeinde), beim Kabarett, der Kantinenbewirtschaftung u.v.a.m.

Diese Entwicklung ist nur schwer wieder einzufangen, man muß allmählich derartige Tendenzen einer bloßen Organisationsprivatisierung zugunsten einer Aufgabenprivatisierung wieder abbauen.

XII. Rechtslage nach der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) vom 21. April 1993

1. § 96 SächsGemO

Die Gemeinde darf Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen. Dazu müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde muß sichergestellt sein.
2. Die Gemeinde muß einen angemessenen Einfluß auf das Unternehmen erhalten.
3. Die Haftung der Gemeinde ist auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag zu begrenzen.

Die vorgenannten Rechtsgeschäfte bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, d.h. der Gründungsakt muß von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden. Die Rechtsaufsichtsbehörde prüft sorgfältig, ob alle Voraussetzungen vorliegen, damit es zu dem oben geschilderten Wildwuchs nicht mehr kommt.

Ein Unternehmen, an dem die Gemeinde mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist, darf sich nur, soweit die übrigen o.g. Voraussetzungen erfüllt sind, an einem anderen Unternehmen beteiligen. Die Genehmigungspflicht entfällt aber dann, wenn diese Beteiligungsquote unterschritten wird. Man kann somit eine gewisse Verschachtelung aufbauen.

2. § 97 SächsGemO

Wirtschaftliche Unternehmen darf die Gemeinde ungeachtet der Rechtsform errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn

1. der öffentliche Zweck dies rechtfertigt und
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht.

Wirtschaftliche Unternehmen sind nicht Unternehmen, zu deren Betrieb die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist und Hilfsbetriebe, die ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen.

Wirtschaftliche Unternehmen **müssen** den öffentlichen Zweck erfüllen (nicht nur auf dem Papier, auch in der Praxis), sie **sollen** einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen.

3. § 98 SächsGemO

Die Gemeinde wird vom Bürgermeister in der Gesellschafterversammlung oder dem entsprechenden Organ des Unternehmens vertreten.

Der Gemeinderat kann den Vertretern der Gemeinde Weisungen erteilen.

Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts sind dem unmittelbaren Zugriff der Rechtsaufsichtsbehörde entzogen. Die rechtsaufsichtliche Kontrolle kann nur gegenüber der Gemeinde ausgeübt werden.

XIII. Subsidiaritätsgrundsatz

Die Sächsische Gemeindeordnung kennt keinen Subsidiaritätsgrundsatz, wonach Gemeinden wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern dürfen, wenn und soweit »der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann« (vgl. z.B. § 108 Abs. 1 Nr. 3 der Niedersächsischen Gemeindeordnung).

Das heißt, gibt es jemanden, der sich für diese Leistungen interessiert oder der sie sogar schon wahrnimmt, dann darf eine kommunale Gesellschaft für diese Aufgabe nicht gegründet werden.

Die Privatisierungskommission hat empfohlen, die Sächsische Gemeindeordnung insoweit zu ergänzen.

XIV. Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

§ 72 Abs. 2 SächsGemO enthält den allgemeinen Grundsatz: »Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.« Er sollte um folgenden Satz 2 ergänzt werden:

»Aufgaben sind in geeigneten Fällen darauf zu untersuchen, ob und in welchem Umfang sie durch nichtkommunale Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter, mindestens ebenso gut erledigt werden können.«

Durch diese Ergänzung würde den Gemeinden aufgegeben werden, im Rahmen des allgemeinen Haushaltsgrundsatzes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ihre Aufgaben daraufhin zu untersuchen, ob eine Privatisierung nicht zu einem gleich guten Ergebnis führen könnte. Die Folge wäre eine fundierte Aufgabenkritik und eine Verschlankung der kommunalen Verwaltungen.

XV. Beteiligung der Rechtsaufsicht bei der Gründung privatrechtlicher Unternehmen

Gegenwärtig bestimmt die Sächsische Gemeindeordnung, daß die Gründung usw. eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts genehmigungspflichtig ist. Das heißt, die Rechtsaufsichtsbehörde wird erst an dem Vorgang beteiligt, wenn er bereits abgeschlossen ist. Die Rechtsaufsicht muß zwar genehmigen, genehmigt aber den Gründungsakt. Wenn die Gesellschaft schon gegründet ist und kurz vor der Eintragung steht, liegt der Genehmigungszeitpunkt sehr spät, deshalb soll schon der Gemeinderatsbeschluß genehmigungspflichtig werden.

§ 96 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO sollte wie folgt neu gefaßt werden:

»Beschlüsse über Rechtsgeschäfte nach Abs. 1 bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.«

XVI. Beteiligungsverwaltung

Darüber hinaus sollte die Sächsische Gemeindeordnung noch in zwei weiteren Punkten ergänzt werden.

Zum einen sollte eine Beteiligungsverwaltung eingeführt werden und zum anderen sollten die Gemeinden verpflichtet werden, sogenannte Beteiligungsberichte aufzustellen und jährlich fortzuschreiben, damit die Gemeinde sich selbst Rechenschaft ablegt und dieser Bericht dann auch der Rechtsaufsicht vorgelegt werden kann.

