

## Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen

Referate einer vom Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft veranstalteten Tagung

mit Beiträgen von

Christian Böllhoff  
Dietmar Bräunig  
Martin Brüggemeier  
Elisabeth Göbel  
Bodo Herrmann  
Christina Schaefer  
Hans-Peter Schwintowski  
Ludwig Theuvsen  
Stefan Weber

Herausgegeben von der  
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
Berlin 2007

Herausgeber:  
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

## Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen

Referate einer vom Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 1./2. März 2006 in Machern (Sachs.) veranstalteten Tagung

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft  
Heft 24

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

ISBN 3-928615-18-1

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, E-Mail [dsceep@goew.de](mailto:dsceep@goew.de), Internet [www.goew.de](http://www.goew.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: Gallus Druckerei KG, Berlin

Berlin 2007

# Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen

Referate einer vom Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 1./2. März 2006 in Machern (Sachs.) veranstalteten Tagung

Inhalt	Seite
Vorwort <i>Frank Schulz-Nieswandt</i>	5
Demografischer Wandel in Deutschland – Herausforderungen für die öffentliche Wirtschaft <i>Christian Böllhoff</i>	7
Demografischer Wandel – Auswirkungen auf die Dienstleistungen des öffentlichen Finanzsektors aus der Sicht einer Förderbank <i>Stefan Weber</i>	21
Von der Gewährleistungs- zur Initiativefunktion: Neue Handlungsstrategien des Staates am Beispiel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes <i>Ludwig Theuvsen</i>	40
Erwerbswirtschaftliche Rationalität und Gemeinwohl – Führt Privatisierung zu einer effizienteren Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben? <i>Elisabeth Göbel</i>	69
Marktliche Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen <i>Dietmar Bräunig</i>	78
Der Einfluss der Europäischen Union auf die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen <i>Bodo Herrmann</i>	84
PPP, Inhouse und Ausschreibungswettbewerb <i>Hans-Peter Schwintowski</i>	91
Öffentliches Beteiligungscontrolling vor dem Hintergrund aktueller Reformentwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen <i>Christina Schaefer</i>	99
Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen – Perspektiven im Lichte von Electronic Government <i>Martin Brüggemeier</i>	111

Anhang: Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft <i>Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft vom Januar 2003</i>	124
Die Teilnehmer der Tagung	131
Die Referenten/Autoren	132

## Vorwort

Der vorliegende Band enthält die Referate der Jahrestagung 2006 des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW), die am 1. und 2. März 2006 im Aus- und Weiterbildungszentrum der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH in Machern (Sachs.) stattfand.

Der Wissenschaftliche Beirat veranstaltet seit einer Vielzahl von Jahren diese Tagungen jeweils am „Aschermittwoch“ und dem darauf folgenden Donnerstag zu Themen aus seinem Arbeitsbereich, also den öffentlichen Dienstleistungen und der öffentlichen Wirtschaft, verstanden in einem funktionalen Sinne – neben den öffentlichen Unternehmen auch andere Erbringer öffentlicher Dienstleistungen wie auch die Beziehungen zwischen den Erbringern und den öffentlichen Auftraggebern umfassend.

Zu den Jahrestagungen werden außer den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats regelmäßig einige Gäste eingeladen, die zu den angesetzten Themen Interessantes beitragen können: zum einen Wissenschaftler, die nicht dem Wissenschaftlichen Beirat angehören und zum anderen Experten aus der Praxis der öffentlichen Wirtschaft, vor allem auch Mitglieder des Vorstands der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

Zu den Themen, die in den letzten Jahren auf den Jahrestagungen des Wissenschaftlichen Beirats diskutiert wurden, gehören z.B.: Marktstrategien öffentlicher Unternehmen, Internationalisierung der Rechnungslegung für die öffentliche Wirtschaft, Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat, Regulierung der Elektrizitätswirtschaft, Sparkassen und Landesbanken ohne Gewährträgerhaftung sowie Liberalisierung im Öffentlichen Personennahverkehr.

Mehrere dieser Veranstaltungen sind (als „Papers“) dokumentiert worden. Diese Tagungsdokumentationen werden von der der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft kostenlos an Interessenten abgegeben. Eine Übersicht über die bisher erscheinenden Dokumentationen findet sich am Ende dieses Bandes.

