

Rollenwechsel kommunaler Unternehmen

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche
Wirtschaft

mit Beiträgen von

Dietrich Budäus

Peter Eichhorn

Wilhelm Georg Hanss

Rainer Plaßmann

Günter Püttner

Michael Schöneich

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 2002

Herausgeber:
Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

Rollenwechsel kommunaler Unternehmen

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche
Wirtschaft am 10. Dezember 2001 in Leipzig

mit Beiträgen von

Dietrich Budäus

Peter Eichhorn

Wilhelm Georg Hanss

Rainer Pläßmann

Günter Püttner

Michael Schöneich

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
Heft 19

Die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft dankt dem Finanz- und Wirtschaftsrat beim Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln, für die finanzielle Förderung dieser Publikation.

ISBN 3-928615-10-6

Die "Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft" werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sponholzstraße 11, D-12159 Berlin, Telefon (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11, email goew.dsceep@t-online.de
Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

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

Printed in Germany.
Gesamtherstellung: CUXDRUCK GmbH, Cuxhaven.

Berlin 2002

Rollenwechsel kommunaler Unternehmen

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche
Wirtschaft am 10. Dezember 2001 in Leipzig

Inhalt	Seite
Zum Rollenwechsel kommunaler Unternehmen <i>Peter Eichhorn</i>	5
Kommunale Unternehmen auf dem Weg vom Monopolisten mit öffentlichem Auftrag zum „ganz normalen“ Mitbewerber auf liberalisierten Märkten? <i>Michael Schöneich</i>	12
Verdrängung der kommunalen Unternehmen auf liberalisierten Märkten durch Örtlichkeitsprinzip und Subsidiaritätsklausel. Zur Notwendigkeit der Reform des Gemeindefirtschaftsrechts <i>Günter Püttner</i>	18
Ausschreibungspflicht für alle öffentlichen Dienstleistungen in Europa. Was die Kommunen und ihre Unternehmen erwartet <i>Rainer Pläßmann</i>	24
Strategische Planung öffentlicher Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen <i>Dietrich Budäus</i>	33
Von der klassischen Daseinsvorsorge zum Gewährleistungsstaat. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als neue europäische Sichtweise und die Folgen für den europäischen ÖPNV-Markt <i>Wilhelm Georg Hanss</i>	47
Anhang: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft zur Weiterentwicklung des Gemeindefirtschaftsrechts	71
Die Teilnehmer des Symposiums	75

Zum Rollenwechsel kommunaler Unternehmen

I. Überkommene Bindungen bei Stadtwerken

Seit über 100 Jahren gibt es kommunale Unternehmen im Bereich der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung, Gas- und Stromversorgung sowie des Personennahverkehrs. Ursprünglich wurden sie als *reine Regiebetriebe* geführt, die man wie die übrigen Ämter mit allen Ausgaben und Einnahmen im Gemeindehaushalt veranschlagte.

In den 1920er und 1930er Jahren fand eine kommunalwirtschaftliche Entwicklung statt, die man als Meisterleistung bezeichnen kann. Die Brutto-Etatisierung wurde aufgegeben und organisatorisch verselbständigte Stadtwerke erhielten eigene Wirtschaftspläne samt kaufmännischer Buchführung und Rechnungslegung. Die kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe hatten sich zu Unternehmen gemausert. Demarkations- und Konzessionsverträge sowie Gewinnabführungs- und Verlustübernahmeverträge sicherten den seit 1938 in die Rechtsform des *Eigenbetriebes* gekleideten Unternehmen ihre Betriebsstrukturen und Verhaltensweisen; in ersteren dominierte kommunalpolitische Ingerenz, letztere waren monopolistisch ausgerichtet. Prototyp wurde der Querverbund mit Versorgungs- und Verkehrssparten und Quersubventionierung.

Die in den 1960er Jahren beginnenden Umwandlungen von öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieben ohne eigene Rechtspersönlichkeit in rechtlich selbständige *Eigengesellschaften* des privaten Rechts (AG und GmbH) änderten die Rechtsbeziehungen sowohl zum Eigentümer als auch zu den Mitarbeitern und Kreditgebern. Es erweiterten sich die Spielräume für die Leitungsorgane. Alte Sparten wurden aus- und neue eingegliedert; durch Beteiligungen und Kooperationen dehnte man den Aktionsradius in die Region aus.

Trotz dieser weitreichenden Entwicklungen blieb es im Wesentlichen bei der kommunalen Trägerschaft und öffentlichen Bindung der Unternehmen. *Trägerschaft und Bindung* sorgten für flächendeckende, sichere, dauerhafte, pünktliche, chancengleiche, gerechte, willkürfreie, umweltverträgliche

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

und preiswerte Versorgungs- und Verkehrsleistungen. Die gesetzlich normierte und/oder kommunalpolitisch beschlossene öffentliche Aufgabenstellung und die Aufgabenerfüllung lagen gewissermaßen in einer Hand, anders gesagt: Die Stadtwerke waren Instrument des (Aufgaben-, Gewährleistungs-, Körperschafts-, Selbstverwaltungs-)Trägers.

Nach dem seinerzeitigen Entwicklungssprung vom behördlichen Betrieb zum öffentlich gebundenen Unternehmen machen sich neuerdings gravierende Tendenzen breit. Sie rühren von exogenen und endogenen Faktoren her.

II. Exogene Faktoren erzwingen Veränderungen

Auf die kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen wirkt eine Reihe von Faktoren ein, die strukturelle und strategische Veränderungen schon mit sich brachten und künftig noch zu bewältigen sind. Neuerungen in der Mess-, Regel-, Computer-, Digital-, Nachrichten- und Satellitentechnik erlauben zunehmend, Leitungs- und Schienennetze ökonomisch zu optimieren. Mit anderen Worten: Die ehemals technisch bedingten Versorgungsmonopole lassen sich in die Stufen Erzeugung, Transport und Verteilung und entsprechend im Hinblick auf das Rechnungswesen entflechten (sog. *unbundling*), und Stromanbieter haben das Recht, bei freien Kapazitäten und gegen angemessenes Entgelt über einen Netzzugang zu verhandeln (sog. *negotiated third party access*). In der Gas- und Wasserwirtschaft führt der technische Fortschritt zu ähnlichen Möglichkeiten, so dass bei Netzen zwischen Vorhaltern, Betreibern und Nutzern differenziert werden kann. Andere Innovationen in der Kraft-Wärme-Kopplung, Abfallverwertung, Fahrzeugtechnik bei Straßen- und Eisenbahnen, Containerlogistik in Binnen- und Seehäfen usw. ermöglichen spezialisierte Arbeitsteilung, so dass sich *aus Stadtwerken Netzwerke bilden*. Zum Beispiel entstehen Zusammenschlüsse von Stadtwerken, die gemeinsam Strom einkaufen oder im Rahmen von Geschäftbesorgungsverträgen einzelne Bereiche wie Rechnungswesen, Stromabrechnung und Öffentlichkeitsarbeit auf die Gesellschafter verteilen.

Die technischen Neuerungen werden von nicht minder dynamischen neoliberalen Denk- und Handlungsweisen in Wissenschaft und Wirtschaftspolitik überlagert. Suchte man früher Marktversagen mit einem Modell des Wohlfahrtsstaates zu begegnen, so stellt man heute dem Staatsversagen – genauer der Politik(er)verdrossenheit, öffentlichen Haushaltskrise und bürokratischen Ineffizienz – das Modell des Minimalstaates gegenüber und erhofft sich Besserung von der Ökonomik des Marktes. In der Neuen

Politischen Ökonomie setzt sich die *Public Choice-Theorie* mit Wählerstimmenmaximierung, Konkurrenz und Konsumentenfreiheit auch im öffentlichen Sektor auseinander, die *Property Rights-Theorie* thematisiert die Zuordnung von Eigentumsrechten und die Regelung aller Transaktionen über den Markt, die *Principal-Agent-Theorie* steuert die Durchsetzung von Interessen durch (Ziel-) Vereinbarungen bei, und der *Transaktionskostenansatz* führt zu Ausschreibungen und gegebenenfalls Ausgliederungen.

Auf dieser Linie liegt auch die EU-weite Wirtschaftspolitik, die nach Art. 4 EG-Vertrag Amsterdamer Fassung vom 2. Oktober 1997 „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist.“ Die intendierte und sukzessiv realisierte Liberalisierung öffnet die Märkte auch in der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft, so dass in ehemals geschlossenen Gebieten nun Wettbewerb einkehrt. Wettbewerb gab es zwar schon immer in Form von Substitutionskonkurrenz, und verbandsinterne Betriebsvergleiche bildeten mit ihren Richtwerten eine Art Wettbewerbsersatz; neu ist aber die Konkurrenz kommerzieller Anbieter. Da es sich bei Strom-, Fernwärme-, Gas- und Wasserversorgung sowie beim öffentlichen Personennahverkehr – auch bei weiteren infrastrukturell bedeutsamen öffentlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge – um sog. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt, sind nach wie vor spezifische *Gemeinwohlverpflichtungen* einzuhalten, findet demnach ein begrenzter, kontrollierter bzw. regulierter Wettbewerb und kein vollständiger Wettbewerb statt. Die Marktöffnung knüpft nicht an kommunaler Trägerschaft, geschweige denn am Recht kommunaler Selbstverwaltung an. Öffentliche und private Leistungsanbieter werden gleich behandelt. Wettbewerbsverfälschende staatliche einschließlich kommunale Beihilfen sind grundsätzlich verboten. Wettbewerbs- und Fördergeschäft sind möglichst auseinander zu halten und Buchführung und Rechnungslegung entsprechend transparent zu gestalten.

Zur Durchsetzung der Liberalisierung und europaweiten Harmonisierung dienen EU-Verordnungen, EU-Richtlinien, auch interpretative Mitteilungen der Kommission, und im Streitfall entscheidet der Europäische Gerichtshof. Beispielhaft seien die Regelungen über öffentliche Aufträge genannt, die für öffentliche und private Unternehmen unterschiedslos gelten, wenn sie den Sektoren Elektrizität, Gas, Verkehr oder Telekommunikation angehören. Die vielfach zitierte *Deregulierung* geht also nicht auf europäischer Ebene vorstatten, sondern bestenfalls im nationalen Recht, soweit dort bisherige Restriktionen aufgehoben werden (was aber kaum zutrifft, im Gegenteil: gemeinschaftsrechtliche Vorgaben haben nach ihrer Umsetzung in deutsches Recht häufig komplexere Rechtsmaterien zur Folge). Jedenfalls führen gerade die rechtlichen Veränderungen zu zwingenden Verän-

derungen in den unternehmerischen Zielsetzungen und Verhaltensweisen der Stadtwerke.

Dass darüber hinaus *kommunal- und parteipolitische Einflüsse* auf deren strategische Optionen und Geschäftspolitik bis hin zur Bestellung von Führungskräften ausgeübt werden, soll nicht unerwähnt bleiben. Neu ist allerdings, dass zunehmend Personen berufen werden, die einen Beitrag zum kaufmännischen Erfolg zu leisten vermögen, während man früher mehr Wert auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben legte.

III. Endogene Faktoren verstärken den Wandel

Offenkundig wird der Rollenwechsel kommunaler Unternehmen, wenn man ihr gegenwärtiges Erscheinungsbild betrachtet und mit dem vor wenigen Jahren vergleicht. Externe Zwänge des Marktes, gestiegene Herausforderungen an die betriebswirtschaftliche, technische, soziale und ökologische Kompetenz, unzureichende Vorgaben des Trägers für Art, Menge und Güte der zu erstellenden und anzubietenden Dienstleistungen, mangelnde Ausstattung mit Eigenkapital infolge finanziell notleidender Trägerhaushalte, wachsende Ansprüche der Kunden nach Informationen und Beratung haben in den Stadtwerken den *Managerialismus* intensiviert. Das heißt, dass der Managementansatz zunehmend Strukturen und Prozesse nach dem Vorbild privater Unternehmen durchdringt und Führungskräfte und Mitarbeiter verstärkt auf Gewinn und Rentabilität achten.

Das Management orientiert sich am Kunden mit Kundenpflege und Kundenbindung, tritt bewusst in einen Qualitäts- und Service-Wettbewerb ein, vervollständigt sein Sortiment durch verwandte Produkte (Consulting, Contracting, Facility Management), trifft controllinggestützte Entscheidungen über Eigenerstellung oder Fremdbezug, über Kostensenkungs- und Leistungssteigerungsmaßnahmen, über innovative Vertriebskanäle (Chip-Karten, Electronic Commerce), erweitert das Versorgungs- bzw. Verkehrsgebiet, um groß- und verbundbetriebliche Synergien zu erlangen, und baut Holdingstrukturen mit Leistungszentren zur koordinierten Selbststeuerung auf.

IV. Stadtwerke setzen auf neue Strategien

Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass die kommunalen Eigentums- und Selbstverwaltungsrechte immer weniger die öffentliche Aufgabenstellung determinieren. In der sich verbreitenden Sprache des EU-Vertrages werden

die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse immer mehr von öffentlichen und/oder privaten Anbietern im Wettbewerb unter Gemeinwohlverpflichtungen hervorgebracht. *Wettbewerbs- und Aufgabenregulierung* stellen letzteres sicher. Was den Wettbewerb und die eigene Marktpositionierung anbelangt, werden kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen verschiedene Strategien aufgreifen, deren Ausmaß von den verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen und der Risikobereitschaft abhängt.

Die *Marktsegmentierungsstrategie* beinhaltet eine Spezialisierung im Hinblick auf Kundengruppen oder Versorgungsgebiete. Segmente können Industrie-, Gewerbe- und Haushaltskunden sein, bei ausgeglichenem Lastprofil lassen sich billigere Pauschalangebote platzieren, umweltbewussten Verbrauchergruppen ist aus regenerativen Energiequellen emissionsarm erzeugter Ökostrom anzubieten usw. Marktaufteilungen nach Art und Umfang sind auch in der Entsorgungs- oder Verkehrssparte möglich bei Haupt-, Zusatz- und Serviceleistungen.

Stadtwerke waren in der Regel Stromproduzenten und/oder Abnehmer von Stromlieferanten und Verteiler zum Letztverbraucher. Stromhandel diente ausschließlich zur Beschaffungsoptimierung und Vermarktung freier Erzeugungskapazitäten. Inzwischen treten sie je nach Betriebsgröße allein oder im Verbund mit *Energiehandelsstrategien* auf dem Markt auf, dem im Zuge der Liberalisierung bzw. Deregulierung neue Marktteilnehmer und Leistungsanbieter angehören und wo sich ein intensiver Arbitragehandel mit Elektrizität entwickelt hat. Bei entsprechender Positionierung im Markt werden die größeren Stadtwerke bzw. deren Handelsgesellschaften zu Handelsdienstleistern und Portfoliomanagern, die ihre Kunden (in Industrie, Handwerk und Handel sowie kleinere Stadtwerke) beim Energieeinkauf und Risikomanagement beraten. Die Chancen, sich einen relativ großen Marktanteil zu sichern, sind derzeit zwar groß, aber auch an drei Voraussetzungen geknüpft, nämlich an kompetentes Personal, zuverlässige Kooperation und disponibles Kapital.

Analoge Entwicklungen zeichnen sich im öffentlichen Personennahverkehr ab. Die EU-weit angestrebte Ausschreibung von Bau- und Dienstleistungskonzessionen erfasst außer der Energie- und Wasserversorgung und der Telekommunikation auch den Verkehrssektor. Der eingesetzte Ausschreibungswettbewerb wird auch den Handel mit Konzessionen stimulieren. (Schon macht das Wort von der Kommune als reiner "Ausschreibungsbehörde" die Runde.)

Die andauernde Tendenz, dass sich lokal tätige Stadtwerke in die Region

ausdehnen und mit benachbarten Stadtwerken, regionalen Versorgungs- oder großen Verbundunternehmen kooperieren oder fusionieren, beschränkt sich nicht auf die Stromversorgung; die Maßstabsvergrößerung spielt sich auch in der Gas- und Wasserwirtschaft, in der Abwasser- und Abfallentsorgung sowie im öffentlichen Personennahverkehr ab. Die vertragliche Zusammenarbeit oder kapitalmäßige Beteiligung geschieht in unterschiedlichen Formen mit verschiedenen öffentlichen und privaten Partnern und weitet sich über die nationalen Grenzen aus. Künftig dürften *Internationalisierungsstrategien* an Bedeutung gewinnen, zumal auch in der Europäischen Union Freizügigkeit, freier Dienstleistungs-, Kapital- und Warenverkehr sowie grenzüberschreitende Leitungs- und Schienennetze dafür die Voraussetzungen geschaffen haben. Am Beispiel der durch Global Players international verflochtenen Strommärkte zeigt sich, dass selbst der EU-Raum keine Begrenzung mehr darstellt.

Von Marken- und Kundenbindungsstrategien versprechen sich die kommunalen Unternehmen gesicherte Marktanteile und Wachstum. Das homogene Gut Strom eignet sich selbst nicht zum Vergleich mit dem Konkurrenzprodukt, wohl aber wenn Zusatznutzen in (Marken-)Form von Beratungs-, Betreuungs- und anderen Serviceleistungen oder von Heimat- bzw. Zugehörigkeitsgefühl angeboten werden.

Kundenorientierung herrscht auch bei den *Multi Utility-Strategien* vor, deren Anliegen in individuell geschnürten kompletten Leistungsbündeln bestehen. So sollen außer der Versorgung mit Strom, Wärme, Gas und Wasser Beratung, Steuerung, Inspektion und Wartung, gegebenenfalls Bau und Instandsetzung aus einer Hand mit flexibler Vertrags- und Preisgestaltung erfolgen. Die Kunden profitieren davon, dass sie sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren können. Die neuen Geschäftsfelder der Stadtwerke für Consulting, (Anlagen- und Einspar-)Contracting, Bau- und Gebäudemanagement erweisen sich als zusätzliche Erlösträger, die schon deshalb willkommen sind, weil der Wettbewerbsdruck Umsatz- und Renditeeinbußen mit sich brachte. Andererseits wirken sich Arbeitsteilung und Rationalisierung in größeren Betriebs- oder Verbundeinheiten kostengünstig aus. Weitere Diversifikationen und resultierende Synergieeffekte sind absehbar.

Mit zahlreichen und vielfältigen öffentlich-privaten Partnerschaften zwischen Versorgungsstufen, Versorgungsgebieten, Nachbarunternehmen, Verkehrsräumen und Geschäftsfeldern suchen sich die Stadtwerke im regulierten Wettbewerb zu behaupten. Die Gemeinwohlverpflichtungen werden ihnen darüber hinaus durch die *Aufgabenregulierung* auferlegt. Da die kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen existenzielle

Daseinsvorsorgeaufgaben wahrnehmen, ist deren Gewährleistung für Gesellschaft und Wirtschaft unentbehrlich. Seit Generationen stellen dies Stadtwerke sicher. Ihre Eignung, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sind bewährt, ihr soziales Engagement bei der Ausbildung Jugendlicher, der Beschäftigung von Frauen und benachteiligten Minderheiten ebenso bekannt wie ihre vorbildlichen Aktivitäten im Umweltschutz. Man kann nur hoffen, dass Kommerzialisierung und Privatisierung keine Abstriche von diesen öffentlichen Aufgaben zur Folge haben.

Kommunale Unternehmen auf dem Weg vom Monopolisten mit öffentlichem Auftrag zum "ganz normalen" Mitbewerber auf liberalisierten Märkten?

I. Einleitung

Gleich vorab möchte ich die im Thema gestellte Frage mit einem zögerlichen Ja beantworten. Ja, ein Großteil der gegenwärtigen kommunalen Unternehmen befindet sich „auf dem Weg zum ganz normalen Unternehmen“. Insgesamt befinden sich alle kommunalen Unternehmen, die sich mit ihren Geschäftsfeldern auf Wettbewerbsmärkten betätigen, in einer Umbruchsituation, deren Ursachen bereits genannt worden sind. Ich wiederhole: Ein Wandel des Staatsverständnisses (Devise: Rückzug auf bestimmte Kernaufgaben und Gewährleistungsfunktionen), die in vielen Städten zu beobachtende extreme Mittelknappheit öffentlicher Haushalte einschließlich hoher Verschuldung, die Internationalisierung der Märkte und schließlich auch die Vorgaben der Europäischen Union. Die Folgen daraus möchte ich in zwei Kategorien aufteilen, nämlich die Konsequenzen im engeren Sinne, namentlich für die kommunalen Unternehmen selbst, darüber hinaus die Veränderungen, die über das einzelne Unternehmen hinausgehen.

II. Veränderungen im engeren Sinne: Der Wandel der Unternehmen selbst

Betrachtet man die gegenwärtige Situation eines kommunalen Unternehmens, so kann man feststellen, dass es buchstäblich in die "Zange" genommen wird von fünf Faktoren, die sich zum Teil gegenseitig bedingen:

- durch den Wettbewerb mit der privaten Konkurrenz;
- durch die Zwänge der Betriebswirtschaft;
- durch die Erwartungen der Bürgerschaft bzw. der Kunden;
- durch die gesteigerten Einnahmeerwartungen der kommunalen Eigentümer;
- durch die erheblich veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen.

Einige Anmerkungen zu diesen Stichworten:

* Michael Schöneich ist Hauptgeschäftsführer des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V., Köln, und Präsident der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

1. Wettbewerbs-Situation

3 1/2 Jahre ist es her, dass die Energierechtsnovelle ein neues Zeitalter für kommunale Unternehmen einläutete. Im Kernbereich Energieversorgung endete die alte Monopolzeit mit abgegrenzten und geschützten Gebieten. Bereits einige Jahre zuvor war etwas ähnliches durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz passiert und hatte eine Teil-Liberalisierung, sodann Teil-Privatisierung für den Müllbereich gebracht. Für den Sektor Öffentlicher Personennahverkehr steht der Wettbewerb ebenfalls ins Haus, und zwar in Form eines Ausschreibungswettbewerbs, wobei nur noch fraglich ist, mit welchen Übergangsfristen und mit welchen eventuellen Ausnahmen für In-house-Geschäfte zu rechnen ist. Schließlich ist davon auszugehen, dass im Bereich der Wasserversorgung ebenfalls Veränderungen eintreten, sicherlich kein Durchleitungswettbewerb wie bei Strom und Gas, jedoch sind auch hier immer lautere Forderungen nach Einführung eines Ausschreibungswettbewerbs zu vernehmen.

Aus all dem folgt: Ehemalige Monopolisten befinden sich in nahezu allen traditionellen Geschäftsfeldern in der Konkurrenz mit privaten Wettbewerbern. Dies stellt sie vor die Notwendigkeit, sich im Wettbewerb zu behaupten, den ehemals zwangsversorgten Bürger als Kunden zu erhalten, neue Geschäftsfelder zu erschließen und sich tendenziell den privaten Konkurrenten anzupassen.