Diese Maßnahme soll weniger der Kontrolle als dazu dienen, daß die Gemeinden sich selbst deutlich machen, über welche Beteiligungen an welchen Gesellschaften des privaten Rechts sie verfügen.

XVII. Kontrollrecht der Rechtsaufsichtsbehörden gegenüber kommunalen Gesellschaften des privaten Rechts

Schließlich wird erwogen, in die Sächsische Gemeindeordnung ein Informationsrecht der Rechnungsprüfungsämter und der Rechtsaufsichtsbehörden gegenüber Eigengesellschaften in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

Dieser Punkt wird sicher noch Diskussionen hervorrufen.

Mehr Wirtschaftlichkeit in den kommunalen Bereich - Kommunale Zuständigkeit für kommunale Privatisierungen bewahren

– Resümee aus der Sicht des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen –

Die Vorträge des Symposiums haben deutlich gemacht, daß die öffentliche Verwaltung und der öffentliche Dienst eine langfristige Aufgabenstellung vor sich und eine Korrektur ihrer Struktur vorzunehmen haben. Eine Entlastung von Vollzugsaufgaben steht an, aber es sollte nicht unter allen Umständen privatisiert werden, vor allem nicht dann, wenn die Gefahr besteht, daß »Schnäppchenjäger« sich nur das Beste herausnehmen wollen, um Geld daran zu verdienen, und bei der Kommune die zuschlußbedürftigen Aufgaben verbleiben. Deutlich wurde auch, daß die Festigung von Kontrollmechanismen in den kommunalen Gesellschaften, die sich bilden, von großer Bedeutung ist.

Notwendig sind Flexibilität im Bereich der Finanzen und die Aufweichung der Kameralistik, um wirtschaftlicher operieren zu können. Eine Möglichkeit, die Dinge dauerhaft anzugehen, bestünde darin, den Einsatz der Mitarbeiter durch Anreize zu größerer Effektivität und Kreativität zu verbessern. Das ist ein tarifpolitischer Ansatz, den der Kommunale Arbeitgeberverband Sachsen zusammen mit der Gewerkschaft in Angriff nehmen muß.

Nicht unbedingt die Lohnhöhe macht die Konkurrenzfähigkeit der Verwaltungen und der Betriebe aus, sondern die Differenz zwischen Nutzen und Aufwand. Die Wirtschaftlichkeit ist ganz wesentlich. Die Privaten machen uns das vor, indem Sie diejenigen, die mehr leisten, etwas besser bezahlen, während die anderen normal bezahlt werden. Solche Akzente sollte man auch in Verwaltungen und kommunalen Einrichtungen setzen.

Ein Ansatz für den Kommunalen Arbeitgeberverband Sachsen ist weiterhin die neue Gestaltung von Leistungseckdaten im öffentlichen Dienst, damit hier eine bessere Bewertung möglich und nicht nur nach Anwesenheit und Dienstjahren bezahlt wird, sondern nach effektiver Leistung. Die Notwendigkeit des Personalbesatzes für die originären Aufgaben ist ganz entscheidend. Hier muß auch die Bezahlung stimmen, um Probleme der Anfälligkeit, Beeinflussung und Bestechlichkeit dieses Personenkreises auszuschließen. Auch hier macht die Privatwirtschaft vor, wie dies im positiven Sinne gehandhabt werden kann, wenngleich es natürlich auch negative Beispiele gibt.

Vielfältige Formen einzelner Privatisierungsschritte sind angesprochen worden. Es wurde deutlich, daß die konkrete Festlegung eines Schemas nicht möglich ist. Man muß von Mal zu Mal entscheiden, dabei auch die Region im Blick haben. Es kommt stets auf den Einzelfall an.

* Dr. Claus Förster ist Bürgermeister von Oschatz und Vorsitzender des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen.

Das Symposium diene sowohl der Vermittlung grundlegender Erkenntnisse als auch der Standortbestimmung. Die Ergebnisse bedürfen einer sorgfältigen Auswertung. Hilfestellung beim Abwägen der Interessen, der finanziellen Machbarkeit und der Kontrollerfordernisse hat diese Veranstaltung gegeben.

Das Land Sachsen hat ein Konzept zur Privatisierung im kommunalen Bereich aufgestellt. Aber die Kommunen sind Partner hierbei und sollten ihr Mitspracherecht einbringen, damit nicht ein Ausufer in die falsche Richtung erfolgt. Die kommunale Selbstverwaltung darf nicht beschnitten werden, das ist von den Rednern des Symposiums mehrfach festgestellt worden. Ein Genehmigungsverfahren, wie es anklang, wäre eine Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltung und ist deshalb abzulehnen.

Es wurde vorgetragen, welche kommunalen Aufgaben die Sächsische Landesregierung für privatisierungsfähig hält. Die Entscheidung muß aber einzig und allein der einzelnen Kommune vorbehalten bleiben, denn sie ist diejenige, die dann das Ergebnis in ihrer Region durchzusetzen und den Menschen gegenüber zu vertreten hat.