Mit der vorliegenden Veröffentlichung erscheint erstmals der Tagungsband einer Jahrestagung des Wissenschaftlichen Beirats in der Reihe „Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft“. Dies hat zum einen mit der für die GÖW sehr zentralen Thematik der Jahrestagung 2006 zu tun, nämlich der Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen, und zum anderen mit der

besonderen Qualität der Beiträge der Referenten, die die Dokumentation der Vorträge in Buchform nahegelegt hat.

Mit der Wahl des Themas Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen verfolgte der Wissenschaftliche Beirat die Absicht, eine Diskussion neu zu beleben, die er vor einigen Jahren geführt hatte und deren Ergebnisse in einem Anfang 2003 erschienenen Positionspapier mit dem Titel „Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft“ veröffentlicht wurden.

Die damalige Diskussion war ausgelöst worden durch den Veränderungsprozess des öffentlichen Sektors in Deutschland, als dessen Ursachen (1) Wandel des Staatsverständnisses, (2) „Überlastung“ öffentlicher Haushalte und Staatsverschuldung, (3) Internationalisierung und Vorgaben der Europäischen Kommission sowie (4) technische Entwicklungen festgestellt wurden. In dem Positionspapier, das in diesem Band (auf den Seiten 124-130) nochmals abgedruckt wird, zeigte der Wissenschaftliche Beirat Perspektiven für die öffentliche Wirtschaft auf und nahm für sich eine Positionsbestimmung angesichts des festgestellten Wandels vor.

Zu seiner Jahrestagung 2006 lud der Wissenschaftliche Beirat die Kollegen und Kolleginnen Bräunig, Brüggemeier, Göbel, Schaefer, Schwintowski und Theuvsen sowie Dr. Herrmann vom Verband kommunaler Unternehmen ein und bat sie, jeweils in einem Kurzreferat einerseits die in dem Positionspapier dargestellten Entwicklungen und deren Fortsetzung seit dem Erscheinen des Papiers einzuschätzen und zu bewerten sowie andererseits darzustellen, welche Folgerungen sie für die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen ziehen. Die Wahl thematischer Schwerpunkte wurde den Kollegen selbst überlassen.

Zu einem Spezialaspekt, nämlich den zu erwartenden Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Dienstleistungen, konnten als Vortragsredner der Geschäftsführer der Prognos AG Herr Böllhoff sowie der Stellvertretende Vorstandsvorsitzende der Sächsischen Aufbaubank Herr Weber gewonnen werden.

Für den Wissenschaftlichen Beirat bedanke ich mich sehr herzlich bei allen neun Referenten, die zugleich die Autoren dieses Bandes sind.

Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt  
Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

## **Demografischer Wandel in Deutschland – Herausforderungen für die öffentliche Wirtschaft**

### **I. Zusammenhänge: Demografie als komplexes Phänomen**

Das Thema Demografie nimmt seit einiger Zeit viel Platz in der öffentlichen Diskussion ein. Die Alterung der Gesellschaft durch die höhere Lebenserwartung und die seit langer Zeit zu niedrige Geburtenrate in Deutschland ist zu einem großen Thema geworden. Dieses Demografieproblem hat in vielerlei Hinsicht Folgen. Das betrifft das Zusammenleben in der Gesellschaft und in den Familien ebenso wie die Sozialen Sicherungssysteme. Die Arbeitswelt, der Wohnungsmarkt, der Konsum sowie die öffentlichen Dienstleistungen und deren Kosten in der Zukunft werden starken Veränderungen unterworfen.

Die Folgen in regionaler Hinsicht sind ein spezielles Thema – für die einzelnen Bundesländer, für große und mittlere Städte und für die Landkreise. Die Auswirkungen werden regional sehr unterschiedlich sein: in ihrem Ausmaß einmal mehr und einmal weniger dramatisch, aber auch qualitativ verschieden. Dies ist ein wichtiger Punkt; denn diese Auswirkungen erfordern auch ganz unterschiedliche Verhaltens- und Verfahrensweisen in den einzelnen Regionen. Dadurch erwachsen neue Herausforderungen für die öffentliche Wirtschaft, die sich an einigen Themengebieten festmachen lassen.