2. Primat Betriebswirtschaft

Die Unternehmen müssen gute betriebswirtschaftliche Ergebnisse erzielen bzw. ihren Auftrag wirtschaftlich so effizient wie möglich erfüllen, um sich in der Konkurrenz behaupten zu können. Angesichts strikter Kostenorientierung müssen gemeinwohlorientierte, kommunalpolitische und auch beschäftigungspolitische Zielsetzungen immer stärker zurücktreten. Darauf müssen sich die kommunalen Eigner einstellen und ihren Unternehmen nicht Lasten auferlegen, die sie im Wettbewerb benachteiligen.

Um wettbewerbsfähig zu werden, haben inzwischen alle Unternehmen mit Strom- und Gasversorgung ihre wirtschaftliche Effizienz gesteigert und zum Teil mehrere Rationalisierungswellen hinter sich gebracht. Dies war meistens auch mit einem Abbau der Arbeitsplätze verbunden – ca. 20.000 im Bereich der kommunalen Versorger allein im Verlauf der letzten drei Jahre.

3. Markt- und Kundenorientierung

Entscheidend für gute betriebswirtschaftliche Ergebnisse ist der Erfolg am Markt, und dies wiederum bedeutet für die Unternehmen: eine klare Ausrichtung auf Markt und Kunden. Entsprechend wurden und werden die Unternehmen umorganisiert. Marketing, Vertrieb und Energiehandel erhalten eine andere und größere Bedeutung, bzw. es müssen viele Unternehmen diese Instrumente überhaupt erst beherrschen lernen und entsprechende Fachkräfte rekrutieren oder ausbilden.

Markt- und Kundenorientierung ist aber nicht nur eine Frage der Organisation, sondern setzt auch ein anderes Denken bei allen Mitarbeitern voraus. Sie müssen lernen, mit dem Kopf des Kunden zu denken, und zu wirklichen Dienstleistern werden. Weil es hier um menschliches Verhalten und Verhaltensänderungen geht, ist dies eine außerordentlich schwierige Aufgabe für Management und Personalentwicklung. Dieser Prozess lässt sich mit dem Schlagwort charakterisieren: vom technikorientierten Versorgungsmonopolisten zum markt- und marketingorientierten Dienstleistungsunternehmen – eine ganz erhebliche Veränderung der Unternehmenskultur.

4. Erwartungen der Kunden

Die Erwartungen der Kunden gehen primär dahin, Qualität und Service bei geringstmöglichem Preis zu erhalten. Insbesondere Groß- bzw. Bündelkunden machen ihr Verbleiben allein von den finanziellen Bedingungen abhängig und erzwingen weitestgehende Preissenkungen. Privatkunden scheinen hingegen nicht zu sehr auf den Pfennig zu schauen und honorieren die Ortsnähe und Greifbarkeit eines eingeführten kommunalen Endversorgers mit Treue und der Bereitschaft, dem Stadtwerk weitere Wertschöpfungen zu ermöglichen.

III. Veränderungen, die über das einzelne Unternehmen hinausgehen

Hier ist insbesondere darauf hinzuweisen, wie neue, vom Wettbewerb geprägte Marktstrukturen weitergehende Anpassungen erfordern. Das betrifft zum einen die Dimension der Märkte. Im Strommarkt geht man heute von einem *europäischen Markt* aus (so auch die Auffassung des Bundeskartellamtes bei der Fusionskontrolle), im Gasmarkt und im ÖPNV-Markt deuten sich ähnliche Entwicklungen an. Die kommunalen Unternehmen müssen sich darauf einstellen und ihren Markt neu definieren. Für die meisten Unternehmen wird auch in Zukunft der lokale und regionale Markt der für sie relevante sein. Das unterscheidet sie zum Beispiel von den Big

Players, kann aber in einen Wettbewerbsvorteil umgemünzt werden. Viele Unternehmen betreiben daher heute bereits ein aktives Standortmarketing (Beispiel: Local Energy in Mecklenburg-Vorpommern, M-Strom in München). Trotzdem besteht auch für die kommunalen Unternehmen die Notwendigkeit, über den Tellerrand hinauszusehen und auf dem nationalen bzw. europäischen Markt handlungsfähig zu werden, zumindest beim Einkauf und eventuell auch im Kundengeschäft (Stichwort erneut: Forderungen der Bündelkunden). Wenn Unternehmen dazu aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, bieten sich Kooperationen als Ausweg an.

Die Feststellung, dass sich neue Marktstrukturen herausbilden, bezieht sich zum zweiten auf die Inhalte. Strom und Gas werden zu ganz normalen Produkten mit der Folge, dass sie auch so gehandelt werden. Der Großhandel mit Strom und Gas erfordert ein neues Instrumentarium, neue Fähigkeiten und damit gegebenenfalls auch neues Personal. Auch der Strom- und Gasgroßhandel stellt die kommunalen Unternehmen vor neue Herausforderungen, die sie zum Teil ebenfalls in Kooperationen in Angriff nehmen. Neue Marktstrukturen zum dritten: Der Wettbewerb hat dazu geführt, dass sich die Unternehmen neu aufstellen. Fusionen und die unterschiedlichsten Kooperationen sind an der Tagesordnung; die Unternehmenslandschaft in der Strombranche hat sich dadurch bereits deutlich verändert. Davon sind auch die kommunalen Unternehmen betroffen. Wir registrieren eine Vielzahl von horizontalen Kooperationen, aber auch sogenannte strategische Partnerschaften mit Vorlieferanten oder – um diesen eine feste Form zu geben – Fusionen und Anteilsverkäufe, die also vertikale Verbindungen hervorbringen. Von den ca. 650 als GmbH oder Aktiengesellschaft firmierenden Stadtwerken im VKU haben etwa 270 bereits einen privaten Dritten als Anteilseigner. Dies wirkt sich natürlich auch auf die Haltung gegenüber den kommunalen Eignern aus.

IV. Strategische Veränderungen

Die Tatsache, dass es heute immer weniger Stadtwerke gibt, die über volle Eigenständigkeit verfügen und eine strikte „stand-alone-Zukunft“ anstreben, dass ferner infolge Anteilsveräußerungen und Fusionen die Zahl der neuen, kommunal orientierten „Regionalversorger“ wächst, dabei auch ein Konzentrationsprozess stattfindet, löst weitere Veränderungen aus:

(1) Die Unternehmen verlangen und erhalten mehr Autonomie gegenüber den – noch vorhandenen – kommunalen Eigentümern, das heißt man will weg von der kommunalen Leine und erreicht dies auch. Ergebnis: „Entpolitisierung“ und Entkommunalisierung der Unternehmen.

(2) Die „Kommerzialisierung“ führt dazu, dass immer weniger die Verfolgung unmittelbarer öffentlicher bzw. gemeinwohlorientierter Ziele erfolgt. Mittelbare öffentliche Zwecke, z.B. die Erreichung wettbewerblicher Ziele oder des Erhalts der Versorgungssicherheit durch dezentrale Netzwerke lokaler Unternehmen treten statt dessen stärker hervor. Ebenfalls verstärkt sich die Gewinnerzielungsabsicht der Unternehmen – ein Bestreben, das durch die gesteigerten Einnahmeerwartungen der Eigner noch gesteigert wird.

(3) Die wachsende Distanz zu den kommunalen Allein- oder immer noch Teileigentümern veranlasst diese wiederum, die kommunalen Unternehmen immer mehr als bloße Finanzbeteiligungen und immer weniger als kommunalpolitische Instrumente zu betrachten. Diese veränderte Sicht bewirkt, dass die Vor- und Nachteile von Stadtwerke-Verkäufen hauptsächlich unter kurzfristigen Einnahmeerzielungs-Gesichtspunkten diskutiert werden.

(4) Der öffentliche Auftrag kommunaler Infrastruktur-Dienstleister verliert auch in den Augen der kommunalen Eigner immer mehr an Bedeutung. Soweit man überhaupt noch in dieser Richtung Verantwortung wahrnimmt, glaubt man in der noch nebulösen und ungeklärten Rolle des „Gewährleiters“ eine Lösung gefunden zu haben.

(5) Bei der Frage nach der Rechtsform ist die Phase der formalen Privatisierungen im wesentlichen abgeschlossen. Nunmehr geht es um die Entscheidung, in welchem Ausmaß materielle Privatisierungen erfolgen, insbesondere gemischtwirtschaftliche Konstruktionen, also PPP-Modelle geschaffen werden sollen. Die Antwort auf diese Privatisierungsforderungen wird jedoch weniger aus ordnungspolitischen oder unternehmensgetriebenen Überlegungen gegeben, sondern sehr häufig von der beklagenswerten Haushaltssituation diktiert, d.h. dem vermeintlichen Vorteil eines hohen einmaligen Verkaufserlöses. Die Folge dieser Privatisierungs- bzw. Teil-Privatisierungswelle ist: „Kommunale“ Unternehmen werden immer weniger durch kommunale Eigentümer definiert, sondern durch das kommunale Gebiet, in dem sie tätig sind.

(6) Bilanziert man dieses Verhalten der kommunalen Eigner und betrachtet zugleich die inzwischen erkennbaren höchst unterschiedlichen Facetten von Kooperationen, Fusionen und Unternehmensverkäufen, dann stellt man fest, dass die Landschaft der kommunalen Unternehmen inzwischen überaus pluralistisch, d.h. vielgestaltig, geworden ist. Der Trend geht also weg vom dualen zum pluralen System, d.h. aus Kernverwaltungen einerseits und Eigenbetrieben andererseits wird eine bunte Landschaft von Unternehmen, deren Dienstleistungen kaum noch etwas mit überkommener

„Daseinsvorsorge“ gemein haben und wo die Grenzen zwischen öffentlicher Aufgabenerfüllung und privater Gewinnerzielungsabsicht zerfließen. Der Typus „klassisches Stadtwerk“ verliert dabei immer mehr seine ursprünglichen Konturen.

(7) Die abschließende Frage, worin mündet dieser Wandel, lässt sich naturgemäß nicht beantworten, da wir uns noch mittendrin in dem beschriebenen Umbruch befinden, sozusagen auf der „Rutschbahn“ sind. So ist beispielsweise völlig unklar, ob der gegenwärtige Trend in die „Gemischtwirtschaftlichkeit“ angehalten werden kann oder nur eine Durchgangsphase in den „Ausverkauf“ bedeutet. Der Wettbewerb und die Versorgungssicherheit scheinen bei diesem Prozess derzeit nicht bedroht zu sein. Bedroht sind allein die Durchsetzung gemeinwirtschaftlicher Ziele, ein Teil der kommunalen Selbstverwaltung und ein Stück demokratischer Legitimation und Kontrolle in unserer sozialen Marktwirtschaft. Sollte allerdings die Versorgungssicherheit, aus welchen Gründen auch immer, gefährdet sein, könnte es sehr schnell zu einer Umkehr dieser Prozesse und Wiederentdeckung öffentlicher, insbesondere kommunaler Unternehmen kommen, wie jüngste Stadtwerkegründungen in den USA zeigen.

Deshalb schließe auch ich mit einer Hoffnung: Ich hoffe, dass die gegenwärtigen Veränderungen der kommunalen Wirtschaft nicht in einem Ausverkauf öffentlichen Vermögens enden. Ich wünsche mir vielmehr ein ausgewogenes Nebeneinander von privater und öffentlicher Wirtschaft. Das in Deutschland so erfolgreiche System der kommunalen Selbstverwaltung braucht auch ein Stück aktive Marktteilnahme seitens der Städte und Gemeinden sowie Gestaltung der örtlichen Infrastruktur. Andernfalls hätten auch die Kommunen einen Rollenwechsel zu befürchten, der unser System der kommunalen Selbstverwaltung im Kern erschüttern müsste.

Verdrängung der kommunalen Unternehmen auf liberalisierten Märkten durch Örtlichkeitsprinzip und Subsidiaritätsklausel. Zur Notwendigkeit der Reform des Gemeindegewirtschaftsrechts

I. Die Liberalisierung und die Anpassung des Gemeindegewirtschaftsrechts

Meine Vorredner haben im Einzelnen dargelegt, wie sich die Lage der kommunalen Unternehmen in den letzten Jahren verändert hat und vor welchen bisher unbekanntem Herausforderungen die Unternehmen und ihre Träger jetzt stehen. Das Agieren auf liberalisierten Märkten mit ausgeprägtem Wettbewerb macht nicht nur ein Umdenken, eine Neuorientierung bei den Managern der kommunalen Unternehmen, sondern auch bei den Trägern erforderlich. Von der drohenden Verdrängung kommunaler Unternehmen vom Markt war schon die Rede; im Zweifel würde es eine schleichende Verdrängung sein. Dem ist durch entsprechendes Handeln zu begegnen. Es müssen aber auch die für diese Unternehmen geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen, verankert in den Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer, daraufhin überprüft werden, ob sie der heutigen Position der kommunalen Unternehmen noch gerecht werden oder an die neue Lage anzupassen sind. Dazu hat der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft im April diesen Jahres eine Stellungnahme abgegeben. Ich habe maßgeblich an der Erarbeitung dieser Stellungnahme mitgewirkt und stütze mich deshalb nachfolgend auf diese.

Für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden enthalten die Gemeindeordnungen bisher, an § 67 DGO von 1935 anknüpfend, drei Schranken. Erstens muss der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigen. Zweitens muss das Unternehmen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum Bedarf stehen, und drittens darf der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden oder erfüllt werden können.

Diese und die weiteren Regelungen über die Rechtsform und die Einfluss-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Günter Püttner ist Ordinarius für Öffentliches Recht an der Universität Tübingen und Stellv. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

nahme auf die Unternehmen sind nach dem Zweiten Weltkrieg in alle Gemeindeordnungen – mit kleinen Modifikationen – übernommen und erst in neuerer Zeit spürbar fortentwickelt worden. Es handelt sich nach den Gesetzen um Schranken für die wirtschaftliche Betätigung der Träger, die sich aber indirekt auch als Restriktionen für die Unternehmen auswirken.

Die Schranken waren jahrzehntelang parteipolitisch nicht umstritten und spielten in der Praxis keine bedeutende Rolle, weil die Gemeinden sich auf ihre traditionellen Betätigungsfelder konzentriert und nur höchst selten weiter ausgegriffen haben. Ich kann mich eigentlich nur an einen Fall im Bestattungswesen, an das kommunale Kino in Frankfurt und an die Errichtung einer Sauna in einem Stadtbad als frühere Streitigkeiten vor Gericht erinnern; im Großen und Ganzen herrschte Ruhe.

So ist auch eigentlich nie ausgelotet worden, wie die Vorschriften über die kommunale Wirtschaftsbetätigung im Ernstfall zu interpretieren und zu handhaben wären. Wir können nicht auf einen brauchbaren Erfahrungsschatz zurückgreifen, wenn wir heute daran gehen, mit den überkommenen Vorschriften die jetzt gestellten Probleme zu lösen, oder Überlegungen zur Reform des Gemeindegewirtschaftsrechts anstellen.

II. Die heutige Problemlage

Bekanntlich hat sich die Lage der kommunalen Wirtschaft in jüngster Zeit erheblich verändert; die Zeichen stehen nicht mehr auf Ruhe, sondern auf Sturm; die früheren Monopole in Versorgung und Verkehr sind durch Gesetz abgeschafft. Die kommunalen Unternehmen sind voll dem Wettbewerb ausgesetzt und müssen sich gegen private Konkurrenz behaupten. Erstmals seit den 20er Jahren gibt es deshalb wieder Expansionsbestrebungen in der kommunalen Wirtschaft, teils um Einbußen an einer Stelle durch Aktivitäten an anderer Stelle wettzumachen, teils um die vielbeklagte Finanznot der Gemeinden durch zusätzliche Erträge (Gewinne) zu lindern. Die Manager der kommunalen Unternehmen stehen mit Recht auf dem Standpunkt, dass sie, wenn sie dem Wettbewerb ausgesetzt sind, auch die gleiche Beweglichkeit müssten in Anspruch nehmen können wie ihre Konkurrenten. Sie betrachten deshalb die sie beschränkenden Vorschriften der Gemeindeordnungen als nicht mehr zeitgemäß und drängen auf mehr Betätigungsfreiheit.

In dem Konflikt zwischen den Interessen der Kommunen und den Interessen der privaten Unternehmen sollten die Vorschriften der Gemeindeordnungen – so wäre zu erwarten – Lösungen anbieten. Leider tun sie das, wie

ich sogleich beispielhaft belegen werde, in der Regel nicht. Sie antworten fast immer mit einem klaren „Jein“. Nun sind die Vorschriften nicht sakrosankt und könnten in geeigneter Weise geändert und verbessert werden. Dazu müsste man sich allerdings konkret Gedanken machen, wieweit denn das kommunale Engagement gehen dürfen soll und was verboten ist.

III. Die geltenden Vorschriften und ihre Mängel

Es geht zunächst um die Frage, wann und unter welchen Umständen der „öffentliche Zweck“ die Errichtung oder den Betrieb eines Unternehmens durch eine Gemeinde rechtfertigt. Was dieser „öffentliche Zweck“ genau ist, weiß niemand. Überliefert ist lediglich, dass das bloße Gewinnerzielungsinteresse dafür nicht ausreichen kann; es muss schon irgendein auf die Versorgung der Bürger gerichtetes Sachziel gegeben sein. Für den nichtwirtschaftlichen Bereich legen die Gemeindeordnungen (in jeweils etwas verschiedener Fassung) fest, dass die Gemeinden die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen schaffen (vgl. § 10 Abs. 2 GO BW). Man könnte in Anlehnung daran bei der wirtschaftlichen Betätigung ein ähnliches Versorgungsziel als die Legitimationsgrundlage ansehen.

Aber wenn man bedenkt, dass den Bürgern die meisten Waren und Dienstleistungen, die sie benötigen, von privaten Unternehmen dargeboten werden, dann verliert der Versorgungszweck jede brauchbare Kontur. Die klassischen kommunalen Unternehmen der Versorgung mit Wasser, Gas und Strom sind im 19. Jahrhundert deshalb in kommunale Regie überführt oder kommunal gegründet worden, um deren Monopol öffentlich zu kontrollieren und etwaige Monopolgewinne öffentlichen Aufgaben zuzuführen. Mit dem Wegfall dieser Monopole ist dieser öffentliche Zweck entfallen. Gibt es somit heute überhaupt noch einen greifbaren, abgrenzbaren öffentlichen Zweck, der die kommunale Regie rechtfertigen könnte? Der Gesetzgeber sollte deshalb überlegen, ob er weiter mit dieser Formel arbeiten will; zur Problemlösung trägt sie wenig oder nichts bei. Es kommt auf deren Konkretisierung an, die zumindest ansatzweise der Gesetzgeber vornehmen sollte – nicht die Aufsichtsbehörde oder das Gericht und auch nicht (nur) die Wissenschaft.

Im Bereich der klassischen kommunalen Daseinsvorsorge (Versorgung, Nahverkehr, Entsorgung) sollte der öffentliche Zweck vom Gesetzgeber als gegeben angesehen werden.

Das zweite klassische Erfordernis für die wirtschaftliche Betätigung von

Gemeinden, das angemessene Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinden, ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Es dient nicht dem Schutz der privaten Konkurrenten, sondern dem Schutz der Gemeinden selbst vor unüberlegten Abenteuern, wie es sie in den 20er Jahren und in neuerer Zeit nach der Wende in verschiedenen östlichen Gemeinden leider gegeben hat. Die Vorschrift sollte deshalb bestehen bleiben, auch wenn nur selten auf sie zurückgegriffen werden muss.

Das eigentlich entscheidende Erfordernis für die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden, in den Gemeindeordnungen meistens nach dem Vorbild der DGO an dritter Stelle genannt, besteht darin, dass die Gemeinde nur tätig werden darf, wenn der öffentliche Zweck – so die Gemeindeordnungen heute – nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann, die sogenannte Subsidiaritätsklausel. Diese Klausel mag in den vergangenen Jahrzehnten, als es für Gemeinden kaum Anlass gab, in neue Felder vorzudringen, sinnvoll und handhabbar gewesen sei. Heute ist sie, wie eine nähere Betrachtung zeigen wird, inakzeptabel; und es gibt sie auch nicht überall, z.B. nicht in Hessen.

Inakzeptabel ist die Subsidiaritätsklausel zunächst schon deshalb, weil sich die unbestimmten Rechtsbegriffe „besser und wirtschaftlicher“ kaum vernünftig interpretieren und anwenden lassen. Bei standardisierten Produkten wie Strom, Gas und auch Wasser lässt sich nicht oder höchstens in Bezug auf ergänzenden Service (Störungsdienst) das eine Unternehmen als „besser“ bezeichnen als das andere.

Im Nahverkehr oder bei anderen Dienstleistungen könnte man vielleicht mit Qualitätsstandards arbeiten, aber einfach wäre das auch nicht.

Das zweite Merkmal betrifft die Prüfung, wer „wirtschaftlicher“ arbeitet. Versteht man wirtschaftlicher als preisgünstiger, so fielen der Vergleich zunächst leicht, aber man wird natürlich berücksichtigen müssen, worauf der Preisvorteil des einen oder anderen Unternehmens beruht. Im Nahverkehr liegen beispielsweise die Löhne der städtischen Busfahrer derzeit um etwa 30 % höher als die der Fahrer in privaten Omnibusunternehmen, und zwar aufgrund von Tarifverträgen, die beide mit der gleichen Gewerkschaft ÖTV abgeschlossen wurden. Hier muss es eine Bereinigung geben, wenn nun Wettbewerb herrschen soll. In anderen Bereichen, z.B. bei Reinigungsdiensten, macht es natürlich einen Unterschied, ob ein Unternehmen mit voll nach Tarif bezahlten Ganztagskräften oder mit unterbezahlten Kräften aus Nachbarländern bzw. mit 630-Mark-Jobs antritt.

Aber darf man diese Unterschiede beim Begriff „wirtschaftlicher“ berücksichtigen oder nicht? Und wie ist zu unterscheiden, wenn das eine Unternehmen bessere Qualität bei höherem Preis anbietet und das andere geringere Qualität bei entsprechend niedrigerem Preis? Zu alledem schweigt das Gesetz. Die Entscheidung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass es sich um einen prognostischen Vergleich zwischen Unternehmen handelt, die erst tätig werden wollen, oder um den teilweise prognostischen Vergleich zwischen dem jetzt tätigen und einem neu hinzutretenden Unternehmen, das zunächst nur mit Versprechungen antreten kann.