Die Teilnehmer des Symposiums

Torsten Achalz, Landratsamt Mittlerer Erzgebirgskreis, Marienberg

Wolfgang Anschütz, ÖTV-Landesbezirk Sachsen, Dresden

Helmut Arens, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden

Andreas Bölke, Stadtverwaltung Gröditz

Prof. Dr. Helmut Brede, Universität Göttingen, Mitglied des Wiss. Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Prof. Dr. Dietrich Budäus, Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, Mitglied des Wiss. Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Dr. Werner Colditz, Hallesche Verkehrs-AG, Halle

Dr. Rudolf Eiermann, Eppstein, Mitglied des Wiss. Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Prof. Dr. Peter Eichhorn, Universität Mannheim, Vorsitzender des Wiss. Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Jens Festersen, ÖTV-Landesbezirk Sachsen, Dresden

Klaus Fischer, Landratsamt Meißen

Dr. Claus Förster, Stadtverwaltung Oschatz, Vorsitzender des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen

Heiderose Förster, ÖTV-Hauptverwaltung, Stuttgart

Frenzel, Stadtverwaltung Görlitz

Dr. Fritz Gautier, GEW-Werke Köln AG, Köln, Vizepräsident der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Dr. Werner Geil, Stadtverwaltung Siebenlehn

Dr. Wolf Gottschalk, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln, Stellv. Vorsitzender des Wiss. Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Hartmut Gottschling, Stadtwerke Görlitz AG, Görlitz

K.-Heinz Graef, Stadtverwaltung Plauen

Sieglinde Günther-Lonzer, Landratsamt Stollberg

Wilhelm Georg Hanss, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH, Leipzig

Reinhard Hartmann, Städtisches Klinikum »St. Georg«, Leipzig

Ingrid Heine, Städtisches Klinikum Dresden-Friedrichstadt, Dresden

Hagen Henning, Stadtverwaltung Siebenlehn

Dieter Hiergeist, Stadtverwaltung Plauen

Dr. Diether Hoffmann, Rechtsanwalt, Leipzig

Inge Human, Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Dresden

Prof. Dr. Helmut Jenkis, Universität Dortmund, Mitglied des Wiss. Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Evelyn Jugelt, Verwaltungsverband Augustusburger Land, Augustusburg

Christoph Kasper, Stadtverwaltung Bautzen

Klaus Kessinger, Kommunaler Arbeitgeberverband Sachsen e.V., Dresden

H.-Jürgen Langhoff, Kommunaler Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern e.V., Schwerin

Wolf Leetz, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Berlin

K.-Heinz Lehmann, Landratsamt Bautzen

H.-Georg Lehmann, Verkehrsgesellschaft Meißen mbH, Meißen

Friedrich Lehne, Landratsamt Muldentalkreis, Grimma

Joachim Liebmann, Landratsamt Torgau-Oschatz, Torgau

Mathias Loos, DAG-Landesverband Sachsen, Leipzig

Monika Michel, Verkehrsgesellschaft Spree-Elster mbH, Hoyerswerda

Burkhard Müller, Stadtverwaltung Großenhain

W.-Dieter Müller, Landeshauptstadt Dresden

Prof. Dr. Karl Oettle, Universität München, Mitglied des Wiss. Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Dr. Thomas Pfeiffer, Landratsamt Dresden-Land, Dresden

Frank Reinhardt, Kommunaler Arbeitgeberverband Sachsen e.V., Dresden

Dr. Wolfgang Reiß, Landratsamt Chemnitzer Land, Glauchau

Dr. K.-Dieter Rudat, Städtische Verkehrsbetriebe Zwickau GmbH, Zwickau

Dietmar Saalbach, Stadtreinigung Dresden GmbH, Dresden

Mathias Schmieder, Stadtverwaltung Großenhain

Helmut Schulze, Verwaltungsgemeinschaft Eppendorf

Gerhard Siering, Meißner Stadtwerke GmbH, Meißen

Lothar Ullmann, Regionalverkehrsbetriebe Westsachsen GmbH, Zwickau

Peter Ullrich, Stadtreinigung Görlitz GmbH, Görlitz

Helmut Verdang, Landratsamt Sächsische Schweiz, Pirna

Barbara Zeuner, Plauener Straßenbahn GmbH, Plauen

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Bisher sind 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 Imhoff, 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)
- Heft 13 Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994)
- Heft 14 Kommunale Wirtschaft zwischen Wettbewerb und Gemeindefirtschaftsrecht, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Dietmar Bräunig, Heinrich Decker, Alfred Feuerborn, Fritz Gautier, Jörg-Michael Gleitze, Friedrich Wilhelm Held, Klaus Heugel und Hermann Zemlin (1995)
- Heft 15 Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen, Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, CEEP - Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (Hrsg.) (1996)
- Heft 16 Öffentliche Unternehmen - eine Alternative zur Privatisierung, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen, mit Beiträgen von Helmut Arens, Dietrich Budäus, Peter Eichhorn, Claus Förster, Heiderose Förster und Fritz Gautier (1996)