Demografie, sagt der Forscher David K. Foot von der Universität Toronto, erklärt zwei Drittel von allem. Ob das stimmt oder nicht, spielt keine so große Rolle. Aber wir haben viele Jahre lang die Dimension des Problems übersehen, zumindest aber unterschätzt. Obwohl beispielsweise Professor Birg von der Universität Bielefeld schon seit vielen Jahren zu diesem Thema geforscht und entsprechende Ergebnisse geliefert hat, ist die Demografieentwicklung in Deutschland im Grunde erst Ende der 1990er Jahre ein größeres Thema geworden und in jüngster Zeit noch zusätzlich verstärkt in der öffentlichen Debatte in den Blickpunkt geraten. Dabei hätte sie schon Mitte der 1970er Jahre Mittelpunkt des breiten Interesses und damit Kern von Diskussionen sein können, wenn man die Arbeiten von Professor Birg rechtzeitig wahrgenommen hätte.



Die Demografieentwicklung ist mit ihren Folgen sicherlich einer der Mega-Trends, die unser Leben beziehungsweise unsere Zukunft in starkem Maße beeinflussen. Es gibt nur ganz wenige Länder, nur wenige Gebiete in der Welt, die von diesem Thema nicht betroffen sind. Alle anderen spüren die Auswirkungen bereits jetzt oder werden sie in Kürze zu spüren bekommen.

Demografie beeinflusst auch viele Themen, über welche die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft nachdenkt. Das betrifft beispielsweise die Stadtwerke, den Wohnungsmarkt, die städtischen Infrastrukturen, Gebühren für kommunale Dienstleistungen, die „zweite Miete“, dazu natürlich auch die öffentlichen Haushalte. Es macht dabei im Grunde keinen Unterschied, ob wir über öffentliche oder nicht-öffentliche Anbieter beziehungsweise Dienstleister sprechen. Es könnte genauso gut um die demografischen Auswirkungen für private Dienstleistungsbetriebe oder Hersteller von Produkten gehen. Grundsätzliche Unterschiede gibt es in diesem Fall nicht, auch wenn es in der öffentlichen Wirtschaft ein paar ganz spezifische Auswirkungen gibt, die sich von denen in der privaten Wirtschaft unterscheiden.

## **II. Prognose: Die demografische Entwicklung in Deutschland**

### **1. Von mehr als 80 auf rund 71 Millionen Einwohner bis 2050**

Das, was in Deutschland vor uns liegt, hat schon heute spürbare quantitative Auswirkungen. Wir verlieren pro Jahr etwa 250.000 Einwohner im demografischen Wandel. Das entspricht einer mittelgroßen Stadt wie Bielefeld, wo ich herkomme. Das sei an dieser Stelle nur als ein Beispiel genannt. Der Vergleich mit der Einwohnerzahl von solchen mittelgroßen Städten macht plastischer, was passiert, wenn unsere Bevölkerung Jahr für Jahr etwa um eine Viertelmillion Menschen schrumpft. Heute leben mehr als 80 Millionen Menschen in Deutschland. Je nach Prognose haben wir im Jahr 2050 aber nur noch eine Zahl von etwa 70 bis 73 Millionen zu erwarten. Es spielt dabei keine große Rolle, ob die Schätzung beispielsweise auf 71,2 oder 72,4 Millionen hinausläuft. Diesen Wandel werden wir jedenfalls sehr deutlich und relativ schnell sehen.

### **2. Hohe Bevölkerungsverluste im Osten**

Das Thema – so sehr es auch ganz Deutschland betreffen mag – hat regional, also zunächst einmal in den einzelnen Bundesländern, sehr

unterschiedliche Ausprägungen. In absoluten Zahlen verliert zwar Nordrhein-Westfalen die meisten Einwohner in diesem Prozess – nämlich rund zwei Millionen bis zum Jahr 2050. Aber Nordrhein-Westfalen hat auch als bevölkerungsreichstes Bundesland die größte Basis. Prozentual bedeutet dies ein Bevölkerungsrückgang um etwa 12 %. Das ist eine ähnliche Größenordnung, wie sie auch in Hessen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland zu erwarten ist.