Vor allem aber, und darauf möchte ich das Gewicht legen, widerspricht eine aufsichtsbehördliche oder gerichtliche Entscheidung darüber, ob das kommunale Unternehmen oder ein privater Konkurrent „besser und wirtschaftlicher“ arbeitet, dem Grundgedanken der Marktwirtschaft.

Es soll doch der Kunde, der Markt und nicht der Staat das Urteil darüber fällen, welches unternehmerische Angebot bevorzugt wird und welches nicht.

Davon abgesehen führt die strenge Anwendung der Subsidiaritätsklausel im Zweifel dazu, dass kommunale Unternehmen nur selten neu errichtet oder wesentlich erweitert werden können, weil sich bei bestehender Gewinnchance meistens ein anderer finden wird, der die betroffene Dienstleistung „besser und wirtschaftlicher“ erbringen kann, oder jedenfalls, wie einige Gemeindeordnungen es festlegen, „ebenso gut und wirtschaftlich“.

IV. Das Örtlichkeitsprinzip

Eine der schwierigsten Fragen betrifft das sogenannte Örtlichkeitsprinzip, das nicht ausdrücklich in den Gemeindeordnungen niedergelegt ist, aber doch traditionell als ein typisches Merkmal gemeindlicher Betätigung, auch wirtschaftlicher Betätigung, galt. Die Gemeinde ist (z.B. nach § 10 GemO BW) aufgerufen, die für die Versorgung ihrer Einwohner erforderlichen Einrichtungen zu schaffen, also haben sich die kommunalen Unternehmen auf diese Aufgabe zu konzentrieren, und bisher war das ja auch in der Regel so. Aber im Zeitalter flexiblen Mithaltens im Wettbewerb kann es für ein kommunales Unternehmen lebenswichtig sein, freie Kapazitäten oder ein besonders erfolgreiches Konzept auch außerhalb der Gemeindegrenzen nutzbringend einzusetzen, solange nur der Schwerpunkt der Tätigkeit in der Gemeinde verbleibt. In diesem Sinne lassen einige Gemeindeordnungen neuerdings die wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemein-

degebietes ausdrücklich zu, wenn der öffentliche Zweck und die übrigen Betätigungsvoraussetzungen gegeben sind und die berechtigten Interessen der betroffenen Gemeinde(n) gewahrt werden (feindliches Eindringen soll es nicht geben).

Den Anfang hat Bayern gemacht, Nordrhein-Westfalen ist gefolgt (§ 107 Abs. 3 GO i.d.F. von 1999), dann auch Sachsen-Anhalt und Thüringen. Mit aufsichtsbehördlicher Genehmigung ist in Nordrhein-Westfalen sogar ein Tätigwerden auf „ausländischen Märkten“ erlaubt, wobei das Gesetz entgegen rechtsstaatlichen Anforderungen bedauerlicherweise nicht die Kriterien nennt, nach denen die Erlaubnis erteilt oder versagt werden soll.

Von diesen Schönheitsfehlern abgesehen, weist diese Vorschrift aber in die richtige Richtung: Wenn fairer Wettbewerb herrschen soll, müssen alle Mitbewerber, auch die kommunalen Unternehmen, Betätigungsfreiheit über die Gemeindegrenzen hinaus genießen. Jedenfalls hat der Gesetzgeber hier Farbe bekannt und eine konkrete, nachvollziehbare Regelung getroffen.

Viele meiner Kollegen haben aber selbst mit dieser maßvollen Öffnung ihre Probleme. Sie sehen das Örtlichkeitsprinzip als Wesensmerkmal der kommunalen Selbstverwaltung an und hegen gegen jede Aufweichung Bedenken. Ich würde dagegen halten, dass Art. 28 Abs. 2 GO von „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ spricht, nicht aber von örtlichem Territorium, und dass auch schon bisher das Örtlichkeitsprinzip nicht streng gegolten hat. Die Energie- und Wasserbeschaffung von außen war immer möglich, ebenso auch die Versorgung von Nachbargemeinden. Zentrale Orte sind offiziell aufgefordert, Einrichtungen zu schaffen, die von der ganzen Region genutzt werden sollen, usw. Ein maßvolles Ausgreifen kommunaler Unternehmen über den Ort hinaus kann also durchaus an die Selbstverwaltungstradition anknüpfen. Im übrigen ist fraglich, inwieweit das Örtlichkeitsprinzip für kommunale Unternehmen mit privaten Minderheitsbeteiligten gelten kann.

Im übrigen meine aber auch ich, die kommunalen Unternehmen sollten im eigenen Interesse und im Interesse ihrer Träger das Außenengagement auf eine maßvolle Quote beschränken und weiter schwergewichtig im Gemeindegebiet die eigenen Einwohner versorgen. Ein Agieren in der Fremde ist immer riskant und oft nur schwer kontrollierbar. Manche Erfahrungen von Landesbanken mahnen zur Vorsicht. Aber die Begrenzung des Außenengagements sollte in diesem Sinne von den Kommunen und den kommunalen Unternehmen selbst in eigener Verantwortung praktiziert, nicht aber vom Gesetzgeber oktroyiert werden.

Ausschreibungspflicht für alle öffentlichen Dienstleistungen in Europa. Was die Kommunen und ihre Unternehmen erwartet

I. Europäisches Vergaberecht für die „klassischen“ Ausschreibungsfelder

1. Die Vergaberichtlinien für Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge sowie die sog. Sektorenrichtlinie

Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union hat nach Untersuchungen der Europäischen Kommission in etwa einen Wert in Höhe von 14 % des Bruttoinlandprodukts der EU, was etwa der Hälfte des Deutschen Bruttoinlandprodukts entspricht. Weil die Aufträge in diesem beträchtlichen Teil der europäischen Wirtschaft zum Teil nach Regeln vergeben wurden, die

- grundlegenden Prinzipien der Europäischen Verträge widersprachen,
- kaum Wettbewerb um die Dienstleistungen zuließen (und schon gar keinen europäischen),
- nach Auffassung der Union qualitativ und preislich nicht zu den gewünschten Ergebnissen führten, und schließlich
- aufgrund der häufig nicht transparenten Vergabebedingungen gewisse besondere Beziehungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern entstanden waren,

wurden die Vergaberichtlinien für Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge sowie die sogenannte Sektorenrichtlinie für Auftraggeber aus den Bereichen Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation erlassen.

Die Liefer-, Bau- und Dienstleistungsrichtlinien richten sich an Auftraggeber wie Staat, Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Verbände, die aus mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen bestehen.

Die Sektorenrichtlinie richtet sich an die Operateure von Wasser-, Energie- und Verkehrsdienstleistungen. Der Telekommunikationsbereich, der ur-

* Rainer Plaßmann ist Generalsekretär des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Brüssel.

sprünglich ebenfalls erfasst war, ist aufgrund der nahe vor der Vollendung stehenden Liberalisierung dieses Sektors mittlerweile ausgenommen worden. Die EU geht davon aus, dass der Wettbewerbsdruck in liberalisierten Feldern auch ohne Ausschreibungszwang zu wirtschaftlich optimalen Beschaffungen führt.

Der Zwang zu Ausschreibungen der Gebietskörperschaften und der Operateure in den genannten Sektoren hat sicherlich dazu beigetragen, dass Beschaffungen im Vorhinein besser durchdacht und durch den Vergleich zwischen mehreren Anbietern wirtschaftlich bessere Ergebnisse erzielt werden. Er hat den Wettbewerb zwischen Anbietern stimuliert, in ganz speziellen Bereichen sogar erst geschaffen. Die Politik zur öffentlichen Auftragsvergabe war also zu einem Teil erfolgreich.

2. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Neuordnung der Auftragsvergabe (sog. Ausschreibungs-Paket)

Inzwischen ist aber insbesondere aus dem Bereich der zur Ausschreibung verpflichteten Sektoren unüberhörbar Kritik zu vernehmen, die sich z.B. auf die Umständlichkeit der Verfahren bezieht, die einzuhaltenden Fristen als für das betreffende Geschäft abträglich bezeichnet (Finanzdienstleistungen) oder einfach darauf hinweist, dass sich für viele Auftragsbereiche mittlerweile funktionierende Märkte gebildet haben, bei deren Wirksamwerden die Einhaltung formaler Verfahren kontraproduktiv sein könnte.

Das Europäische Parlament wird sich Anfang 2002 in erster Lesung mit zwei Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Neuordnung des Rechts der Auftragsvergabe (dem sog. Ausschreibungs-Paket) befassen, und zwar mit

- dem Vorschlag über die „Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge“ sowie
- dem Vorschlag zur „Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung“.

Viele der vorgeschlagenen Änderungen sind Verfahren vereinfachender Natur oder tragen inzwischen geänderten Rahmenbedingungen Rechnung. Eine wesentliche Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht ist aber etwa eine Bestimmung zu den Zuschlagskriterien, die sich in beiden Vorschlägen findet: Danach muss der Auftraggeber in seiner Ausschreibung

- entweder das Kriterium des niedrigsten Preises anwenden
- oder – wenn der Zuschlag auf das für den Auftraggeber wirtschaftlich günstigste Angebot erfolgt (was nicht allein der Preis ist) – alle anderen Kriterien in der Reihenfolge ihrer Gewichtung angeben.

Ziel des Ganzen: Mehr Transparenz, mehr Nachprüfbarkeit – vielleicht aber auch mit der Folge von mehr Inflexibilität?

Mehrere Ausschüsse des Parlaments haben sich mit dem Ausschreibungs-Paket befasst und umfangreiche Änderungen vorgeschlagen. Ein Änderungsvorschlag könnte besondere Brisanz haben: nämlich die Heraufsetzung der Schwellenwerte von Aufträgen, die zur Ausschreibung verpflichten, und zwar im Bereich der Sektorenrichtlinie

- bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen von 400.000 € auf 800.000 €
- und bei Bauaufträgen von 5.300.000 € auf 10.000.000 €.

Im Bereich der Richtlinie, die allein für Gebietskörperschaften etc. gelten soll, werden andere Werte angesetzt, aber auch diese sollen nach Vorstellung des Parlaments erheblich erhöht werden.

Die Brisanz dieser Vorschläge besteht darin, dass sich der Anwendungsbereich der zur europaweiten Ausschreibung verpflichtenden Fälle auf nur noch 2 % des Bruttoinlandprodukts der EU beschränkte. Dies könnte meines Erachtens die EU-Kommission veranlassen, das gesamte Vorschlagspaket zur Koordinierung des Rechts der Auftragsvergabe zurückzuziehen, um nicht zu einer „Verschlimm-Besserung“ des alten Rechtszustands beizutragen. Das hätte natürlich auch Auswirkungen auf die durchaus sachdienlichen Verbesserungsvorschläge in diesen Novellen und in begleitenden EU-Initiativen (siehe z.B. die „Interpretierende Mitteilung der Kommission über das auf das öffentliche Auftragswesen anwendbare Gemeinschaftsrecht und die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ vom 4. Juli 2001 oder die „Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ vom 15. Oktober 2001).

II. Die Mitteilung der EU-Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht

1. Ziel der Kommission: Aufbrechen der Märkte der öffentlichen Wirtschaft

Verlassen wir nun den Bereich der „klassischen“ Ausschreibungsfelder, lösen uns von dem „Do-ut-des-“ oder auch „Austausch-Vertrag“-Verhältnis zwischen Gebietskörperschaften und Bleistiftlieferanten einerseits oder Operateuren in den sog. ausgeschlossenen Sektoren und Tiefbauunternehmen andererseits und richten den Blick auf das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften und ihren eigenen Unternehmen oder ihnen nahe stehenden Instituten: Was sehen wir?

Der Ausschreibungsgedanke ist mittlerweile nahezu ubiquitär: Kommunale Wasser- oder Abwasserwerke, Messen, ÖPNV-Unternehmen, Straßenreinigungs- und Abfallunternehmen – eigentlich fast alles, was man in der Teilnehmer-Liste dieser Veranstaltung an Herkunfts-Bezeichnungen feststellen kann – ist betroffen, nach meiner Einschätzung auch die kommunalen Elektrizitäts- und Gas-Werke und die Sparkassen; da ist alles nur etwas komplizierter. Und ebenso kompliziert, aber ebenso betroffen, ist der Bereich der Sozial- und Gesundheits-Dienstleistungen, auch wenn er zurzeit z.B. von Mitgliedern der Wohlfahrtsverbände abgedeckt wird.

Wie konnte es dazu kommen? Der EG-Vertrag erwähnt öffentliche Aufträge nicht einmal ausdrücklich, aber die EU legte seine Vorschriften so aus, dass sie eine ausreichende Legitimationsbasis für das klassische Ausschreibungsrecht abgaben. Bei der Anwendung dieses Ausschreibungsrechts stellte dann die EU – oder vielleicht noch vor der EU einige in der EU ansässige etwas größere Dienstleistungsunternehmen – fest, dass das beabsichtigte Aufbrechen der Märkte der öffentlichen Wirtschaft mit diesem Mittel nicht richtig funktionierte, weil man damit das „Grundübel“ nicht beseitigen konnte, nämlich das in vielen Mitgliedstaaten verankerte Recht der Gebietskörperschaften, eigene Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Zwecke einzusetzen. Das schränkte natürlich expansive Marktstrategien größerer Wettbewerber erheblich ein, weshalb man das weiter gehende Konzept verfolgte, die Ausschreibung auf das Verhältnis zwischen Kommunen und ihren eigenen Unternehmen auszudehnen.

Das Instrument heißt „Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht“ und wurde am 29. April 2000 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.

Danach liegt immer dann, wenn

- eine Kommune eine wirtschaftliche Aktivität auf einen Dritten übertragen will (Dritter ist nach Auffassung der Kommission im Regelfall auch ein Stadtwerk in Form einer GmbH oder AG) oder
- deren Übertragung grundsätzlich in ihre Zuständigkeit fällt, und der Dritte dafür keinen Preis, sondern seine Vergütung über den Benutzer der Dienstleistung erhält, also die Nutzung trägt,

ein Sachverhalt vor, der die Gemeinde zur Ausschreibung dieser „Dienstleistungskonzession“ verpflichtet.

2. Die betroffenen Sektoren

a) Das Entstehen neuer Dienstleistungsmärkte in den Mitgliedstaaten

Wohlgermerkt, es geht hier nicht um die Vergabe eines Straßenbauauftrags oder die Lieferung von Bleistiften. Es geht um sehr komplexe Dienstleistungen, die eine Unternehmens- oder unternehmensähnliche Erbringungsstruktur voraussetzen. Betroffen sind alle Bereiche, für die sich ein grenzüberschreitender Markt herausbildet. In den Sektoren der Elektrizität, des Gases, des ÖPNV oder der Abfallwirtschaft existieren bereits solche Märkte. Im Bereich des Wassers entstehen sie. Aber es entwickeln sich auch Märkte für Dienstleistungen, die in Deutschland zurzeit nicht im Mittelpunkt des Interesses stehen. So bilden sich in manchen Mitgliedstaaten Märkte für Pflegedienstleistungen, für Altenheime, für Schulen, für kulturelle Dienstleistungen aller Art etc.

Diese Entwicklung wird auch vor den Dienstleistungen der Mitglieder der Wohlfahrtsverbände in Deutschland nicht halt machen. Hier besteht die möglicherweise zur Ausschreibung verpflichtende Besonderheit darin, dass viele Leistungen der freien Wohlfahrtsträger über staatliche (kommunale) Ausgleichszahlungen finanziert werden, die unter den Bedingungen des Art. 87 EGV als staatliche Beihilfen angesehen werden könnten, mit der Folge, dass die Gebietskörperschaft die entsprechenden Zahlungen nur nach vorheriger Ausschreibung der betreffenden Dienstleistungen (soweit sie diesbezüglich eine Sicherstellungsverpflichtung hat) vornehmen darf.

b) Entwicklungen in den traditionellen Sektoren Energie, Wasser und Verkehr

Ein Wort zur Situation der kommunalen EVU's: Zur Schaffung eines europäischen Marktes strebt die EU-Kommission die Trennung (organisatorisches Unbundling) der Netze von den übrigen Teilen der bis dahin meist integrierten EVU's an. Die Unternehmensbereiche außerhalb des Netzes (z.B. Erzeugung, Vertrieb, Handel) „hängen“ plötzlich irgendwie „in der Luft“. Stadtverordnete werden sich fragen, warum man diese Aktivitäten (außerhalb der Netze) als städtische weiter betreiben soll. Außerdem könnten Wettbewerber auf den Gedanken kommen, zumindest bei strategisch wichtigen EVU's Ausschreibungen bezüglich dieser Unternehmensbereiche außerhalb des Netzes zu verlangen.

Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang ist: Wie können es die Unternehmen schaffen, trotz des zu erwartenden Unbundlings der Netze integrierte Unternehmen mit einer einheitlichen Steuerung zu bleiben und so ihrem gemeinwirtschaftlichen Auftrag für ihre Kommune nachkommen zu können?

Ein Wort zum Wasser: Die vom deutschen Wirtschaftsministerium sehr trickreich eröffnete Diskussion um die Öffnung des Wassemarktes (Stichwort: Ewers-Gutachten) könnte dazu führen, dass das Thema bald in Brüssel auf der Agenda steht, zumal die großen europäischen Dienstleistungsgruppen großes Interesse an einer Öffnung dieses Marktes und auch weiterer Märkte (Abwasser, Abfall etc.) haben und entsprechende Vorschläge an die EU-Kommission herangetragen haben (Stichwort: Wettbewerb um die Märkte = Ausschreibung), die zur Zeit von der DG Binnenmarkt geprüft werden. Kommissar Monti hat zwar öffentlich erklärt, dass die Kommission keine Wettbewerb schaffende Initiative für den Wasserbereich plane, doch braucht er dies auch gar nicht, weil andere Akteure auf der europäischen Bühne dafür sorgen werden, dass bald alle nach europäischen Regelungen rufen.

Ein Wort zum Verkehr: Hier sollte nach einem Verordnungs-Vorschlag der EU-Kommission nahezu flächendeckend ein verpflichtendes Ausschreibungssystem eingeführt werden, sozusagen als erster sektorieller Testfall des „Allheilmittels“ Ausschreibung von Dienstleistungskonzessionen. Nun hat aber in erster Lesung dieses Verordnungsentwurfs das Europäische Parlament unlängst verlangt, es müsse möglich sein, dass die zuständige Behörde die Verkehrsdienstleistungen mit eigenen Unternehmen erbringt. Das könnte die Diskussion um sog. In-house-Ausnahmen vom Ausschreibungszwang beflügeln.

II. Auswirkungen auf die kommunalen Unternehmen und auf die Kommunen

1. Kommunale Unternehmen: Beteiligung an Ausschreibungen

Ausnahmen vom Zwang zur Ausschreibung sind entsprechend der Judikatur des EuGH und nach Auffassung der EU-Kommission grundsätzlich nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich (Kriterien: gemeindliche Kontrolle über den Dienstleister wie über eigene Verwaltungsstellen; der größte Teil der Dienstleistungen muß gegenüber der die Kontrolle ausübenden Gebietskörperschaft erbracht werden). Dies dürfte für viele, insbesondere größere kommunale Unternehmen nicht zutreffen, mit der Folge, dass sie sich irgendwann in nicht zu ferner Zukunft an Ausschreibungsverfahren um Märkte, die sie bis dahin als die ihren betrachtet hatten, beteiligen müssen.

Unter Geltung der derzeitigen gemeindeordnungsrechtlichen Bestimmungen steht zu befürchten, dass in einem Ausschreibungssystem die kommunalen Unternehmen allmählich vom Markt verschwinden. Sie dürfen sich (abgesehen von Ausnahmen) nur an Ausschreibungen innerhalb des Gemeindegebietes bewerben und können, wenn sie eine Ausschreibung nicht gewinnen, eigentlich nur noch liquidiert werden.

2. Neue Aufgaben für die Gebietskörperschaften

Die Kommunen sollten sich also auf die neuen Aufgaben einstellen, die ein Ausschreibungssystem mit sich bringt. Was ist zu beachten? In einem Ausschreibungssystem müssen auch die eigenen Stadtwerke im Wege der Gleichbehandlung gegenüber anderen Dienstleistern als Dritte betrachtet werden. Die Gemeinde kann sich also nicht mehr des eigenen Unternehmens als Beschaffer von Marktinformationen oder Informationen über technische Erfordernisse bedienen, vielmehr muss sie selbst den entsprechenden Sachverstand über eigene Strukturen vorhalten oder auf dem Markt (ggf. wieder über eine Ausschreibung) einkaufen, der es erlaubt, den Bedarf an sicherzustellenden Dienstleistungen zu definieren, Ausschreibungen durchzuführen und die ordnungsgemäße Erfüllung der zu den Ausschreibungsbedingungen durchgeführten Dienstleistungen zu überwachen. Marktkenntnis heißt zum Beispiel: Wissen betreffend Preisbildung, technische Besonderheiten, internationale Marktentwicklung, Strategien von Unternehmen.

Die Gebietskörperschaften müssen sich vor Augen halten, dass künftig möglicherweise ihre einzige Verbindung mit dem Dienstleister in einem

Konzessionsvertrag über eine bestimmte Laufzeit besteht, in dem sämtliche Leistungspflichten abschließend geregelt sind. Schwierige Punkte sind z.B. die Frage von Vertragsanpassungen während der Dauer des Konzessionsvertrags oder die Vornahme langfristiger Investitionen (über die Vertragslaufzeit hinaus). Hinzu kommt, dass sich das asymmetrische Verhältnis zwischen den Marktkennntnissen und dem sonstigen Know-how der Dienstleister und dem der Gebietskörperschaften zu Lasten letzterer verstärkt, so dass ihre Einflussmöglichkeiten geringer werden.

Der Europäischen Kommission sind diese Schwierigkeiten durchaus bewusst. Immerhin erkennt sie in ihrer Mitteilung zu den Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa vom 20. September 2000 an, dass es vor allem in der Verantwortung der staatlichen Stellen liegt, „die Aufgaben der Leistungen der Daseinsvorsorge und die Weise ihrer Erfüllung auf den entsprechenden lokalen, regionalen oder nationalen Ebenen und in vollständiger Transparenz zu definieren. Die Gemeinschaft wird in Anwendung der Vertragsbestimmungen und mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium sicherstellen, dass die Erbringung dieser Dienste im Hinblick auf Qualität und Preis den Bedürfnissen der Nutzer und der Bürger im Ganzen entspricht.“ Das System, das sich die Kommission zur Erfüllung dieser Sicherstellungsfunktion vorstellt, ist aber genau das zuvor beschriebene System von Ausschreibungen mit all seinen Herausforderungen. Und das System ist in sich logisch und konsequent: Selbstverständlich können die ausschreibenden Gebietskörperschaften in einem solchen System die erwarteten Leistungen genauestens definieren und sich (entsprechend den Ausschreibungsbedingungen) den ihnen gemäßen Dienstleister (privat, gemischtwirtschaftlich oder öffentlich) aussuchen. Insofern bestimmen sie das Verfahren. Aber gilt das auch noch für die Zukunft, wenn man nicht mehr über das z.B. von kommunalen Unternehmen stammende Know-how verfügt?