Viel dramatischer – im Verhältnis zur Einwohnerzahl – ist die Entwicklung in den ostdeutschen Ländern: Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Hier haben wir Bevölkerungsverluste – und zwar wegen Demografie *und* wegen Emigration, also Wegzug (häufigster Grund: Arbeitsplatzwechsel) – in einer Größenordnung von etwa 25 - 30 % zu erwarten. Man kann sich vorstellen, was das zum Beispiel für eine durchschnittliche 70.000-Einwohner-Stadt bedeutet, die in den letzten 15 Jahren schon 20 % ihrer Einwohner verloren hat – und was das auch für die Stadtwerke, die dort für die Versorgung zuständig sind, an Konsequenzen nach sich zieht.

Diese Prognose, dieses Szenario, muss allen Landesregierungen und allen Kommunalverwaltungen zu denken geben. Einen kleinen Vorteil haben die Ostdeutschen allerdings gegenüber den Westdeutschen; dort ist der demografische Wandel nämlich schon da. In Ostdeutschland können wir sehen, dass bereits Aktivitäten in dieser Hinsicht entwickelt worden sind. Das ist in Westdeutschland vielfach überhaupt nicht der Fall. Da fehlt bei vielen Kommunalverwaltungen das Problembewusstsein. Aber der demografische Wandel findet nicht nur in Ostdeutschland statt, er wird auch Westdeutschland und die Kommunen dort treffen.

Die neuen Bundesländer werden nicht nur früher, sondern wie bereits dargestellt auch stärker betroffen sein als die alten Länder. Wenn man sich eine Landkarte der Bundesrepublik vorstellt, dann gibt es überdurchschnittlich viele Bereiche in den neuen Ländern, in denen die demografische Situation besonders problematisch darstellen wird. Und es gibt nur wenige Ecken in ganz Deutschland, die im Grunde von der Entwicklung so gut wie gar nicht oder nur am Rande betroffen sind. Wir werden also im gesamten Land einen Bevölkerungsrückgang haben, der allerdings besonders stark in einigen ostdeutschen Regionen ausgeprägt sein wird – so zum Beispiel speziell im südlichen Sachsen, im östlichen Brandenburg und in Teilen Mecklenburg-Vorpommerns. Im Westen Deutschlands sind zum Beispiel insbesondere Teile des Ruhrgebiets vom demografischen Wandel betroffen. Und dort setzt nun doch so langsam ein Denkprozess ein.

In meiner Heimatstadt Bielefeld stieß dieses Thema jüngst bei einem Vortrag bei den Stadtwerken auf Erstaunen: insbesondere die Prognose, dass Bielefeld – das heute etwa 330.000 Einwohner hat – im Jahr 2050 etwa 50.000 Einwohner weniger haben wird. Und Bielefeld gehört noch nicht einmal zum Ruhrgebiet, sondern liegt etwas weiter nördlich. Aber solche Städte, die keinen ausgesprochenen Anreiz für ihre Bewohner oder potenzielle Zuzügler bieten, werden von den demografischen Veränderungen besonders betroffen sein.

Es gibt natürlich auch einige andere Prognosen zu diesem Thema, manche sind vielleicht etwas positiver (oder besser: etwas weniger negativ) im Ergebnis. Die hier dargestellten Prognosen von Prognos beruhen auf Zahlen der Statistischen Landesämter, die meines Erachtens ein ziemlich realistisches Bild vermitteln.

### **3. Die Alterspyramide kippt**

Der eine Trend ist: Wir werden weniger. Der andere Trend ist: Wir werden älter. Die Alterspyramide in Form eines Tannenbaums – breite (junge) Basis, dünne (alte) Spitze – gehört ohnehin der Vergangenheit an. Bei der heutigen Alterspyramide in Form einer Zwiebel – mit Einbuchtungen, die weltkriegsbedingt sind – hat sich schon eine etwas „ungesunde“ Form gebildet. Aber im Jahr 2050 wird die Alterspyramide in keiner Weise mehr Ähnlichkeit mit einer Pyramide haben, sie wird sogar fast auf den Kopf gestellt – mit einer dünnen (jungen) Basis und einer breiten (alten) Spitze. Das muss Leute meiner Altersgruppe, der Generation in den Vierzigern, und die Jüngeren mit Schrecken erfüllen. Da stellt sich die Frage, wer kommt später für die Sozialversicherung, Rentenversicherung, Gesundheitspflege usw. der dann Alten auf? Dieses Problem, das da auf uns zukommt, muss uns heute schon beschäftigen.