IV. Ansätze positiver Perspektiven für die Daseinsvorsorge

Einige positive Ansätze haben sich aus der unter anderem vom CEEP zusammen mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund intensiv betriebenen Initiative, eine europäische Rahmenrichtlinie für gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen zu fordern, ergeben. Viele Gespräche mit verschiedenen Dienststellen der EU-Kommission lassen hoffen, dass dort mehr Sensibilität für die Fragen insbesondere der kommunalen Daseinsvorsorge entstanden ist. Dies zeigt sich – zugegebenermaßen sehr zart – in dem Bericht der Kommission zur Daseinsvorsorge für Laeken. Dies hat sich auch in der Diskussion im Europäischen Parlament um den sog. Langen-Bericht

gezeigt, in der meines Erachtens die entscheidenden Fragen aufgeworfen wurden, wenn auch manches aus meiner Sicht nicht zufriedenstellend beantwortet wurde.

Für wichtig halte ich es, die Debatte um die Zulassung von sog. Inhouse-Beziehungen zwischen insbesondere kommunalen Gebietskörperschaften und ihren Unternehmen voran zu treiben. Inhouse-Beziehungen sollten als Ausnahmen von ansonsten obligatorischen Ausschreibungen anerkannt werden und auf diese Weise erst das Wahlrecht der Kommunen ermöglichen, in welcher Weise sie die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erbringen wollen.

Für viele andere der angesprochenen Fragen liegt das Schicksal der kommunalen Unternehmen in den Händen der Politiker als Ordnungspolitiker oder als Eigentümerversorger. Wenn diese aus gutem Grund eigene Unternehmen der öffentlichen Hand wollen und hinter diesen stehen, haben es Dritte schwer, im Rahmen von mehr oder weniger freundlich-feindlichen Übernahmen Marktberäumung zu betreiben und das Konzept der kommunal betriebenen und verantworteten Daseinsvorsorge zu beenden.

Strategische Planung öffentlicher Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen

I. Problemstellung und Gang der Untersuchung

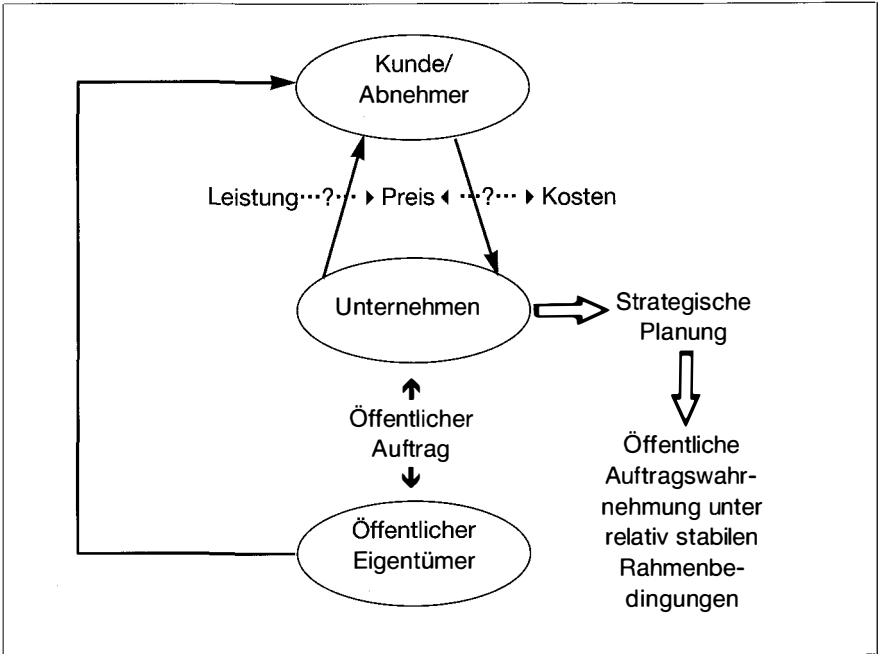
Aufgrund der Wettbewerbskonzeption der EU kommen die klassischen öffentlichen Unternehmen aus dem Ent- und Versorgungsbereich zunehmend unter Wettbewerbsbedingungen. Dabei geht es im Folgenden nicht darum, ob Wettbewerb in bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgabenfeldern sinnvoll ist. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass ein funktionsfähiger Wettbewerb existiert. Auf dieser Grundlage sollen einige Ansätze zur strategischen Planung im privatwirtschaftlichen Bereich kurz referiert und hinsichtlich ihrer Aussagefähigkeit und Eignung für öffentliche Unternehmen analysiert werden. Vorangestellt werden diesen Überlegungen die ursprüngliche klassische Steuerung öffentlicher Unternehmen vor der Liberalisierung und dabei die Ausrichtung der strategischen Parameter.

II. Klassische Steuerung öffentlicher Unternehmen vor der Liberalisierung

Vor der Liberalisierung wesentlicher öffentlicher Aufgabenfelder durch die EU-Wettbewerbskonzeption herrschte die Tendenz einer angebots- oder trägerorientierten Leistungskonzeption öffentlicher Unternehmen vor. Dies resultierte daraus, dass die Unternehmen in ein System zwischen dem öffentlichen Eigentümer, dem Träger des Unternehmens und dem öffentlichen Auftrag eingebettet waren. Öffentliche Unternehmen waren Instrumente der öffentlichen Auftragserfüllung durch die einzelne Gebietskörperschaft. Aus dieser Situation resultierte dann auch die klassische Diskussion um die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen (Thiemeyer). Eine strategische Planung, sofern sie überhaupt existierte, richtete sich dabei auf die Abstimmung zwischen den Interessen des Eigentümers und der öffentlichen Auftragswahrnehmung. Dies bedeutete in der Regel eine Beibehaltung relativ stabiler Rahmenbedingungen, unter denen die Bürger einer Gebietskörperschaft mit der Leistung des jeweils öffentlichen Unternehmens versorgt wurden. Aufgrund der Gebietsmonopole bestand eine Tendenz der angebotsorientierten Nachfragesteuerung.

* Prof. Dr. Dietrich Budäus ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

Abbildung 1: Strategische Planung im Rahmen der klassischen Beziehungsstruktur bei öffentlichen Unternehmen



Die Preise dienten weniger zur Koordination von Angebot und Nachfrage, sondern waren in erster Linie Kostenpreise.

Heute geht es nach der Liberalisierung bzw. angesichts zukünftiger Liberalisierung von Märkten und dem damit verbundenen Wettbewerb darum, dass öffentliche Unternehmen ihr Angebot wesentlich stärker an dem Nachfrageverhalten ausrichten müssen.

Aufgrund der zukünftigen Steuerung des Angebots über Wettbewerb und Marktnachfrage ergibt sich auch für öffentliche Unternehmen die Notwendigkeit, strategische Planungskonzeptionen zu entwickeln, die bisher nicht benötigt wurden. Dabei liegt es nahe, jene strategischen Planungsansätze für die öffentlichen Unternehmen zu analysieren, die auch im privatwirtschaftlichen Bereich praktische Relevanz besitzen.

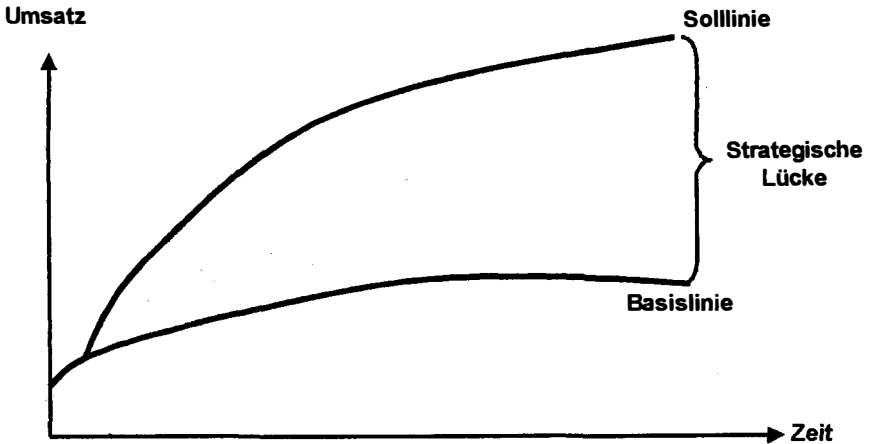
Abbildung 2: Klassische und aktuelle Steuerung öffentlicher Unternehmen



III. Das klassische Konzept der strategischen Planungslücke und seine Bedeutung für öffentliche Unternehmen

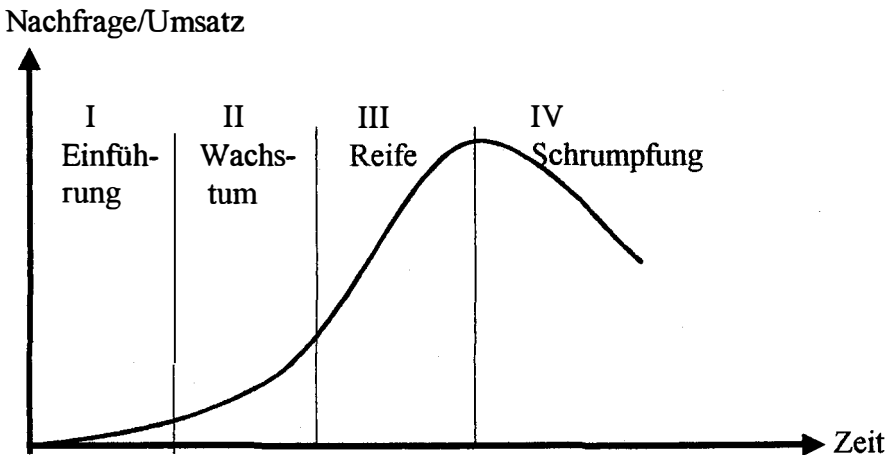
Im Folgenden sei zunächst auf die strategische Planungslücke (Gap-Analyse) eingegangen, ein relativ einfaches strategisches Planungskonzept im privatwirtschaftlichen Bereich, das aufgrund seiner Einfachheit eine hohe praktische Relevanz hat. Diesem Konzept liegt zugrunde, dass im Zeitablauf eine Diskrepanz zwischen einer sogenannte Basislinie und der zukünftigen Solllinie des Umsatzes eintritt.

Abbildung 3: Konzept der strategischen Planungslücke
(Klassisches privatwirtschaftliches Planungskonzept)



Die Basislinie ergibt sich weitgehend aus dem sogenannten Produktlebenszykluskonzept. Hier liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Produkte eine Art Lebenszyklus hinsichtlich ihrer Marktfähigkeit und des daraus resultierenden Umsatzes durchlaufen.

Abbildung 4: Produktlebenszyklus als Grundlage für die Ermittlung des Basisgeschäfts (Basislinie; idealtypischer Verlauf eines Produktlebenszyklus)



Nach der Markteinführungsphase folgt die Wachstumsphase, dann eine Reifephase und schließlich die Schrumpfungsphase. Die Solllinie ergibt sich als Zukunftsperspektive für das Unternehmen aufgrund der als notwendig erachteten zukünftigen Umsatzentwicklung für das Unternehmen.

Dieses klassische Konzept geht nun davon aus, dass zur Schließung der Lücke zwischen der Solllinie und der Basislinie Strategien eingesetzt werden müssen, die sich aus der Verknüpfung der Art der Produkte und der Art von Märkten ergeben. Diese Verknüpfung kommt in der sogenannten Markt-Matrix (Ansoff) zum Ausdruck. Die Kopfzeile enthält Märkte differenziert nach alt und neu, und die Kopfspalte enthält die Produkte, charakterisiert ebenfalls nach alt und neu. Aus der Verknüpfung der beiden unterschiedlichen Produktkategorien mit den Marktkategorien ergibt sich dann die Kombination von alten Produkten und alten Märkten, und dies führt zu einer Strategie der Marktdurchdringung.

Abbildung 5: Strategien und deren Reihenfolge zur Schließung der strategischen Lücke

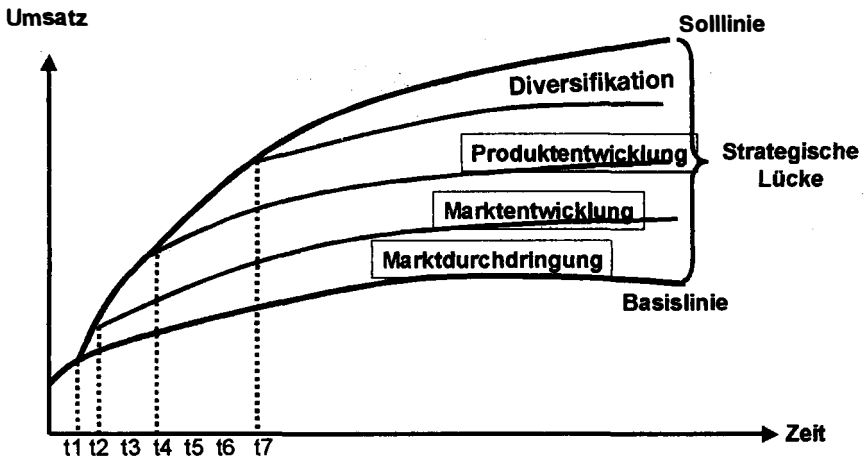


Abbildung 6: Maßnahmen zur Schließung der strategischen Lücke: Klassisches Produkt-Markt-Konzept (Ansoff)

Märkte	alt	neu
	Produkte	
alt	Markt- durchdringung	Markt- entwicklung
neu	Produkt- entwicklung	Diversifikation

In vorhandenen Märkten sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die vorhandenen Produkte stärker abzusetzen. Die Kombination „alte Märkte – neue Produkte“ bedeutet Produktentwicklung, d.h. hier liegt eine Strategie zugrunde, die die vorhandenen Produkte weiterentwickelt und neuen Verwendungszwecken zuführt. Marktentwicklung bedeutet hingegen, mit den bisherigen Produkten neue Märkte zu erschließen, etwa durch eine Überregionalisierung oder Exportorientierung. Diversifikation schließlich bezieht sich auf neue Märkte und völlig neue Produkte. Die Reihenfolge der anzuwendenden Strategien ergibt sich aus den jeweiligen Synergien zu dem bereits vorhandenen Produktsprogramm und zu den bestehenden Märkten. Zunächst greift die Marktdurchdringung, dann die Produkt- und Marktentwicklung und schließlich als letztes die Diversifikation.

Was leistet dieses Konzept nun für öffentliche Unternehmen? Zunächst ist wohl festzustellen, dass die Ermittlung einer Basislinie auf der Grundlage von Produktlebenszyklen ausgesprochen schwierig sein dürfte. Jene Produkte, die bisher von öffentlichen Unternehmen angeboten werden und jetzt dem Wettbewerb unterworfen sind, etwa im Energiebereich oder auch bei der Wasserversorgung, unterliegen in der Regel keinem Produktlebenszyklus. Die Lebensdauer dieser Produkte ist mittel- bis länger-

fristig konstant. Gleichwohl liefert das Produkt-Markt-Konzept durchaus recht gute Anhaltspunkte dafür, dass auch öffentliche Unternehmen in den hier skizzierten Strategien denken und handeln müssten. So dürfte ein besonderer Schwerpunkt in Zukunft im Bereich der Produktentwicklung liegen. Die isolierte Betrachtung und das isolierte Angebot eines Produkts wird in Zukunft ersetzt werden durch Verbund- und Komplementärprodukte der Nutzer. Auch für den öffentlichen Bereich wird sich in Zukunft um das Kernprodukt eine Reihe von Komplementärleistungen des einzelnen Unternehmens entwickeln, die gerade die Wettbewerbsposition gegenüber der Konkurrenz verbessern.

Bisher spielte die Produktentwicklung für öffentliche Unternehmen keine oder eine nachgeordnete Rolle. In Zukunft wird allerdings gerade unter Knappheitsgesichtspunkten bei den jetzt unter Wettbewerbsbedingungen angebotenen bisherigen öffentlichen Leistungsprogrammen die Produktentwicklung ganz entscheidend die Wettbewerbsposition prägen. So stellt sich beispielsweise die Frage, weshalb im Trinkwasserbereich bisher eine Ausdifferenzierung und Entwicklung dieses Gutes nicht erfolgt ist. So wird ein hochwertiges Gut unterschiedlichen Kategorien von Verwendungszwecken (z.B. Trinkwasser; Toilettenspülung; industrieller Wasserverbrauch, z.B. Autowaschanlagen etc.) zugeführt. Unter Wettbewerbsbedingungen wird sich über die Produktentwicklung im Zeitablauf die Wasserverwendung als Trinkwasser und als Brauchwasser differenzieren. Dieses Beispiel zeigt auch, dass durch die klassische Angebotsorientierung keine oder zuwenig Kreativität freigesetzt wird, um im Sinne eines innovativen Entdeckungspfads dem Knappheitsproblem Rechnung zu tragen.

Ein weiteres Problem bezieht sich auf die Strategie der Diversifizierung. Diese setzt voraus, dass die Gemeindeordnungen zulassen, dass die öffentlichen Unternehmen auch tatsächlich diversifizieren, d.h. neue Produkte entwickeln und auf den Markt bringen. Wenn öffentliche Unternehmen dem Wettbewerb unterworfen werden, dann muss letztendlich auch für diese Unternehmen eine Diversifizierungsstrategie zugelassen werden. Die Ansätze öffentlicher Versorgungsunternehmen, sich im Consulting-Bereich zu betätigen, sind erste Anzeichen dafür, dass zunehmend die Differenzierung auch hier eine Rolle spielen wird. Gleiches gilt für die Diskussion für den Multi-Utility-Bereich. Diese Ausdifferenzierung und Neuentwicklung von Produkten ist Voraussetzung, um langfristig innovative Wege auch im Ver- und Entsorgungsbereich gehen zu können. Dies aber erfordert, wie erwähnt, eine entsprechende Regelung und Zulässigkeit durch die Gebietskörperschaften.

Auch wenn das Produktlebenszykluskonzept für die bisher öffentlich wahrgenommenen Produktfelder in der Regel nicht gilt, so besitzt das klassische Produkt-Marktkonzept als Grundlage für Wettbewerbsstrategien für öffentliche Unternehmen eine hohe praktische Relevanz.

Marktdurchdringung, Marktentwicklung, Produktentwicklung und Diversifizierung liefern auch für öffentliche Unternehmen recht gute Anhaltspunkte für eine strategische Planung. Erforderlich ist allerdings die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, insbesondere hinsichtlich der Marktentwicklung und der Diversifizierung. Die Strategie der Marktentwicklung erfordert, dass das öffentliche Unternehmen überregional tätig sein darf. Die Diversifikation erfordert, dass das öffentliche Unternehmen in seinem Leistungsprogramm nicht beschränkt werden darf. Es erscheint wenig sinnvoll zu sein, auf EU-Ebene den öffentlichen Unternehmen Wettbewerb vorzuschreiben und auf nationaler und regionaler Ebene für diese Unternehmen bestimmte strategische Wettbewerbsstrategien, wie etwa die Diversifizierung, auszuschließen.

IV. Strategisches Dreieck öffentlicher Unternehmen und daraus abgeleitete Strategien

1. Grundlagen

Im Folgenden geht es um zwei Grundstrategien, die sich aus dem sogenannten strategischen Dreieck ableiten lassen. Das strategische Dreieck besteht aus den drei Komponenten: dem eigenen Unternehmen, der Konkurrenz und dem Kundensegment. Aus den Beziehungen zwischen diesen Komponenten lassen sich dann die unterschiedlichen Strategien ableiten. Zwischen dem eigenen Unternehmen und der Konkurrenz geht es vor allem um Kostenbeziehungen und damit um das Problem, inwieweit das eigene Produkt kostengünstiger auf dem Markt angeboten werden kann als von der Konkurrenz. Aus den Kosten leitet sich die Preisuntergrenze ab, ein Aspekt, der unmittelbar im Zusammenhang steht mit der Strategie der Kostenführerschaft. Der Preis wiederum bringt die Relation zum Nutzen des Gutes für den Kunden zum Ausdruck.

Daneben ist die sogenannte Nutzen- und Differenzierungsstrategie von Bedeutung. Diese bezieht sich darauf, dass der Nutzen des eigenen Produkts für den Kunden einen höheren Wert einnimmt als der Nutzen des Konkurrenzproduktes. Dies kann erreicht werden durch spezifische Qualitätsmerkmale, einen besonderen Kundenservice oder durch die Kopplung des Kernprodukts mit anderen Leistungen. Halten wir somit fest: Aus der Ressourcen-/ Kostenorientierung leitet sich die Möglichkeit zur Kostenführerschaft ab; aus der Nutzenorientierung die Möglichkeit (und Notwendigkeit) zur Differenzierungsstrategie. Auch wenn hier beide Strategien zunächst isoliert als jeweils eigenständige Strategie skizziert wurden, so geht es – je nach Marktstruktur und Produktart – in der praktischen Umsetzung überwiegend um eine Kombination und Verknüpfung beider Strategien, d.h. es handelt sich nicht um alternativen Strategien.

Abbildung 9: Ressourcenkategorien als Grundlage von Kernkompetenzen

Art der Ressourcen

➔ physische Ressourcen

Technologie

Anlagen/Ausstattung

Standort/Zugang zu Rohstoffen

➔ menschliche Ressourcen

Ausbildung

Erfahrung/Urteilsvermögen/Intelligenz

unternehmensspezifische Kenntnisse von

Managern und Mitarbeitern

➔ organisatorische Ressourcen

formale/informale Führungsstruktur

Planungs-, Kontroll-, Organisationssystem

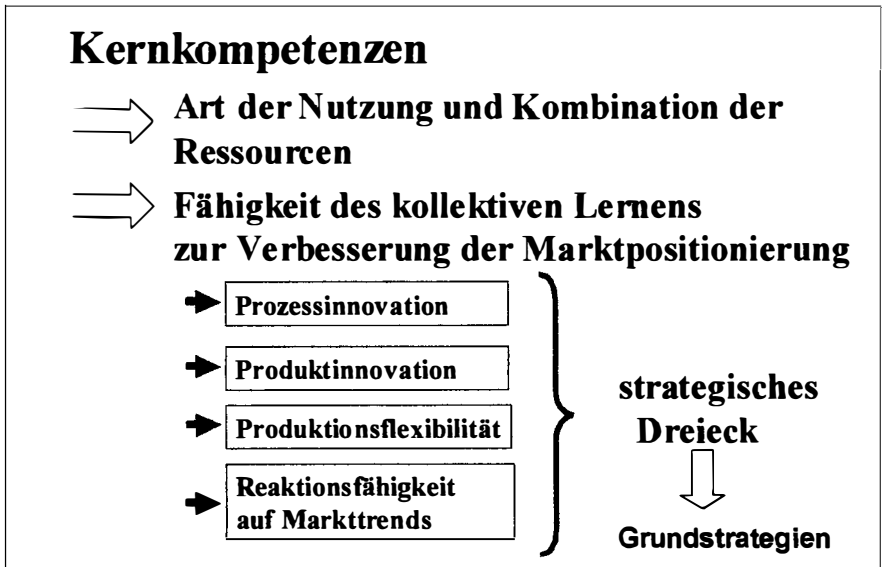
Beziehungen zwischen Gruppen innerhalb

des Unternehmens und der Unternehmenswelt

Auch durch die Ausprägung der organisatorischen Ressourcen werden Kosten determiniert, aber zugleich auch Leistungspotenziale. Wie diese unterschiedlichen Ressourcen miteinander kombiniert und genutzt werden, bestimmt im Vergleich zu der Konkurrenz die Möglichkeit, Kernkompe-

tenzen zu entwickeln und die Marktposition entsprechend zu verbessern. Sie ermöglichen überhaupt erst – i.d.R. auf der Grundlage kollektiver Lernprozesse – Prozessinnovation, Produktinnovation, Produktionsflexibilität und Reaktionsfähigkeit auf Markttrends.

Abbildung 10: Kernkompetenzen als Grundlage für Kostenführerschaft und Differenzierungsstrategie



Kernkompetenzen werden zu einem entscheidenden Wettbewerbsvorteil sowohl bei der Umsetzung einer Kostenführerschaft als auch bei einer Differenzierungsstrategie.

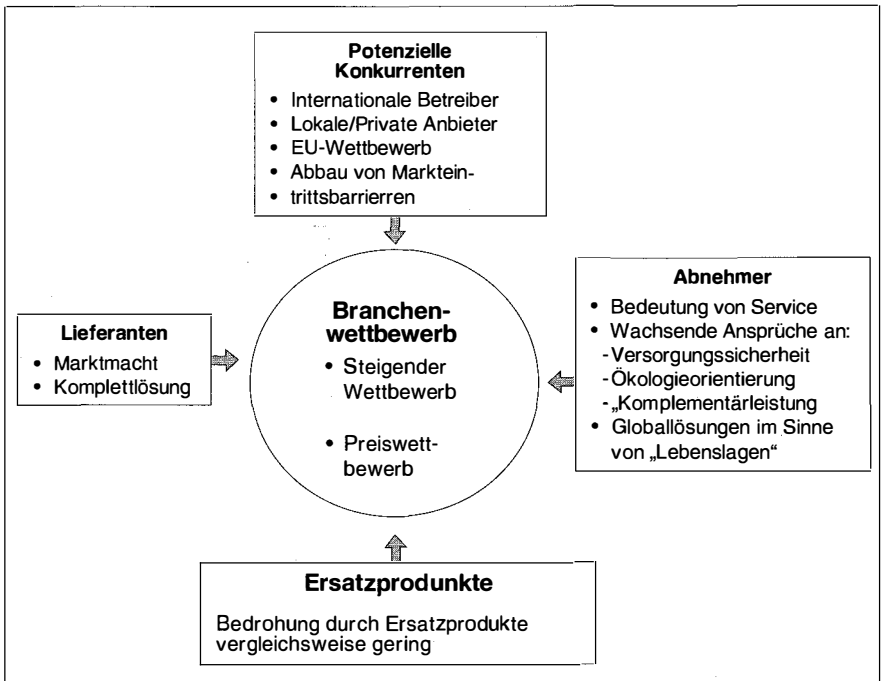
Die hier dargelegten Überlegungen zur Ressourcen- und Nutzenorientierung und damit zur Strategie der Kostenführerschaft und zur Differenzierungsstrategie sowie zu der hierfür notwendigen Grundlage von Kernkompetenzen gelten generell auch für öffentliche Unternehmen. Bisher waren öffentliche Unternehmen allerdings nicht gezwungen, in diesen Kategorien zu denken und zu handeln. Insbesondere fehlte es an der Notwendigkeit, vom Wertschöpfungsdenken des Kunden auszugehen und auf dieser Grundlage neue bzw. erweiterte Leistungen in Verbindung mit den bisher angebotenen Produkten zu entwickeln und anzubieten. Hierbei geht es um Qualitätssteigerung, Versorgungssicherheit, Kundenservice und Zusatzleistungen, mit deren Hilfe in der aktuellen, zunehmend durch Wett-

bewerb mit privaten Anbietern geprägten Situation eine Abwanderung der Kunden vermieden und eine möglichst intensive und stabile Kundenbindung erreicht wird.

2. Planung unternehmerischer Gesamtstrategien

Die bisher erörterten Strategien sind als Teilelemente in eine übergeordnete unternehmerische Gesamtstrategie zu integrieren. Diese bezieht sich in der Regel auf den Ausbau und das Halten von Marktmacht und Marktanteilen. Marktmacht lässt sich abgrenzen über Konkurrenten, Lieferanten, Kunden und Abnehmer. Das hierfür geeignete Analyse- und Planungskonzept steht unmittelbar im Zusammenhang mit dem auf Porter zurückgehenden Branchenstrukturmodell. Der Wettbewerb in einer Branche ist danach bestimmt durch die Gefahr von Ersatzprodukten, durch die Position der Lieferanten, durch potenzielle neue Konkurrenten sowie durch die Abnehmer.

Abbildung 11: Anwendung des Branchenstruktur-Modells von Porter auf die Versorgungswirtschaft



Die einzelnen Komponenten des Branchenstruktur-Modells prägen die konkrete Wettbewerbssituation eines öffentlichen Unternehmens. So dürfte die Bedrohung durch Ersatzprodukte in der Versorgungswirtschaft weniger im Vordergrund stehen. Hingegen ist die Bedrohung, durch die Marktmacht der Abnehmer, möglicherweise schon wesentlich höher. Vor allem aber geht eine Bedrohung von potenziellen Konkurrenten aus, eine Bedrohung, der das öffentliche Unternehmen zum einen durch die oben aufgezeigten Einzelstrategien (Geschäftsfeldstrategien) entgegen wirken muss. Diese müssen zum anderen aber eingebettet sein in eine übergeordnete komplementäre Gesamtstrategie des Unternehmens.

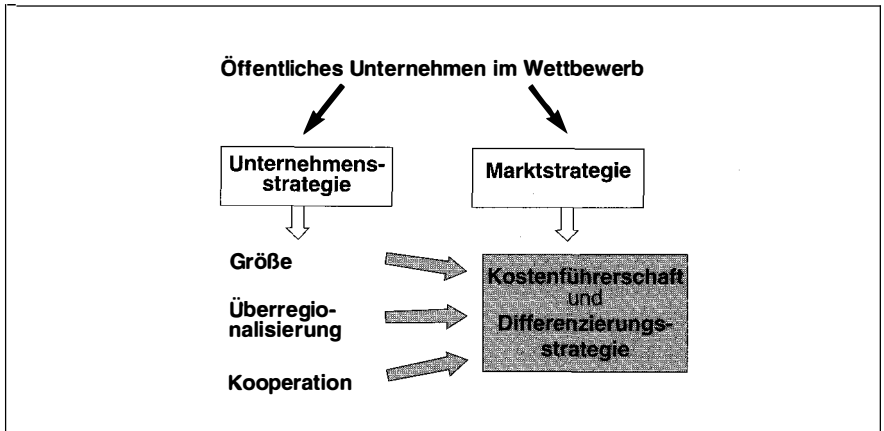
Der Erfolg von Ressourcen- und Marktstrategie als Kostenführerschaft und Differenzierung hängt ganz wesentlich von übergeordneten strategischen Variablen und deren Veränderungen ab. Eine derartige strategische Variable in den einzelnen Branchen, in denen öffentliche Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen tätig sind, dürfte die Größe sein. Es ist davon auszugehen, dass in dem Ver- und Entsorgungsbereich in Zukunft Mindestgrößen unabdingbar sein werden. Unterhalb dieser Mindestgrößen dürften öffentliche Unternehmen dann nicht mehr existenzfähig sein.

Dies bedeutet aber zugleich auch eine Tendenz zur Überregionalisierung. So erfordert die Strategie der Kostenführerschaft die Ausschöpfung von Lernkurveneffekten und Fixkostendegression und damit ein entsprechend hohes Absatzvolumen. Dieses lässt sich nur durch eine Markterweiterung erreichen. Die zweite übergeordnete strategische Variable zielt ebenfalls auf Kostensenkungspotenziale und Marktvolumen ab. Sie bezieht sich auf strategische Allianzen und neue Kooperationsformen im Sinne von Public Private Partnership.

Ohne derartige übergeordnete Konzeptionen lassen sich Kostenführerschaft und Differenzierungsstrategien bzw. das Herausbilden von Kernkompetenzen nicht realisieren. Übergeordnete gesamtunternehmerische strategische Planungsvariable sind somit die Größe, die Überregionalisierung und die Kooperation.

Mit den hier angesprochenen Gesamtstrategien ist jedoch tendenziell die Gefahr verbunden – ohne dass sich dies im Augenblick von der Wirkung genau abschätzen lässt – dass überwiegend Oligopolmärkte in den klassischen Ver- und Entsorgungsbereichen entstehen.

Abbildung 12: Strategischer Gesamtzusammenhang



V. Aktuelle Verhaltensrigidität der Kunden unter Wettbewerbsbedingungen in neuen Märkten

Abschließend sei noch auf einen, die derzeitige Wettbewerbssituation scheinbar verzerrenden Aspekt verwiesen. Erste Erfahrungen und Beobachtungen im Rahmen der Liberalisierung des Strommarktes zeigen, dass die Reaktionen von Kunden auf Wettbewerbsbedingungen und auf entsprechende Strategien der Unternehmen wesentlich höher eingeschätzt wurden, als sie dann tatsächlich eingetreten sind. Der in großer Zahl erwartete Wechsel im Strommarkt von bisherigen öffentlichen regionalen Anbietern zu strategisch auf Preiswettbewerb ausgerichteten Konkurrenzunternehmen ist bisher nicht eingetreten. Es scheint, dass in diesen neu entstehenden Märkten das Kundenverhalten durch Wettbewerb vergleichsweise noch wenig beeinflusst wird. Hieraus sollte das einzelne öffentliche Unternehmen allerdings keine falschen Schlüsse ziehen. Die zur Zeit in der Tat zu beobachtende Verhaltensrigidität der Konsumenten kann nicht etwa als produktspezifisch unterstellt werden. Wahrscheinlich ist dieses Phänomen nur zeitlich befristet, und die Konsumenten lernen im Zeitablauf, auch auf den neu entstehenden Märkten ehemals klassischer angebotsorientierter Gebietsmonopole öffentlicher Unternehmen stärker von Wettbewerbsbedingungen zu profitieren. Von daher sind öffentliche Unternehmen gut beraten, sich im Sinne der aufgezeigten Ansätze strategisch neu zu positionieren.

Von der klassischen Daseinsvorsorge zum Gewährleistungsstaat. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als neue europäische Sichtweise und die Folgen für den europäischen ÖPNV-Markt

I. Der öffentliche Personennahverkehr als Teilbereich der öffentlichen Wirtschaft

Die kommunalen Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs stehen in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor entscheidenden Veränderungen der ordnungspolitischen und finanziellen Rahmenbedingungen. Die aus wirtschaftlichen und politischen Gründen einst gewachsene Struktur von regional begrenzten Gebietsmonopolen im öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland, ist unter den Gesichtspunkten der Existenz transnationaler, also grenzüberschreitender, privater Nahverkehrsunternehmen und der durch den Konzentrationsprozess geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der politischen Tendenz zur Deregulierung und Privatisierung in Frage gestellt. Mit der zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte hat sich das Leistungsvermögen der Privatwirtschaft grundlegend gewandelt. Große private Konzerne sind zunehmend in der Lage, auch Investitionen vorzunehmen, die in der Vergangenheit im Sinne des allgemeinwirtschaftlichen Interesses nur durch die Bündelung verschiedener volkswirtschaftlicher Kräfte durch die öffentliche Hand möglich waren.

Der Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs ist in Deutschland überwiegend im Sektor der öffentlichen Wirtschaft angesiedelt. Einer der Hauptgründe für diese Zuordnung ist vor allem darin zu sehen, dass eine qualitativ hochwertige Organisation des ÖPNV in der Vergangenheit aber auch in der Zukunft ohne öffentliche Ausgleichszahlungen und Zuschüsse nicht möglich ist. Fehlende Gewinnaussichten führen aber dazu, dass bisher im regulierten ÖPNV-Markt keine Anreize für einen Wettbewerb bestanden haben, und damit eine Bereitstellung der bestmöglichen Dienstleistung für den Verbraucher nicht an den Kriterien der wirtschaftlichen Effizienz der ÖPNV-Unternehmen gemessen wurde. Es ist die Absicht der Europäischen Union, bei Beibehaltung notwendiger Ausgleichszahlungen und Zuschüs-

* Wilhelm Georg Hanss ist Vorsitzender der Geschäftsführung der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH und Vizepräsident der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

se für die Nahverkehrsunternehmen, einen kontrollierten Wettbewerb um die entsprechenden Zuschüsse einzuführen. Auf diesem Weg soll über das Instrument Wettbewerb im Sinne des Verbrauchers eine höhere Effizienz der Unternehmen erzielt werden. Grundgedanke ist dabei eine Neutralität im Hinblick auf die Behandlung öffentlicher und privater Unternehmen.

II. Die Daseinsberechtigung des öffentlichen Wirtschaftssektors und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Der Stellenwert der öffentlichen Wirtschaft wird im Artikel 16 des EG-Vertrages (Vertrag von Amsterdam) beschrieben: „[...] *in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, [...] tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten [...] dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.*”

Im Zuge der politischen Tendenz zur Liberalisierung der Märkte in Europa, die auch grundsätzlich Privatisierungsbestrebungen einschließt, ist eine Diskussion entstanden, in welchen Bereichen die öffentliche Wirtschaft ihre Daseinsberechtigung besitzt. Bei der Definition des öffentlichen Wirtschaftssektors existieren je nach Betrachtungsweise unterschiedliche Ansatzpunkte.

Grundsätzlich kann der öffentliche Wirtschaftssektor als ein Sektor betrachtet werden, der ein umfassendes Angebot von Dienstleistungen schafft, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse stehen und deren Nutzen der Öffentlichkeit direkt oder indirekt zu Gute kommt. Der Umfang, die Qualität und der Grad der Verfügbarkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind wegen der besonderen Ausrichtung auf den allgemeinen Nutzen allein durch private Anbieter in der Regel nicht zu erbringen.

Der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird im Artikel 86 des EG-Vertrages verwendet und bezeichnet dort nach Interpretation der EU-Kommission „marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden“.¹

¹ Siehe: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Mitteilung der Kommission, Brüssel, 20.09.2000, KOM(2000)580 endg., Anhang II: Definition der Begriffe. Vgl. auch: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Europa. Regulierung – Finanzierung – Evaluierung – vorbildliche Praktiken,

Bereits aus dieser Formulierung wird deutlich, dass die europäische Sichtweise aus der Sicht des Verbrauchers vorgenommen wird. Es geht nicht mehr vorrangig um eine Dienstleistung, die einer öffentlichen Institution zugeordnet wird, sondern es geht um public service, eine öffentliche Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, mit deren Erbringung eine öffentliche oder private Institution oder ein Unternehmen durch einen öffentlichen Gemeinwohlauftrag beauftragt wird. Nach europäischer Betrachtungsweise ist es somit nachrangig, ob das anbietende Dienstleistungsunternehmen sich im öffentlichen oder privaten Eigentum oder aber in einer gemischtwirtschaftlichen Eigentumsform befindet. Wenn Eigentumsformen eine Rolle spielen, dann nur insoweit, um zu bewerten, welche Form der Unternehmensorganisation am besten in der Lage ist, die Belange des Bürgers zu erfüllen. Die Bürger in Europa erwarten dabei hochwertige Dienste zu erschwinglichen Preisen.

Abbildung 1: Die neue europäische Sichtweise

Alt: Wohlfahrtsstaat	Neu: Gewährleistungsstaat	
erzeugerorientiert und gebunden an öffentliche Erbringung	verbraucher- und ergebnisorientiert	
öffentlicher Betrieb oder Institution	Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)	
↓	↑	
öffentlicher Dienstleister im Sinne der Daseinsvorsorge	Dienstleister	
	↙ privat	↘ öffentlich

Wandel:

- Daseinsvorsorge ist nicht automatisch an öffentliche Erbringung gebunden.
- Im Mittelpunkt steht „bestmöglicher Zugang“ der Bürger zur qualitätsgerechten Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und nicht die Art ihrer Erbringung.



Die Neutralität in Bezug auf die Form des Unternehmens wird durch Artikel 295 des EG-Vertrages gewährleistet. In der Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ heißt es dazu: „Die Kommission macht also keine Vorgaben dahingehend, dass Leistungen der Da-

hrsg. vom Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft und vom Internationalen Forschungs- und Informationszentrum für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Lüttich u. Brüssel, November 2000, S. 17 ff.

seinsvorsorge von öffentlichen oder privat geführten Unternehmen zu erbringen sind und verlangt auch nicht die Privatisierung öffentlicher Unternehmen.“²

Dieses Neutralitätsprinzip der Kommission in Hinblick auf die Differenzierung zwischen öffentlichen und privaten Eigentumsverhältnissen in den Kontext der Finanzierungszwänge der öffentlichen Hand gestellt, legt jedoch die Schlussfolgerung nahe, dass langfristig eine Tendenz zur Privatisierung besteht. Öffentliche Unternehmen wie die Leipziger Verkehrsbetriebe, aber auch die Anstalten öffentlichen Rechts, noch stärker aber die öffentlichen Eigenbetriebe unterliegen in der Regel Budgetierungsbeschränkungen der öffentlichen Hand, denen private Unternehmen nicht ausgesetzt sind.

Abbildung 2: Konflikt: Chancengleichheit im Wettbewerb

privater Anbieter	öffentlicher Anbieter
Ziel 	Ziel 
Gewinnoptimierung	Daseinsvorsorge
→ freie unternehmerische Entscheidung	→ Nähe zu politischen Entscheidungen
→ keine Budgetierungsbeschränkung	→ Finanzierungsnöte durch Kommunen
→ keine regionale Beschränkung	→ Budgetierungsbeschränkungen
→ große transnationale Anbieter mit großer Finanzkraft	→ regionale Beschränkung wirtschaftlicher Tätigkeit
→ konzerninterne Quersubventionierung	→ kleine Anbieter im ÖPNV in Deutschland
	→ wirtschaftlicher Querverbund möglicherweise nicht EU-konform

Unter den Bedingungen des Wettbewerbs kann diese Einschränkung dazu führen, dass Privatisierungen oder zumindest Teilprivatisierungen als naheliegende Alternative und Ausweg aus existierenden Finanzierungsbeschränkungen der öffentlichen Hand gewählt werden. Die aus dieser Tendenz oft entstehenden gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, also Unternehmen mit öffentlicher und privater Beteiligung, vermögen es, einseitige Nachteile abzuschwächen und Vorzüge miteinander zu verbinden.

² Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Mitteilung der Kommission, a.a.O. (Fn. 1), Rn. 21.

III. Kriterien der Daseinsvorsorge

Im deutschen Wortlaut handelt es sich bei den Diensten vom allgemeinem wirtschaftlichem Interesse grundlegend um den Begriff der Daseinsvorsorge, der durch bestimmte Kriterien gekennzeichnet ist. Daseinsvorsorge sieht eine bewusste Einschränkung oder sogar eine völlige Aufhebung des Wettbewerbs vor, um das entsprechende Angebot von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse überhaupt gewährleisten zu können. Wenn der Staat oder nach dem Subsidiaritätsprinzip die entsprechende Gebietskörperschaft der Meinung ist, dass die Marktkräfte bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Dienstleistungen möglicherweise nur in unzureichender Weise bereitstellen, kann er konkrete Leistungsanforderungen festlegen, damit dieser Bedarf durch eine Dienstleistung mit Gemeinwohlverpflichtung befriedigt wird. Die Erfüllung dieser Verpflichtung kann mit der Gewährung besonderer Finanzierungsmechanismen einhergehen.

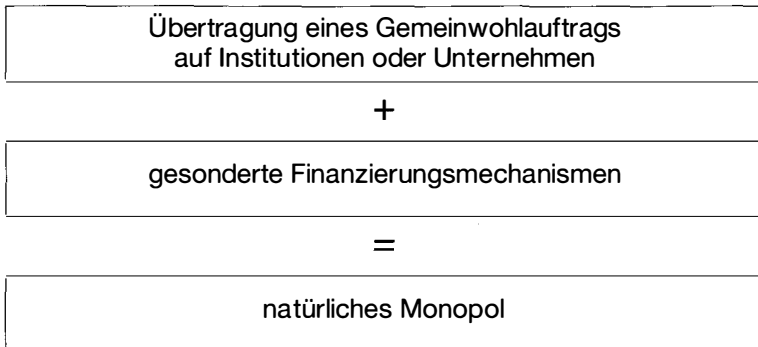
Die Festlegung des konkreten Gemeinwohlauftrags und der zur Erfüllung dieses Auftrags erforderlichen Dienstleistung bedeutet nicht zwingend die Fixierung auf eine bestimmte Art der Leistungserbringung. Der klassische Fall ist die *Universaldienstverpflichtung* eines Anbieters, der für das gesamte Staatsgebiet verpflichtet wird. Aber es existieren auch *Gemeinwohlverpflichtungen* für mehrere Anbieter in einem Staatsgebiet oder für mehrere Anbieter in jeweils separaten, voneinander begrenzten Regionen, entweder auf bestimmte Gebietskörperschaften beschränkt oder auch über diese hinaus. Die Leistungen der Anbieter, die mit einem Gemeinwohlauftrag verpflichtet werden, besitzen dabei in der Regel die Merkmale eines natürlichen Monopols.

Durch die Gemeinwohlverpflichtung von ÖPNV-Unternehmen – oder anders ausgedrückt: durch die Gewährung von Exklusivrechten für die Anbieter von öffentlichen Verkehrsdienstleistungen in einem regional beschränkten Bedienungsgebiet, der keine Parallelverkehre und somit keine Konkurrenz zulässt – existieren im Bereich des ÖPNV staatlich gewollte Gebietsmonopole. Daraus resultierend folgt die Existenz von Markteintrittsbarrieren für Dritte im öffentlichen Wirtschaftssektor. Das heißt, jeder Anbieter von ÖPNV in Deutschland bedarf einer exklusiven Genehmigung für die wirtschaftliche Betätigung in Form von zeitlich befristeten Linienkonzessionen, deren Wiedererteilung nach bisheriger Praxis in der Regel gesichert ist. Die Funktion des Preises als regulierendem Instrument zwischen Angebot und Nachfrage ist ebenfalls durch politisch determinierte Tarife eingeschränkt. Bei dieser Höchstpreisregelung ist es das Ziel, Tarife zu gestalten, die möglichst allen Bürgern den Zugang zu der Dienstleistung öffentlicher Personentransport im Nahverkehr gewähren.

Besondere Nutzergruppen wie Schüler oder Behinderte werden dabei begünstigt. Das Interesse der öffentlichen Hand liegt hier in der Gewährung einer funktionsfähigen Infrastruktur zur Gewährung des öffentlichen Lebens in all seinen Facetten, insbesondere aber in der Schaffung von infrastrukturellen Grundvoraussetzungen, welche die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen begünstigen.

Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 20. September 2000 zu den Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa die Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse hervorgehoben: *„Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unterscheiden sich insofern von normalen Dienstleistungen, als sie in den Augen des Staates auch dann erbracht werden müssen, wenn der Markt unter Umständen nicht genügend Anreize dafür gibt.“*³

Abbildung 3: Konsequenz dieser in der Mitteilung der EU-Kommission vom 20. September 2000 getroffenen Feststellung



Diskussion ÖPNV:
Unter welchen Umständen bietet der Markt genügend Anreize?

Die Problematik der Diskussion um öffentliche Schutzmaßnahmen für diese Dienste liegt also darin, einzuschätzen, wann der Markt allein Anreize für das Angebot entsprechender Dienste liefert und wann der Staat eine regulierende Funktion zur Bereitstellung solcher Dienste übernehmen muss.

³ Ebenda, Rn. 14.

IV. Der Widerspruch zwischen Pflichtaufgaben und Wirtschaftlichkeitsprinzip

Insbesondere bestimmte Pflichtaufgaben, mit denen bisher der öffentliche Wirtschaftssektor betraut wurde, werden bei dieser Einschätzung eine entscheidende Rolle spielen. Pflichtaufgaben sind öffentlich vorgegebene Aufgaben und Regeln, deren Erfüllung aus bestimmten Gründen notwendig ist, für deren Erfüllung, der Markt aber keine eigenen Mechanismen bietet. Zu nennen wären hier beispielsweise besondere Qualitäts- und Sicherheitsstandards, die aus Gründen der Rentabilität nicht marktrelevant wären, da sie das Wirtschaftlichkeitsprinzip einschränken. Hierzu gehören aber auch die allgemeine Verfügbarkeit und der gleichberechtigte Zugang zu den Dienstleistungen, eine flächendeckende und nachhaltige Versorgung, verbraucherfreundliche und nichtdiskriminierende Preise, Vorhalteverpflichtung und Versorgung im Katastrophenfall, die Verpflichtung zum Einsatz umweltfreundlicher Technik sowie die besondere Transparenz bei der Erbringung der Dienstleistungen.

Abbildung 4: Besondere Aufgaben des öffentlichen Wirtschaftssektors

Pflichtauflegung	Einhaltung besonderer Qualitätsstandards (z.B. Trinkwasserversorgung)
	allgemeine Verfügbarkeit und gleichberechtigter Zugang
	flächendeckende und nachhaltige Versorgung (Einschränkung des Wirtschaftlichkeitsprinzips)
	verbraucherfreundliche und nichtdiskriminierende Preise (Tarife)
	Vorhalteverpflichtung zur Gewährung einer stetigen Versorgung und Versorgung im Katastrophenfall
	z.T. Verpflichtung zum besonderen Einsatz umwelt- schonender Technik
	Transparenz bei der Erbringung der Dienstleistungen

Das eingeschränkte oder völlige Unterlaufen des Wirtschaftlichkeitsprinzips, das aus diesen Verpflichtungen resultiert, hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass aufgrund fehlender privatwirtschaftlicher Anreize in diesen Bereichen auch kein Engagement der Privatwirtschaft vorlag. Ein neuer Ansatzpunkt in der Diskussion ist es, die Erbringung dieser Dienstleistungen mit ihren besonderen Pflichtaufgaben auch auf Private zu übertragen und

die zusätzlichen Kosten, die der Öffentlichkeit durch diese Verpflichtungen bisher entstanden waren und die nun bei privaten Anbietern entstehen würden, auch weiterhin durch Transferzahlungen der öffentlichen Hand abzudecken. Das heißt, dass nur noch ein bestimmter Teil der Erbringung der Dienstleistungen, den der Markt allein nicht regeln kann, durch die öffentliche Hand reguliert wird und im Übrigen der Einfluss privatwirtschaftlicher Unternehmen und damit die Anwendung privatwirtschaftlicher Methoden in ehemals öffentlichen Bereichen wachsen wird.

V. Marktöffnung traditionell öffentlicher Wirtschaftsbereiche in Deutschland

Dieser neue Ansatzpunkt in der Diskussion und die veränderte wirtschaftliche Situation privater Unternehmen, insbesondere der Großkonzerne und ihrer Gesellschafterorganisation, hat dazu geführt, traditionelle Bereiche der öffentlichen Wirtschaft für eine Privatisierung zu öffnen. Mit der zunehmenden *Globalisierung der Finanzmärkte* und den Konzentrationsprozessen in der Privatwirtschaft hat sich das Leistungsvermögen der Privatwirtschaft grundlegend gewandelt. Die Finanzkraft privater Unternehmen und Institutionen ermöglicht heute Investitionen, für die in früheren Zeiten die Bündelung diverser volkswirtschaftlicher Kräfte durch die öffentliche Hand nötig war. Die Umsätze von multinationalen Konzernen sind heute teilweise mit dem Bruttosozialprodukt mittlerer Volkswirtschaften vergleichbar, so dass die einst aus historischen Gründen gewachsenen Gebietsmonopole in der öffentlichen Hand unter dem Aspekt veränderter Marktbedingungen dem Markt geöffnet werden sollen.

Aufgrund der Gewährung der *Dienstleistungsfreiheit* insbesondere für die transeuropäischen Konzerne innerhalb des europäischen Binnenmarktes stellt die Europäische Union traditionell gewachsene Monopole zunehmend in Frage. Ihr Grundsatz ist es dabei, Monopole aufzubrechen und über einen verstärkten europäischen Wettbewerb auch die globale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. So lief auf der Grundlage europäischer Richtlinien zum 31. Dezember 1997 das Netzwerk- und Telefondienstmonopol der Deutsche Telekom AG aus. Mit dem *Energiewirtschaftsgesetz* von 1998 wurde der Energiesektor in Deutschland ebenfalls liberalisiert. Mit einer *Verbändevereinbarung* vom Juli 2000 wurde die europäische Regulierungsrichtlinie vom August 1998 in Deutschland in ihren Grundzügen umgesetzt. Auch für den Schienennah- und -fernverkehr sind in Deutschland bereits 1994, als einem der ersten Länder Europas, die strukturellen Voraussetzungen für einen Marktzugang Dritter auf das Bahnnetz geschaffen worden.

Abbildung 5: Die Marktöffnung traditionell öffentlicher Bereiche

Teilweise oder vollkommen liberalisierte/privatisierte Märkte

- ♦ Telekommunikation
- ♦ Post
- ♦ Energieversorgung
- ♦ Gasversorgung
- ♦ Schienennah- und -fernverkehr

Zur Disposition stehende Märkte

- ♦ ÖPNV-Markt
- ♦ Trink- und Abwasserwirtschaft
- ♦ öffentlicher Bankensektor
- ♦ Teile des öffentlichen Bildungswesens (Hochschulen)
- ♦ Flughafen mit öffentlicher Beteiligung (Schönefeld)
- ♦ Teile des Gesundheitswesens (Krankenhäuser)
- ♦ öffentliche Wohnungswirtschaft
- ♦ Abfallwirtschaft
- ♦ Hoheitsaufgaben von Gebietskörperschaften
- ♦ öffentlich-rechtlicher Rundfunk
- ♦ Teile der Bundeswehr

Weitere traditionell öffentliche Bereiche wie die Wasser- und Abwasserwirtschaft, die Abfallwirtschaft und Teile des öffentlichen Bildungswesens stehen zur Disposition. Mit dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission über die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten in Zusammenhang mit den Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen soll auch der Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) für den europäischen Binnenmarkt geöffnet werden. Das bedeutet, dass der ÖPNV in Deutschland vor gravierenden Herausforderungen steht, will er künftig im europäischen Wettbewerb eigenständig gegen die schon existierenden und wettbewerbsfähigen European Players bestehen.

VI. Risiken und Chancen bei der Privatisierung des öffentlichen Wirtschaftssektors

Die unbestrittene Chance, die aus der Liberalisierung und auch Privatisierung ehemaliger Bereiche des öffentlichen Wirtschaftssektors erwächst, ist

natürlich, dass effiziente privatwirtschaftliche Strukturen, private Managementmethoden und Finanzierungsmodelle in den öffentlichen Bereich transferiert werden können.

Durch wettbewerbsbedingte Marktprozesse können Unternehmenskonzentrationen erreicht werden, die eine preisgünstige Massenproduktion auf der Basis der Spezialisierung und Standardisierung ermöglichen. Öffentliche Bereiche können zudem von einem Know-how-Transfer aus der Privatwirtschaft profitieren. *Die Frage ist aber, an welcher Stelle Wettbewerbsprinzip und das Prinzip der Daseinsvorsorge einander ausschließen oder welcher Kompromiss eine Koexistenz zulässt.* Ganz klar ist dabei, dass die Triebkraft jeder privatwirtschaftlichen Aktivität die Aussicht auf Gewinn ist. Unter diesem Aspekt vertreten die Anhänger des Neoliberalismus in den Grundzügen die These, dass alle vom öffentlichen Sektor erbrachten Wertschöpfungen, die ebenso von der Privatwirtschaft erbracht werden können, zu privatisieren sind. Begründet wird dieser Anspruch damit, dass die Privatwirtschaft durch ihre existenzielle Einbindung in den Wettbewerb in der Lage ist, flexiblere und effizientere Strukturen zu organisieren, als es die öffentliche Wirtschaft vermag. Dieses Argument ist nachvollziehbar, soweit nicht die öffentliche Wirtschaft aufgrund des Marktversagens der Privatwirtschaft in bestimmten öffentlich notwendigen Bereichen geschaffen wurde. Das heißt, wo ein Markt existiert, sorgt dieser auch für die flexibleren Strukturen; wo er fehlt, müssen Regulierungsmechanismen geschaffen werden, welche zum Teil die Funktion des Marktes auf der Basis von Regeln ersetzen oder simulieren.

Da Regeln aufgrund von Merkmalen, Erwartungen und Ansprüchen in bestimmten Bereichen zunächst einmal kodifiziert werden müssen, können diese Bereiche in der Regel keine so hohe Flexibilität besitzen wie der sich permanent verändernde Markt selbst. Die Frage ist also, in welchen traditionellen Bereichen der öffentlichen Wirtschaft unter den sich heute veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen kein Marktversagen mehr zu erwarten wäre oder inwieweit eine öffentliche Regulierung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten zur Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse möglich ist und auch sinnvoll erscheint. Wenn in der jüngsten Zeit Privatisierungsüberlegungen und damit auch der Einzug des Wettbewerbs vor so sensiblen Bereichen wie dem öffentlichen Bankensektor, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dem Gesundheitswesen oder sogar vor Teilen der Bundeswehr, ja selbst vor Hoheitsaufgaben der Gebietskörperschaften nicht halt machten, stellt sich neben der Frage nach der Effizienzsteigerung auch die Frage nach dem öffentlichen Zweck und der damit verbundenen optimalen Gesellschaftsform der Institutionen

und Unternehmen. Das Risiko einer konsequenten Fortsetzung von Privatisierungsbestrebungen öffentlicher Sektoren kann im Auftreten ungewünschter Nebenerscheinungen oder sogar eines kompletten Marktversagens liegen.

Die Befürchtungen, die gegen eine konsequente Privatisierungstendenz aufgeführt werden, sind vielfältig. So wird beispielsweise eine Reduzierung des öffentlichen Nutzens zugunsten der privaten Gewinne befürchtet. Erfahrungen haben gezeigt, dass es aufgrund der Fusionen auf liberalisierten Märkten zu einem Verlust von bis zu 30 % der Arbeitsplätze kommen kann. Pessimistische Prognosen gehen davon aus, dass Preisvorteile, die sich, wie beispielsweise im Energie- oder Telekommunikationsmarkt, durch die Liberalisierung für den Verbraucher ergeben, nur kurzfristig sind und im Zuge zunehmender Marktmacht und der damit einhergehenden Oligopolisierung wieder aufgehoben werden. Kritisch wird auch betrachtet, dass Marktmechanismen allein nicht für die Vorhaltung von Kapazitäten zur Überbrückung von Engpässen oder Katastrophenbewältigung sorgen. Gerade im Bereich der Wasserversorgung wird eine Vernachlässigung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes befürchtet.

Diesen Befürchtungen kann entgegengesetzt werden, dass durch die öffentliche Hand bestimmte Regeln gesetzt werden könnten, die mögliche negative Entwicklungen verhindern. *Regulierungsbehörden* könnten die Einhaltung dieser Regeln überwachen und somit die allgemeinwirtschaftliche Komponente unter Wettbewerbsbedingungen oder simulierten Wettbewerbsbedingungen wahren. Aber abgesehen davon, dass die Aufstellung von Regeln oder das Betreiben von Regulierungsbehörden wie beispielsweise der deutschen Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation mit rd. 2.200 Angestellten enorme Kosten verursachen und eine Zuordnung der Kosten zur öffentlichen Hand oder zur Privatwirtschaft kompliziert ist, stellt sich die Frage, ob die gesetzten Regeln tatsächlich zu einer Verbesserung der Versorgung des Bürgers mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse führen.

Bestes Beispiel, dass diese Instrumente versagen können, ist das Marktversagen auf dem kalifornischen Energiemarkt, das auf eine Fehlregulierung eines liberalisierten Marktes zurückzuführen ist. Die permanente ausreichende und flächendeckende Energieversorgung in Kalifornien war wegen einer misslungenen Deregulierung gefährdet. Wiederholt kam es zu Stromabschaltungen größeren Ausmaßes. Die Ursachen liegen hierbei in der Diskrepanz zwischen einer extremen Liberalisierung auf der Ebene der Energieproduzenten und -verteiler auf der einen Seite und einer öffentlichen Regulierung in Form von Preisrichtlinien für den Verkauf des Stroms

an den Endkunden auf der anderen Seite.⁴ Durch die gestiegenen Strompreise sind die größten Energieversorger bei den Erzeugern verschuldet und können keinen weiteren Strom mehr ankaufen. Damit wurde das Angebot von der Nachfrage entkoppelt, mit der Folge, dass Anreize für den Bau neuer Kraftwerke fehlen. Das Beispiel der kalifornischen Energiekrise verdeutlicht, dass eine Koppelung konsequent marktwirtschaftlicher Prinzipien mit öffentlichen Regeln, die dem Stellenwert der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Rechnung tragen, in der Praxis durchaus zu Fehlentwicklungen führen könnten.

Abbildung 6: Mögliche Folgen einer Liberalisierung (Relativierung der These vom „Allheilmittel Liberalisierung und Privatisierung“)

Gegenthese:

Die vollkommene Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Sektoren kann zu Marktversagen führen

①	Zusammenbruch der flächendeckenden Versorgung im ÖPNV-Bereich nach Liberalisierung in Großbritannien (Preisanstieg und Rückgang der Fahrgastzahlen)
②	Stromkrise und Versorgungszusammenbruch als Folge der Liberalisierung im US-Bundesstaat Kalifornien
③	Befürchtung einer Vernachlässigung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes im Bereich Wasserversorgung
④	Verlust von bis zu 30 % der Arbeitsplätze durch Fusionen in den liberalisierten Märkten
⑤	Reduzierung des Dienstleistungsnutzens im öffentlichen Interesse durch private Gewinne
⑥	Nur kurzfristiger Preisvorteil für Verbraucher durch zunehmende Marktmacht im Zuge der Oligopolisierung
⑦	Marktmechanismen allein sorgen nicht für Vorhaltung von Kapazitäten zur Überbrückung von Engpässen oder Katastrophenbewältigung

Auch in *Großbritannien* hat die Deregulierung, hier des Busverkehrs im Jahr 1986, zu unerwünschten Nebenerscheinungen geführt: Auf dem Land kann jedes Unternehmen, das über eine Lizenz verfügt, Dienstleistungen auf Strecken seiner Wahl zu selbst festgelegten Tarifen anbieten.⁵ Das hat dazu geführt, dass die Attraktivität des ÖPNV für den Verbraucher, auch durch den teilweisen Anstieg der Preise, rapide abgenommen hat. Parallel-

⁴ Vgl.: Energiekrise in Kalifornien spitzt sich zu, Handelsblatt vom 09.05.2001.

⁵ Vgl. auch: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Europa ..., a.a.O. (Fn. 1), S. 130.

verkehre und fehlende Abstimmungen zwischen den in ihren Entscheidungen unabhängigen Unternehmen haben zu Instabilität und einem geringen Integrationsniveau geführt. Nach der Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sind die Fahrgastzahlen in den Stadtgebieten innerhalb von fünf Jahren um mehr als 20 % gesunken.⁶

Die Schlussfolgerung der Europäischen Union ist daher, dass eine völlige Deregulierung des ÖPNV-Bereiches nicht zu der gewünschten Verbesserung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse führt und daher die Form eines kontrollierten Wettbewerbs vorzuziehen ist.

VII. Public Private Partnerships als Form gemischtwirtschaftlicher Unternehmen

Public-Private-Partnerships, also öffentliche Unternehmen mit privatwirtschaftlicher Beteiligung, können durchaus in der Lage sein, durch ihre gemischte Beteiligungsstruktur den Widerspruch, der sich aus Wettbewerb und Gewinnstreben auf der einen Seite und der Prädominanz der Daseinsvorsorge auf der anderen Seite ergibt, zu kompensieren. Durch das Zusammenführen öffentlicher und privater Wirtschaft in Form von Public-Private-Partnerships entsteht in diesen Fällen eine Art *Symbiose* zwischen den Gemeinwohlverpflichtungen, mit ihrer Aufgabenverpflichtung im Sinne der Daseinsvorsorge, und den Triebkräften der Privatwirtschaft, die aus der Gewinnabsicht privatwirtschaftlicher Unternehmungen resultieren. Die *Einflussnahme der öffentlichen Hand* auf die Unternehmen bleibt gewahrt, obwohl gleichzeitig der Zugriff auf private Finanzierungsmodelle und Managementmethoden ermöglicht wird. Durch Public-Private-Partnerships können auch Befürchtungen bezüglich der fehlenden Chancengleichheit privater und öffentlicher Unternehmen im Zuge der Liberalisierung ausgeräumt werden. Aufgrund der gemeinsamen Partnerschaft sind die Befürchtungen der öffentlichen Unternehmen, private Unternehmen könnten zu Lasten des Leistungsumfanges und des Sicherheits- und Qualitätsstandards einen Preis- und Kostenwettbewerb vornehmen, weitgehend ausgeräumt. Andererseits sind die Befürchtungen der Privaten, öffentliche Unternehmen könnten durch ihre Nähe zum Aufgabenträger ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile genießen, gegenstandslos.

Öffentlich-private Partnerschaften verlangen aber gerade in Bezug auf finanzielle Rahmenbedingungen des ÖPNV in Form von öffentlichen

⁶ Vgl. auch: Bus deregulation - the metropolitan experience, Transport Studies Unit, University of Oxford, 1990.

Zuschüssen und Ausgleichszahlungen feste *Regeln und Rechtssicherheiten*. So verfügen in Deutschland bisher nur wenige öffentliche Personennahverkehrsunternehmen über einen dem der Leipziger Verkehrsbetriebe vergleichbaren *Verkehrsleistungsfinanzierungsvertrag*, der die finanziellen Zahlungen der Stadt für den Ausbau und Erhalt der Infrastruktur und die Ausgleichszahlungen für politisch determinierte Tarife über einen unbefristeten Zeitraum festlegt.

VIII. Marktdifferenzierung im europäischen Omnibusbereich

In der Europäischen Union lassen sich derzeit drei verschiedene Marktformen für den öffentlichen Personennahverkehr feststellen.

Geschlossene Märkte: In den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union, etwa in Belgien, Griechenland, Österreich und Luxemburg, existieren geschlossene Märkte, in denen Betreiber durch ausschließliche Rechte geschützt und keinem Wettbewerb durch andere Betreiber ausgesetzt sind. Durch die Vergabe von ausschließlichen Linienkonzessionen genießen ÖPNV-Unternehmen in Deutschland prinzipiell einen Wettbewerbschutz. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sieht jedoch eine Ausschreibung und damit Marktöffnung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienstleistungen – d.h. Dienstleistungen, die öffentlicher Zuschüsse bedürfen – vor. Eigenwirtschaftliche Verkehre hingegen müssen nicht ausgeschrieben werden. Die Interpretation des Begriffs Eigenwirtschaftlichkeit im PBefG hat allerdings dazu geführt, dass Verkehre in der Regel nicht ausgeschrieben werden, so dass der Markt weitestgehend geschlossen bleibt. In der jüngeren Vergangenheit führten die angespannte Finanzsituation der als Aufgabenträger fungierenden Gebietskörperschaften und die aus Wettbewerbsgründen fortschreitende Separierung des Energiebereichs von Stadtwerken, die mehrere Versorgungsbereiche zusammenschließen, vor allem in ländlichen Gebieten sowie kleineren und mittleren Kommunen dazu, dass die betroffenen Aufgabenträger auch die öffentlichen Verkehrsdienstleistungen ausschreiben oder Verkehrsunternehmen verkaufen, so dass Deutschland mittlerweile eine Zwischenstufe zwischen den geschlossenen Märkten sowie einem kontrollierten Wettbewerb einnimmt.

Kontrollierter Wettbewerb: Beim kontrollierten Wettbewerb werden nach einem Wettbewerbsverfahren ausschließliche Rechte für eine beschränkte Zeit vergeben. Eine präzise Zuordnung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu den einzelnen Märkten ist oft schwierig, weil die Bestimmungen recht umfangreich und differenziert und die Übergänge fließend sind oder Ge-

setze nicht adäquat zur Anwendung kommen. Beim Bussektor in Finnland kann man aber weitestgehend von einem kontrollierten Wettbewerb sprechen, auf dessen Basis Lizenzen ausgeschrieben und vergeben werden. In Frankreich sind die Gebietskörperschaften für die Gewährleistung der Mobilität ihrer Bürger verantwortlich. Sie können Verkehre selbst betreiben oder aber Verkehrsdienstleistungen ausschreiben. Außerhalb von Marseille und vor allem Paris, wo der Staat mit der RATP selbst den öffentlichen Nahverkehr über einen Regiebetrieb steuert, werden Verkehrsdienstleistungen europaweit ausgeschrieben, wobei ausländische Bieter, besonders britische, an bisherigen Ausschreibungen teilgenommen haben. Bisher erhielt jedoch nur das spanische Unternehmen Trapsa den Zuschlag für den städtischen Nahverkehr in Perpignan.⁷ Auf den Weg zu einem kontrollierten Wettbewerb ist Italien, das per Gesetz Ausschreibungen von Nahverkehrsleistungen ab dem Jahr 2003 obligatorisch macht. In Portugal und Spanien, wo derzeit die Märkte noch überwiegend geschlossen sind, werden aber zunehmend auch ohne gesetzliche Grundlage Verkehre ausgeschrieben.⁸

Deregulierter Markt: Einen völlig deregulierten Markt im Omnibusbereich, auf dem es keine Vorschriften hinsichtlich der Linienführung oder der Festlegung von Fahrpreisen gibt, finden wir in Großbritannien, und dort vor allem in den ländlichen Gebieten. In London dagegen herrscht im Omnibusbereich wie auch im Überlandbereich kontrollierter Wettbewerb. Als weitgehend dereguliert kann auch der Omnibusverkehr in Schweden gelten, wobei hier die öffentliche Hand noch sehr stark eine gestaltende Rolle übernimmt.

Eine genaue Zuordnung der einzelnen Staaten zu den verschiedenen Marktformen ist nicht in jedem Fall eindeutig möglich, da die jeweilige nationale Gesetzeslage oft sehr vielschichtig ist und zudem Differenzen zwischen der Gesetzeslage und der vorherrschenden Praxis bestehen. In Frankreich beispielsweise besteht zwar generell Ausschreibungspflicht, bisher ist es aber, wie bereits erwähnt, nur einem ausländischen Anbieter, der spanischen Trapsa, in Perpignan gelungen, einen Ausschreibungswettbewerb zu gewinnen.

Nach einer Isotope-Forschungsstudie⁹ liegen die Kosten je Bus-km auf den geschlossenen Märkten mit 3,02 € am höchsten. Bei kontrolliertem Wett-

⁷ Vgl. auch: Jeroen V. Groenendijk, Der Europäische Ordnungsrahmen. Die Liberalisierungsvorstellungen der EG, Brüssel, 23.10.2000.

⁸ Vgl. ebenda.

⁹ ISOTOPE, Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passanger in Europe, 1997, Abschlussbericht.

Abbildung 7: Marktdifferenzierung im europäischen Busbereich

Marktformen	geschlossene Märkte	kontrollierter Wettbewerb	deregulierte Märkte
Charakteristik	unbeschränkte Ausschließlichkeitsrechte	zeitlich beschränkte Ausschließlichkeitsrechte	keinerlei Ausschließlichkeitsrechte
Kosten Bus-km (Stand 1996)	Ø 3,02 € LVB 3,19 € RVL 2,21 € RVT 1,56 €	Ø 2,26 €	Ø 1,44 €
	Marktentwicklung + 5 %	Marktentwicklung + 14%	Marktentwicklung - 6 %*

* im Stadtgebiet bis - 20 %

bewerb betragen sie 2,26 €, und auf den deregulierten Märkten blieben sie unter 1,44 €. Angesichts der Tatsache, dass es bei den völlig deregulierten Märkten zu gravierenden Negativauswirkungen für den Verbraucher gekommen ist, präferiert die Europäische Kommission den kontrollierten Wettbewerb auch in dem Verordnungsvorschlag zur Liberalisierung.¹⁰

IX. Die Marktsituation des ÖPNV in Deutschland

Im Jahr 1999 waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 6.523 Unternehmen im öffentlichen Personennahverkehr tätig, von denen 5.362 auch ihren wirtschaftlichen Schwerpunkt in diesem Bereich hatten. 354 Unternehmen sind kommunale oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Die Nahverkehrsbranche in Deutschland ist stark mittelständisch geprägt, wobei wenige größere Unternehmen, zumeist die kommunalen, den Markt dominieren. Mehr als 86 % aller Unternehmen haben weniger als 20

¹⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen.

Mitarbeiter. Die übrigen Unternehmen tätigen rund drei Viertel des Gesamtumsatzes. Lediglich 2 % der Unternehmen besitzen mehr als 100 Fahrzeuge, knapp 4 % beschäftigen über 100 Mitarbeiter. Insgesamt sind rd. 240.000 Personen im ÖPNV beschäftigt. Zum Vergleich: Die gesamte chemische Industrie in Deutschland hat 457.000 Beschäftigte. Das gesamte Marktvolumen der ÖPNV-Branche liegt bei rd. 20 Mrd. €, wobei rd. 11 Mrd. € an öffentlichen Finanzmitteln zufließen.¹¹

Mit 198 Bussen und 2.503 Mitarbeitern sowie einem Gesamtertrag von 330 Mio. DM im LVB-Konzern¹² gehören die Leipziger Verkehrsbetriebe zu den 2 % der großen ÖPNV-Anbieter in Deutschland. Der Anteil der LVB am gesamtdeutschen ÖPNV-Markt beträgt somit rd. 0,8 %. Zum Vergleich: Der größte deutsche Anbieter, die DB Regio, verfügt über einen Anteil von 7 % im ÖPNV und 92 % im SPNV.¹³

X. Wachstumschancen des ÖPNV in Deutschland

Nach Angaben von Deutsche Bank Research betrug die Zahl der Fahrgäste der ÖPNV-Unternehmen im Jahr 1999 insgesamt 9,5 Milliarden. Im Vergleich zu 1998 war dies ein Wachstum von 1,0 %. Nach der Statistik des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) betrug 1999 die Zahl aller von VDV-Mitgliedsunternehmen transportierten Fahrgäste 8,938 Milliarden; das ist ein Anstieg von 1,4 % im Vergleich zum Vorjahr. Der Anteil der von der DB-Regio transportierten Fahrgäste hieran betrug dabei 1,568 Milliarden. Die DB-Regio ist damit mit Abstand Marktführer im deutschen SPNV. Nach Angaben von Deutsche Bank Research fiel das Wachstum getrennt nach straßengebundenem ÖPNV und SPNV im Jahr 1999 differenziert aus: So gab es im SPNV ein überproportionales Wachstum von 2,5 %, während der straßengebundene ÖPNV nur um 0,5 % wuchs.

Die Leipziger Verkehrsbetriebe beförderten 96,2 Mio. Fahrgäste im Jahr 2000. Das bedeutet im Vergleich zur Branche ein überproportionales Wachstum von 5,4 % gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt gehen Experten von verhalten guten Wachstumsprognosen von jährlich 1,0 bis 1,5 % bis in das Jahr 2010 aus. Die erwarteten Wachstumsursachen liegen vor allem in einer Zunahme der Beschäftigtenzahlen aufgrund positiver wirtschaftlicher Impulse, einem steigenden Haushaltseinkommen, steigenden Kraftstoff-

¹¹ Vgl. auch: Öffentlicher Personennahverkehr auf dem Weg in den Wettbewerb, Sonderbericht der Deutsche Bank Research, Frankfurt/M., Januar 2001.

¹² Stand: 01.04.2001

¹³ Die Kooperationsstrategie der DB Regio AG, Vortrag des stellv. Vorstandsvorsitzenden der DB Regio AG Ulrich Homburg am 27.09.2001.

preisen, einer Umwandlung der Kilometerpauschale in eine Entfernungspauschale und einem qualitativ höheren Angebot. Motor eines mittelfristigen wachsenden Mobilitätsbedarfs wird das in der Europäischen Union erwartete Wirtschaftswachstum sein, das sich zunehmend in die Städte und Ballungsräume verlagert und bis in das Jahr 2010, vom Jahr 2000 aus gesehen, bis zu 50 % betragen wird. Eine völlige Entkoppelung des ÖPNV-Wachstums in den großen Städten vom allgemeinen Wirtschaftswachstum würde zu verkehrskollapsartigen Zuständen führen.

XI. Die Rahmenbedingungen für das Wachstum des ÖPNV im Raum Leipzig

Die Wachstumsursachen des ÖPNV für den Raum Leipzig unterscheiden sich aufgrund der spezifischen Wirtschaftssituation von den in Deutschland allgemein gültigen Ursachen. Es ist zu bezweifeln, ob Leipzig, trotz der kürzlich gelungenen BMW-Ansiedlung, zu den Städten Europas gehört, die von einem überproportionalen Wirtschaftswachstum profitieren werden. Zum 31. Dezember 2000 hatten 518.182 Bürger ihren Haupt- oder Nebenwohnsitz in der Stadt Leipzig.¹⁴ Aufgrund der Eingemeindungen lässt sich diese Zahl nur schwer mit den 530.000 Einwohnern Leipzigs im Jahr 1989 vergleichen. Ohne Eingemeindungen würde sich die Einwohnerzahl Leipzigs im Jahr 2000 auf 454.000 Einwohner belaufen. Das wäre ein Rückgang von 76.000 Einwohnern seit 1989. 224.700 Personen waren im Jahr 1999 in Leipzig erwerbstätig. Das entspricht einer Abnahme der Zahl der Arbeitsplätze von 25.300 seit dem Jahr 1990 (250.000).¹⁵ Die Zahl der im Hauptamt Leipzig registrierten Arbeitslosen stieg von 23.371 im Jahr 1990 auf durchschnittlich 48.368 im Jahr 2000. Im April 2001 betrug die Zahl der Arbeitslosen 50.763; das entspricht einer Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen von 17,2 %.¹⁶ Die Zahl der Arbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk Leipzig beträgt 68.745 für das Jahr 2000. Im April waren 71.699 Menschen im Arbeitsamtsbezirk ohne Arbeit. Das entspricht einer Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen von 18,1 %. Bundesweit betrug die Arbeitslosenquote im April 2001 9,5 %.¹⁷

Hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur in Leipzig hat es eine Verlagerung von *einem Produktions- hin zu einem Dienstleistungs- und Medienstandort* gegeben. Zwischen 1990 und 1996 sind 80 % der Industriearbeitsplätze in Leipzig weggefallen. Die Zahl der Firmen insgesamt ist von 18.128 im Jahr

¹⁴ Quelle: Ordnungsamt, Einwohnerregister.

¹⁵ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Ergebnisse des Mikrozensus.

¹⁶ Quelle: Arbeitsamt Leipzig.

¹⁷ Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

1995 auf 21.750 im Jahr 1999 gestiegen. Auch in diesem Zeitraum gab es noch einen leichten Rückgang im verarbeitenden Gewerbe, so dass der Anstieg in der Dienstleistungsbranche, die durch kleinere mittelständische Unternehmen gekennzeichnet ist, überproportional ist.

Die Dominanz des Dienstleistungssektors ist in Anbetracht der relativ schwach ausgeprägten Industriestruktur, insbesondere was die traditionelle Chemieindustrie im Chemiedreieck Mitteldeutschland anbelangt, keine tragende Säule für eine selbsttragende regionale Wirtschaft. Hierzu Oberbürgermeister Tiefensee: *„In Leipzig fehlt wie überall das industrielle Rückgrat. Dass wir in dem hohen Maße auf Dienstleistungen angewiesen sind, ist ungesund. In Leipzig kommen auf 1.000 Einwohner 57 Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe, in Frankfurt 111, in Stuttgart sogar 178. Die Steuerkraft erreicht nicht einmal die Hälfte jener von Nürnberg, Hannover oder Köln und nur ein Viertel der Steuerkraft Frankfurts.“*¹⁸

Entsprechend der stagnierenden Wirtschaftskraft in Leipzig stagniert auch das Haushalteinkommen seiner Einwohner. Die gestiegenen Kraftstoffpreise und die Umwandlung der Kilometerpauschale in eine Entfernungspauschale haben in Leipzig wie in ganz Deutschland einen positiven Einfluss auf die Entwicklung des ÖPNV. Der *Anstieg der Fahrgastzahlen von 5,4 %* ist in Leipzig hauptsächlich den verstärkten Vertriebs- und Marketingaktivitäten im Segment der Zeitfahrtscheine zuzuordnen.

Ein konjunktureller Aufschwung ist in Leipzig trotz der BMW-Ansiedlung wegen der schwach ausgeprägten wirtschaftlichen Basis vor allem im produzierenden Gewerbe nicht in Sicht, so dass auch künftig ein Wachstum des ÖPNV-Sektors nicht auf der Basis eines höheren Beschäftigungsgrads oder Wirtschaftswachstums in der Region zu erwarten ist.

XII. Die Marktsituation des ÖPNV in Mitteldeutschland

Die Markt Betrachtung wird im folgenden auf das Gebiet der Großstädte Leipzig und Halle, die Landkreise Saalkreis, Merseburg-Querfurt, Leipziger Land und Delitzsch fokussiert, ein Gebiet, das auch dem Wirkungsbereich des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes entspricht. In diesem Gebiet sind zwölf ÖPNV/SPNV-Unternehmen aktiv. Insgesamt sind hier (ohne die DB-Regio AG) 5.557 Mitarbeiter in den Betreibergesellschaften beschäftigt. Die

¹⁸ Wolfgang Tiefensee: Der Angleichungsprozess hat noch nicht stattgefunden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.05.2001.

Unternehmen verfügen insgesamt über 693 Busse und, die DB-Regio nicht mitgezählt, über 839 Schienenfahrzeuge.

Die größten Arbeitgeber im ÖPNV sind die *Leipziger Verkehrsbetriebe* mit 1.424 Beschäftigten¹⁹ und die *Hallesche Verkehrs-Aktiengesellschaft* mit 1.167 Beschäftigten. Die anderen Gesellschaften haben im Durchschnitt 106 Beschäftigte. Die kleinste Gesellschaft ist die *Busverkehr Geißler GmbH* mit 6 Beschäftigten und 7 Bussen, gefolgt von der Omnibus Leupold KG mit 17 Beschäftigten und 17 Bussen. Mehr als 100 Beschäftigte haben die *THÜSAC Personennahverkehrsgesellschaft mbH* mit 251 Beschäftigten und 121 Bussen, die *Omnibus Saalkreis GmbH* mit 231 Beschäftigten und 130 Bussen, die *Personennahverkehrsgesellschaft Merseburg-Querfurt mbH* mit 130 Beschäftigten und 91 Bussen, sowie die LVB-Tochter *Regionalverkehr Leipzig GmbH* mit 126 Beschäftigten und 84 Bussen, die in ihrer Tochtergesellschaft, der *Regionalverkehr Taucha GmbH*, nochmals 98 Mitarbeiter beschäftigt.

Abbildung 8: Leistungsdaten der Mitgliedunternehmen des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes (MDV)²⁰

Unternehmen	Busse	Schienenfahrzeuge
LVB	122	464
HAVAG	63	320
RVL (mit RVT)	98	---
DB Regio		
Burgenlandbahn	---	18
Autor Webel	25	---
Busverkehr Geißler	7	---
Omnibusverkehr Leupold	17	---
SAX-Bus	38	---
THÜSAC AG	121	---
PNVG Merseburg Querfurt	91	---
OBS Saalkreis	130	---
Gesamt:	712	802

Alle großen Verkehrsunternehmen befinden sich direkt oder wie bei den LVB indirekt über eine Holdinggesellschaft im öffentlichen Eigentum. Die größte private Busgesellschaft ist die *SAX-Bus Eilenburger Busverkehr GmbH*, an der zu 51 % die *Taeter GmbH & Co KG* beteiligt ist, die wiederum zu 80 % von dem European Player Vivendi über seine Tochter *Connex-Verkehrs GmbH* gehalten wird. Zu den privaten Busunternehmen zählen

¹⁹ Stand: 30.04.2001.

²⁰ Stand: Dezember 2001.

zudem die *Busverkehr Geißler GmbH*, die *Omnibusverkehr Leupold KG* und die *Auto Weibel GmbH*. Die Burgenlandbahn befindet sich zu 70 % in der Hand der *DB-Regio AG*, und zu 30 % ist die private *Karsdorfer Eisenbahngesellschaft* beteiligt. Nur auf den Busmarkt bezogen, der ja vor allem bezüglich der Liberalisierung zur Disposition steht, haben die privaten Anbieter im Gebiet des MDV einen Marktanteil von 18 %, und das überwiegend in den strukturschwächeren und ländlichen Gebieten, wo Schülerverkehre dominieren.

Interessant ist es, dass sich der expansionfreudige und äußerst liquide französische Mischkonzern Vivendi über seine deutsche Verkehrstochter Connex eine strategisch nicht unterzubewertende Ausgangsbasis in der Region für eine künftige expansive Wettbewerbspolitik verschafft hat.

XIII. Der Marktauftritt der European Players auf den geöffneten ÖPNV-Märkten Europas

Auf den in Europa bereits geöffneten oder völlig deregulierten Nahverkehrsmärkten, aber auch in den EU-Mitgliedsstaaten, in denen, wie in Portugal und Spanien, auch ohne gesetzlichen Regelungszwang Busverkehre bereits ausgeschrieben werden, hat das System der Ausschreibungen zu einer starken *Konzentration* auf wenige *Anbieter* geführt, die in der Regel auch transnational tätig sind. Die Herausbildung von European Players hat bezogen auf die Unternehmensstrukturen zu einem regelrechten *Strukturwandel auf dem ÖPNV-Markt in Europa* geführt, an dem Deutschland bisher jedoch nicht partizipiert hat. Mit der Öffnung seines Nahverkehrsmarktes im Zuge der Integration des europäischen Binnenmarktes wird sich Deutschland dieser Entwicklung aber nicht entziehen können. Dies wird voraussichtlich gewaltige Veränderungen in den Gesellschaftsstrukturen und Beteiligungsverhältnissen der deutschen öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen nach sich ziehen.

Wie schon jetzt auf den teilweise oder völlig liberalisierten Nahverkehrsmärkten in Europa zu beobachten ist, wird auch in Deutschland ein Konzentrationsprozess einsetzen, der, sollte es keine rechtlichen oder faktischen Einschränkungen geben, vor allem durch britische und französische European Players dominiert werden wird. Die sogenannten European Players sind Anbieter von öffentlichem Personennahverkehr auf der Straße und Schiene, die anders als in der Vergangenheit ihre Verkehrsleistungen über die nationalen Grenzen hinweg anbieten.

Jährliche Umsatzsteigerungen bei den European Players zwischen 10 und 20 % sowie Gewinnsteigerungen um die 15 % sind nichts Ungewöhnliches

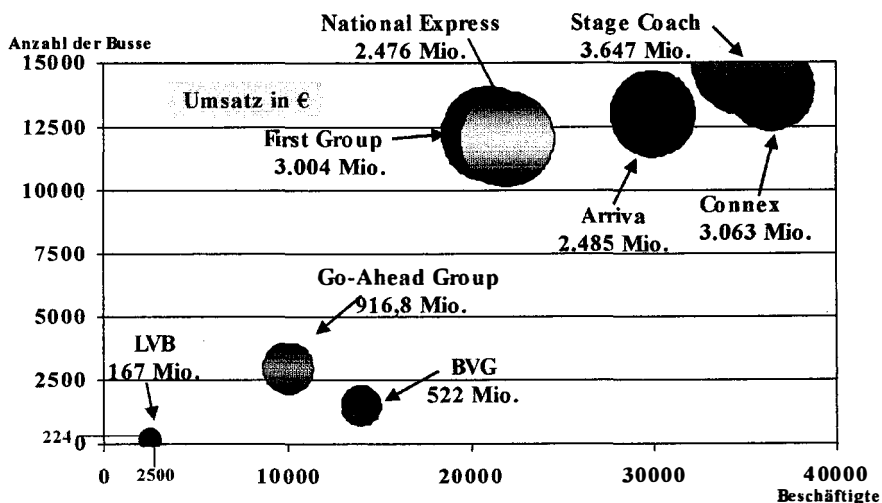
und verweisen auf die Konzentrationsprozesse einerseits sowie eine konsequente Shareholder-value-Orientierung andererseits. Wie die Beispiele Go Ahead und VIA-GTI in Schweden zeigen, ziehen sich die Unternehmen bei einer Nichterfüllung dieses Grundprinzips aus Beteiligungen auch zurück.

Bisher ist kein deutsches Verkehrsunternehmen außerhalb Deutschlands im ÖPNV ernsthaft aktiv, und somit zählen deutsche Verkehrsunternehmen auch nicht zu den European Players. Der deutsche Verkehrsmarkt als der größte ÖPNV-Markt im Gebiet der Europäischen Union ist umgekehrt für die European Players als Expansionsmarkt äußerst attraktiv: 21 Mrd. € werden im deutschen Verkehrsmarkt jährlich umgesetzt, wobei die öffentliche Hand 11 Mrd. € in Form von Ausgleichszahlungen oder Zuschüssen beisteuert.²¹ Das öffentliche Transferprinzip wird auch in Zukunft erhalten bleiben, allerdings, wie die Erfahrungen der skandinavischen Länder gezeigt haben, wird sich dieses auf der Basis öffentlicher Ausschreibungen von Konzessionen auf ein geringeres Niveau einpegeln. Aber auch auf der Basis dieses geringeren Niveaus erwarten die European Players, in Deutschland noch Gewinne erwirtschaften zu können. Das verweist auch darauf, dass größere Unternehmenskonzentrationen durchaus über strategische und wirtschaftliche Vorteile verfügen und Rationalisierungspotentiale zu Gunsten einer höheren Effizienz konsequent ausschöpfen. Zudem verfügen sie im Vergleich zu den deutschen, meist kommunalen und immer noch an Behördenstrukturen angelehnten Unternehmen über Wettbewerbserfahrungen, Kenntnisse und Erfahrungen in der Handhabung europaweiter Ausschreibungen sowie nationalspezifischer Besonderheiten.

Ein genaues Rating der European Players, bezogen vor allem auf den europäischen Busmarkt, ist aufgrund der schweren Zugänglichkeit zu den Daten, der differenzierten Datenlage, der zum Teil wie bei Stagecoach globalen, schwer lokalisierbaren wirtschaftlichen Aktivitäten und der Geschäftstätigkeiten auf unterschiedlichen Geschäftsfeldern exakt nur schwer möglich. Ein unmittelbarer Vergleich zwischen den einzelnen Unternehmen, bezogen nur auf das Geschäftsfeld des ÖPNV, ist kaum möglich. Trotzdem lassen sich, bezogen auf die Umsatzzahlen sowie die Zahl der Busse und Beschäftigten, Relationen zwischen den European Players herstellen, die verdeutlichen, an welcher Stelle, bezogen auf Unternehmensgröße und Marktkonzentration, die Leipziger Verkehrsbetriebe stehen.

²¹ Quelle: Ewors u. Illmann: Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr, in: Verkehrswesen Nr. 1 u. 2/2000.

Abbildung 8: Platzierung der LVB und Vergleich zu den European Players



Quellen: - Umsätze, Beschäftigte: Geschäftsberichte der Unternehmen 1999/2000

- Anzahl Busse: Geschäftsberichte der Unternehmen: Arriva. Schätzung VDV, National Express, Schätzwerte

Die Geschäftsberichte der European Players weisen zwar Differenzierungen zwischen Taxibetrieb, Schulbusverkehr, Fahrzeugvermietung oder Flughafenbetrieung auf, eine gewichtete und damit vergleichbare Separierung allein des öffentlichen Personennahverkehrs ist aber nur schwer möglich, so dass eine Rangfolge der European Players teilweise auf Schätzungen oder Analogieverfahren zurückgeht. Die größten Verkehrsbetriebe Europas finden wir derzeit in Großbritannien und Frankreich. In Großbritannien dominieren außerhalb Londons acht Konzerne mindestens 70 % des ÖPNV-Marktes, in Frankreich werden schätzungsweise 80 % des gesamten Marktes von drei Großbetreibern und fünf örtlichen Betreibern beherrscht. In Schweden entfällt auf drei große Anbieter ein Marktanteil von ungefähr 60 %, wobei die schwedische Linjebus beispielsweise wiederum in der Hand der französischen Connex-Gruppe ist und der schwedische Marktführer Swebus bis 1999 im Besitz der britischen Stagecoach war, bevor das Unternehmen im Jahr 2000 von der Concordia Bus BV übernommen wurde. Das heißt, bereits heute existieren zwischen den großen Anbietern Beteiligungsverflechtungen und Dependancen, die in Zukunft zunehmen werden.

Für das Tempo der Konzentrationsprozesse ist die Gestalt einer künftigen Marktzutrittsverordnung nicht unbedeutend. Der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission über die Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den öffentlichen Personenverkehr wurde am 14. November 2001 vom Plenum des EU-Parlaments mit Änderungen gebilligt. Eine wesentliche Änderung ist die Aufnahme des Artikels 6a zu den sogenannten Eigenproduktionen. Sollte die endgültige Fassung der Verordnung den Aufgabenträgern diese oder eine vergleichbar Möglichkeit zur Produktion von Verkehrsdienstleistungen in eigener Regie oder durch ein kommunales oder öffentliches Unternehmen, das im Eigentum der öffentlichen Behörde steht, geben, wird der Konzentrationsprozess zwar gehemmt, aber nicht aufgehalten werden. Die Gestaltung eines künftigen Wettbewerbs über Ausschreibungen steht nicht in direktem Bezug zu den Möglichkeiten der Privatisierung oder teilweisen Privatisierung öffentlicher Unternehmen, so dass in Deutschland auf jeden Fall die Bedeutung der European Players wachsen wird.

Anhang

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft zur Weiterentwicklung des Gemeindefortschritts

(1) Die kommunalen Unternehmen, vor allem die Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, haben sich über hundert Jahre lang als bürgerfreundliche Einrichtungen bewährt. In den vergangenen Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die kommunale Wirtschaft sowie die Wirtschaftsstruktur grundlegend verändert. Außerdem ist auf Erkenntnisfortschritte in der Ökonomie, insbesondere in der modernen Institutionentheorie und Managementlehre, hinzuweisen. Namentlich die zunehmende Liberalisierung klassischer Betätigungsfelder der öffentlichen Hand – und hier insbesondere der Kommunen – wie etwa der Energieversorgung, der Telekommunikation, der Abfallwirtschaft, des ÖPNV und künftig unter Umständen auch der Wasserversorgung stellen die Kommunalwirtschaft vor gänzlich neue Herausforderungen. Teilweise stehen diese deutlich im Widerspruch zu den Grundsätzen des überkommenen kommunalen Wirtschaftsrechts, das nicht auf den nun gegebenen Wettbewerb zwischen kommunalen und anderen, insbesondere privaten Unternehmen zugeschnitten war.

(2) Die **Vorschriften der Gemeindeordnungen** der Länder über die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden verlangen tendenziell übereinstimmend –, dass folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der öffentliche Zweck rechtfertigt das Unternehmen.
- Die Betätigung steht nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde.
- Beim Tätigwerden (in einigen Ländern: außerhalb des Infrastrukturbereichs) kann der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser oder wirtschaftlicher erfüllt werden.

Hinzu kommt vorwiegend das Örtlichkeitsprinzip (Beschränkung auf das Gemeindegebiet).

Als wesentliche Wirtschaftsgrundsätze fordern die Gemeindeordnungen die Sicherung der nachhaltigen Aufgabenerfüllung und – als Soll-Vorschrift – das Anstreben eines Ertrags für den Haushalt der Gemeinde (d.h. eine marktübliche Eigenkapitalverzinsung nach Dotierung der für die Entwicklung erforderlichen Rücklagen), soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.

Diese Vorschriften sind in der Vergangenheit ihrem Zweck im wesentlichen gerecht geworden. Seit die gemeindlichen Unternehmen uneingeschränkt dem Wettbewerb ausgesetzt sind und mehr Beweglichkeit benötigen, sind sie nicht mehr in vollem Umfang sachangemessen.

(3) Das gilt vor allem für die sogenannte **Subsidiaritätsklausel** der Gemeindeordnungen, wonach die Gemeinde nur tätig werden darf, wenn durch einen anderen der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher (nach einigen Gemeindeordnungen: nicht ebenso gut und wirtschaftlich) erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Diese Klausel sollte, wie es nach einigen Gemeindeordnungen bereits der Fall ist, für den Kernbereich der gemeindlichen Tätigkeit ganz entfallen. Die Entscheidung über Güte und Wirtschaftlichkeit von Leistungen sollte dem Markt überlassen bleiben.

(4) Außerhalb dieses Kernbereiches könnte zum Schutz insbesondere von Handwerk, Gastronomie und Kleinhandel daran gedacht werden, dass die Gemeinde nur unter Berücksichtigung der Belange dieser Unternehmen tätig werden darf. Dann würde allerdings eine Ausnahme für kommunale Hilfs- und Nebenbetriebe – wie teilweise schon vorhanden – in der Gemeindeordnung zu verankern sein, um den kommunalen Unternehmen, z.B. bei Werkstätten und Reparaturbetrieben, Reinigungsbetrieben oder Kantinen, die Wahl zwischen Eigenleistung und Fremdleistung zu belassen. Eine Pflicht, solche Leistungen auszuschreiben, sollte es nicht geben.

(5) Bei der Bindung der gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung an den **öffentlichen Zweck** sollte es bleiben. Betätigungen im Kernbereich der gemeindlichen Tätigkeit, insbesondere bei Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, Wohnungswirtschaft, öffentlichem Verkehr und Telekommunikation dienen anerkanntermaßen einem öffentlichen Zweck; gemeinderechtlich sollte dieser deshalb als gegeben angesehen werden. In anderen Tätigkeitsbereichen sollte die Gemeinde begründen müssen, worin sie den öffentlichen Zweck sieht. Es muss den kommunalen Unternehmen erlaubt sein, die Palette ihrer Produkte beziehungsweise Dienstleistungen zu erweitern sowie zur Stützung des Kerngeschäfts in neue Tätigkeitsfelder zu diversifizieren. Insbesondere müssen solche Leistungen zugelassen sein, die üblicherweise im Zusammenhang mit der Hauptleistung erbracht werden und die für die Bezugsentscheidung der Kunden von Bedeutung sind. Unter Wettbewerbsbedingungen müssen die kommunalen Unternehmen sich Wachstumsmöglichkeiten erschließen können, zumal wenn sie in stagnierenden oder gar schrumpfenden Märkten – etwa in der Energieversorgung – tätig sind. Ohne Wachstumsmöglichkeit ist ein dem Wettbewerb ausgesetztes Unternehmen langfristig nicht überlebensfähig.

(6) Der Grundsatz, dass die Betätigung in einem **angemessenen Verhältnis** zur **Leistungsfähigkeit der Gemeinde** stehen muss, ist auch in einem veränderten Umfeld sinnvoll. Er sollte unverändert beibehalten werden.

(7) Mit den Regeln des freien Marktes wäre es nicht vereinbar, wenn die unternehmerische Tätigkeit kommunaler Unternehmen auf die **Grenzen der jeweiligen Gemeinde** beschränkt bliebe. In liberalisierten Märkten ist auf größtmögliche Chancengleichheit der Marktteilnehmer zu achten, und zwar sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite. Dieses Ziel ist nur zu erreichen, wenn die Anbieterunternehmen ihre Leistungen grundsätzlich allen Nachfragern anbieten können. Die Vorschriften der Gemeindeordnungen sollten daher – dem Beispiel von Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen folgend – um eine Regelung ergänzt werden, die eine kommunalwirtschaftliche Betätigung jenseits der Gemeindegrenzen ausdrücklich zulässt.

(8) Den Gemeinden sollte grundsätzlich die Wahl zwischen einer öffentlich-rechtlichen und einer privatrechtlichen **Rechtsform** offen stehen. Nach dem Muster einiger Gemeindeordnungen ist zu empfehlen, dass neben der Eigenbetriebsform auch die rechtlich selbständige öffentliche Anstalt als Rechtsform gewählt werden kann. Bei den privatrechtlichen Rechtsformen sollte es einen zwingenden Nachrang der Aktiengesellschaft nicht geben. Im Übrigen sollten die Vorgaben für privatrechtliche Rechtsformen wie bisher knapp gehalten werden und nicht – wie in einzelnen Neuregelungen – ausufern.

(9) Die **externe Rechnungslegung** wird weitestgehend durch international harmonisierte, trägerunabhängige Vorschriften geregelt; das kommunale Eigenbetriebsrecht ist dem – mit zum Teil strengeren Vorgaben – gefolgt. Dabei sollte es im Grundsatz auch künftig bleiben. Weiteren Schritten zur Internationalisierung der Rechnungslegung sollte das Recht der gemeindlichen Eigenbetriebe folgen.

Im Verhältnis zur jeweiligen Trägergemeinde sollte ein ausgeformtes Berichtswesen – das aber nicht gesetzlich zu regeln ist – selbstverständlich sein. Ein jährlicher Beteiligungsbericht (dem Gemeinderat vorzulegen) sollte als normierte Verpflichtung vorgegeben werden. Eine obligatorische Berichterstattung der Verwaltung zu den öffentlichen Zwecken bzw. Aufgaben und deren Erfüllung ist geboten.

Zu beachten sind auch die Bestrebungen zur integralen Fortentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens. Dabei sind die Möglichkeiten der

rechnungsmäßigen Zusammenfassung von Kernverwaltung und ausgliederten Unternehmen – mit dem Langfristziel einer konsolidierten Rechnungslegung – zu berücksichtigen.

(10) Die gemeinderechtlichen **Wirtschaftsgrundsätze** sind auch dann sinnvoll, wenn Marktzwänge den Gestaltungsspielraum einengen und eine – in Monopolsituationen angebrachte – Begrenzung der Erträge durch normierte Preis- oder Gebührenbeschränkung nicht zwingend geboten erscheint. Für eine grundlegende Änderung der geltenden Vorschriften besteht daher keine Veranlassung.

Berlin, April/Mai 2001

Für den Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft:

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Eichhorn, Universität Mannheim (Vorsitzender)

Prof. Dr. Helmut Cox, Universität – GH Duisburg (Stellv. Vorsitzender)

Prof. Dr. Wolf Gottschalk, Universität Göttingen (Stellv. Vorsitzender)

Prof. Dr. Dr. h.c. Günter Püttner, Universität Tübingen (Stellv. Vorsitzender)

Prof. Dr. Gerold Ambrosius, Universität – GH Siegen

Dr. Heinz Bolsenkötter, WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

Prof. Dr. Günther E. Braun, Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Helmut Brede, Universität Göttingen

Prof. Dr. Dietrich Budäus, Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich, Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Jens Harms, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt

Dr. Ulrich Kirchhoff, Landesbank Hessen-Thüringen, Frankfurt/M.

Prof. Dr. Holger Mühlenkamp, Universität Hohenheim, Stuttgart

Prof. Dr. Werner Noll, Universität Würzburg

Prof. Dr. Dres. h.c. Karl Oettle, Universität München

Prof. Dr. Christoph Reichard, Universität Potsdam

Prof. Dr. Gebhard Zimmermann, Universität Oldenburg

Die Teilnehmer des Symposiums*

Thomas **Abel**, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

Ralf **Alberg**, Norddeutsche Landesbank, Hannover

Dr. Constantin H. **Alsheimer**, Stadtkämmerei Frankfurt am Main

Bärbel v. **Alt-Stutterheim**, Stadtkämmerei Dresden

Eckhard **Bachmann**, GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V., Berlin

Richard **Bauer**, Landesbank Baden-Württemberg, Karlsruhe

Christoph **Beck**, Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH

Dr. Florian **Becker**, Max-Planck-Projektgruppe "Recht der Gemeinschaftsgüter", Bonn

Dieter **Beese**, Norddeutsche Landesbank, Hannover

Andreas **Berthold**, Stadtwerke Löbau GmbH

Dirk **Bessau**, inomic-research & coaching GmbH, Leipzig

Harald **Bitterlich**, Stadtverwaltung Schönebeck/Elbe

Dr. Heiko **Blume**, Norddeutsche Landesbank, Hannover

Yvette **Bödecker**, OB-Beteiligungsmanagement, Stadt Mannheim

Karsten **Böhm**, Referat für Arbeit und Wirtschaft, Stadtverwaltung München

Bert **Böbler**, Hauptamt, Stadt Wittenberg

Prof. Dr. Günther E. **Braun**, Universität der Bundeswehr München

Klaus **Brühl**, Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband, Berlin

Horst **Brum**, Unternehmensberater, Berlin

Andreas **Buchholz**, Stadtwerke Potsdam GmbH

Prof. Dr. Dietrich **Budäus**, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

Siegfried **Cierpinsky**, Wohnungswirtschaftsgesellschaft mbH Quedlinburg

Prof. Dr. Helmut **Cox**, Universität/Gesamthochschule Duisburg

Anja **Dahmen**, Niederrheinische Verkehrsbetriebe AG, Moers

Wolfgang **Denecke**, Stadtrat, Leipzig

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter **Eichhorn**, Universität Mannheim

Klaus **Emge**, Landesbank Berlin

Dr. Joachim **Fischer**, Stadtrat, Leipzig

Reinfrid **Fischer**, Rechtsanwalt, Berlin

Klaus-Eckhard **Friedrich**, Seelower Verkehrsgesellschaft

* Aufgeführt sind die Teilnehmer, die sich in die ausgelegten Teilnehmerlisten eingetragen hatten.

Heiner **Fritzsche**, SPD-Fraktionsgeschäftsführung, Gera
Hans-Jörg **Gast**, Büro des Bürgermeisters, Herford
Werner **Glaesel**, Parl. Berater der PDS-Fraktion im Sächsischen Landtag, Dresden
Gert **Gottschalk**, Chemnitzer Verkehrs-AG
Prof. Dr. Wolf **Gottschalk**, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln
Ekkard **Günther**, Regionalverkehrsgesellschaft mbH, Weißenfels
Rainer **Güther**, Regionalbus Oberlausitz GmbH Bautzen
Andreas **Habicht**, Stadtrat, Leipzig
Hartwig **Hammerich**, Elster-Nahverkehrs GmbH, Finsterwalde
Wilhelm Georg **Hanss**, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH
Lothar **Hartfiel**, Kommunaler Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
Simone **Hartmann**, Stadtverwaltung Potsdam
Hubert **Hasenauer**, Stadtverwaltung Fulda
Christa **Hecht**, Berliner Wasserbetriebe AöR
Klaus **Heininger**, Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH
Dr. Wolfgang **Hemmen**, Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband, Berlin
Günter **Herre**, KPMG, Hamburg
Petra **Hoffmann**, Stadtwerke Riesa GmbH
Wolfgang **Jähnichen**, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH
Dr. Bernd **Janson**, Fachhochschule Merseburg
Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut **Jenkis**, Universität Dortmund
Peter **Kaminski**, Bürgermeister, Leipzig
Wolfgang **Keil**, Landesbank Berlin
Klaus **Keller**
Claudia Kienberger-**Toussaint**, Deutsche Leasing AG, Bad Homburg v.d.H.
Manfred **Kirchmer**, Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Magdeburg
Siegfried **Kluge**, Stadtkämmerei Erfurt
Herbert **König**, Stadtwerke München GmbH
Annette **Körner**, Stadträtin, Leipzig
Dr. Reinhild **Köster**, Westdeutsche Landesbank, Düsseldorf
Birgit **Kofer**, Stadtverwaltung Potsdam
Helmut **Kostka**, Sächsischer Rechnungshof, Leipzig
Bernhard **Krabiell**, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Leipzig
Prof. Dr. Jost **Kramer**, Hochschule Wismar

Ronald **Krause**, Stadtverwaltung Weißwasser
Jürgen **Krüger**, Strausberger Verkehrsgesellschaft mbH
Karin **Kühl**, Stadtverordnete, Cottbus
Udo **Land**, Landkreis Leipziger Land, Leipzig
Dr. Christoph **Landerer**, Berliner Stadtreinigungsbetriebe AöR
Klaus **Lederer**, Kommunalpolitisches Forum e.V., Berlin
Wolf **Leetz**, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Berlin
Knut **Lehmann**, Landesamt für Versorgung und Soziales Sachsen-Anhalt, Halle
Steffen **Lehmann**, Mitteldeutscher Verkehrsverbund GmbH, Leipzig
Ulrich **Lehmann**, Verband deutscher Verkehrsunternehmen, Landesgruppe Ost, Leipzig
Prof. Thomas **Lenk**, Universität Leipzig
Barbara **Leutner**, Deutscher Städtetag, Köln
Dr. Achim von **Loesch**, Frankfurt/M.
Grete von **Loesch**, Frankfurt/M.
Dr. Gerhard **Mener**, Stadtwerke Leipzig GmbH
Friedrich **Metzger**, Rechtsamt, Mannheim
Simone **Michel**, Eigenbetrieb Gebäude und Anlagenverwaltung, Plauen
Dieter **Mlynek**, Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Magdeburg
Astrid **Möller**, Kreissparkasse Gotha
Carin **Müller**, Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen, Berlin
Dr. Thomas **Muthesius**, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Köln
Holger **Neumann**, Stadtwerke Potsdam GmbH
Reinhard **Noack**, Wibera AG, Dresden
Prof. Dr. **Werner Noll**, Universität Würzburg
Prof. Dr. Dres. h.c.Karl **Oettle**, Universität München
Erhard **Ott**, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin
Christine **Pastor**, Chemnitz
Hans-Werner **Penk**, Niedersächsisches Innenministerium, Hannover
Viktor Wilpert **Piel**, Universität Trier
Gregor **Pier**, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, Berlin
Rainer **Plaßmann**, Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft - CEEP, Brüssel
Prof. Dr. Dr. h.c. Günter **Püttner**, Universität Tübingen
Andreas **Putzer**, Vetter GmbH, Bitterfeld
Thomas **Rathsfeld**, Stadtrat, Erfurt

Erik **Reigl**, Stadtverwaltung Suhl
Hubert **Resch**, Bremer Straßenbahn AG
Dr. Wolfram **Richter**, Stadtwerke Eilenburg GmbH
H.-Jürgen **Röthe**, SCALAR Wittenberger Omnibusverkehr GmbH
Regine **Rohark**, Bautzener Wohnungsbaugesellschaft mbH
Walter **Rubsamen**, Stadtverwaltung Freiburg
Thorsten **Rühle**, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH
Lebrecht **Rürup**, Rechtsanwalt, Düsseldorf
Volker **Schemmel**, MdL Thüringen, Altenburg
Dr. Andreas **Schirmer**, Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH
Mechthild **Schmitt**, Stadtverwaltung Fulda
Ulrike **Schnaus**, Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen, Frankfurt/M.
Jens **Schneider**, Deutsche Kreditbank AG, Berlin
Michael **Schöneich**, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln
Brigitte **Schulz**, Stadtverwaltung Suhl
Norbert **Schulz**, Bayerisches Staatsministerium des Innern, München
Thomas **Singer**, Mittelrheinische Treuhand GmbH, Koblenz
Bernd **Skudelny**, Amt für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung, Zwickau
Kay **Sonntag**, Deutsche Kreditbank AG, Leipzig
Dr. Patrick **Steinpaß**, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Berlin
Angela **Sturm**, Landkreis Sächsische Schweiz, Pirna
André **Tegtmeier**, Finanzbehörde Hamburg
Frank **Tesmer**, Investitionsbank des Landes Brandenburg, Potsdam
Dr. Lothar **Tippach**, Stadtrat, Leipzig
Oliver **Uecke**, Universität Leipzig
Markus **Ulbig**, Oberbürgermeister, Pirna
Johannes **Ungvári**, Fernwasserzweckverband Nord- und Ostthüringen, Erfurt
Hajo Graf **Vitzthum**, Rostocker Straßenbahn AG
Lorenz **Wachinger**, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Berlin
Cornelia **Weber**, SachsenFernsehen
Dr. Hans-Peter **Wendler**, Norddeutsche Landesbank, Magdeburg
Norbert **Wesling**, Stadtverwaltung Stendal
Matthias **Wohltmann**, Deutscher Landkreistag, Berlin
Dieter **Wulfmeyer**, Kämmerei Herford

Holger **Zachmann**, Norddeutsche Landesbank, Berlin

Karl-Friedrich **Zais**, MdL Sachsen, Chemnitz

Das Symposium fand statt mit Unterstützung

- der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig GmbH,
- der Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH
- der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH und
- der Stadtwerke Leipzig GmbH.

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 Gemeindewirtschaftsrecht, 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)
- Heft 17 Sparkassen und Landesbanken in der Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1998)
- Heft 18 Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland. Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Dokumentation der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) (2001)
- Heft 19 Rollenwechsel kommunaler Unternehmen, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Dietrich Budäus, Peter Eichhorn, Wilhelm Georg Hanss, Rainer Plaßmann, Günter Püttner und Michael Schöneich (2002)