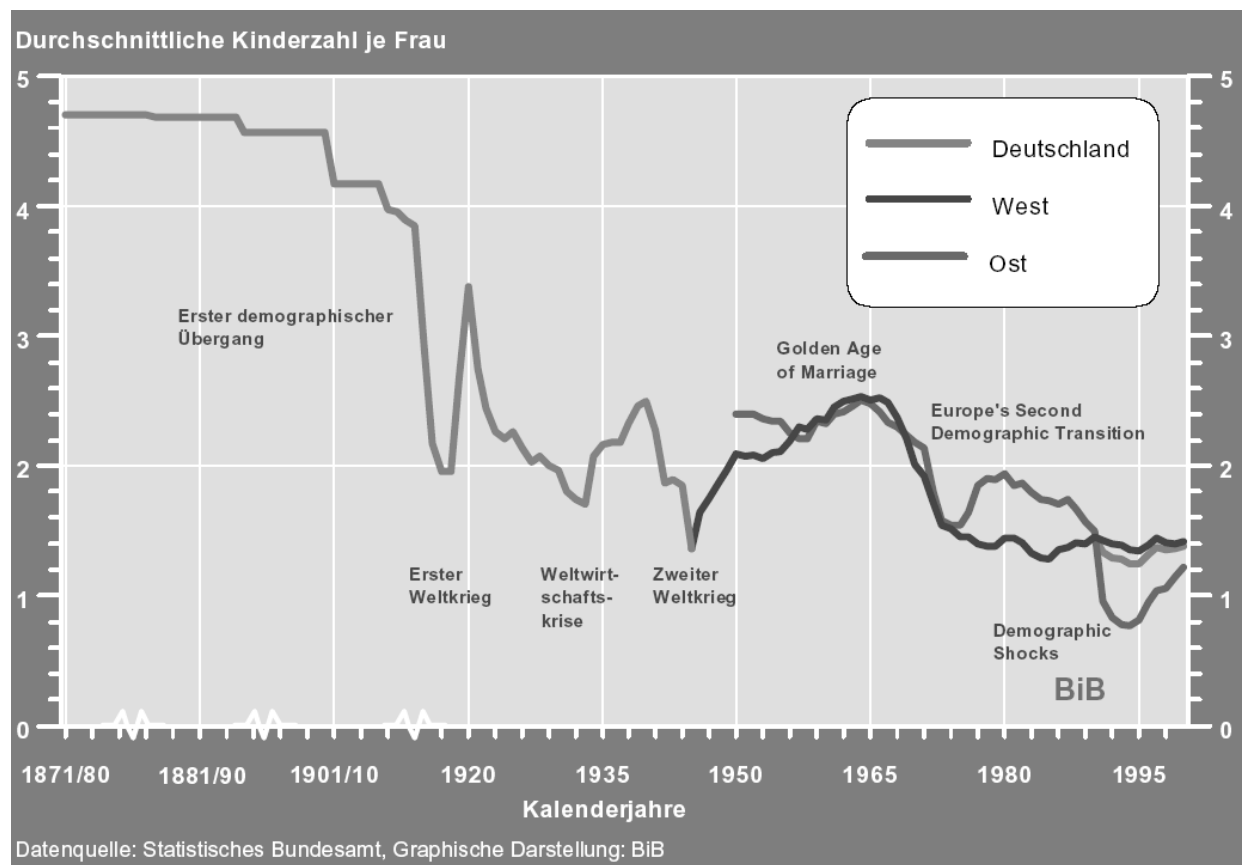
Das klingt etwas provokativ. Insbesondere, wenn man weiß, dass Prognos auch sehr stark im Familienbereich tätig ist. Wir entwickeln familienpolitische Maßnahmen, und deswegen wird von Prognos ein solches Szenario wie oben dargestellt natürlich nicht unbedingt erwartet. Aber es gibt ein zutreffendes Bild ab. Die einzige etwas größere Region in Deutschland, die eine für den Bevölkerungserhalt ausreichende Geburtenrate erzielt, ist die Gegend rund um Cloppenburg. Dieser Landstrich ist sehr katholisch und sehr landsmännisch geprägt. Damit ist ein Beispiel genannt, das auf einen Trend bei den positiven Ausnahmen in der Bevölkerungsentwicklung hinweist. Die Regionen mit den relativ besten Geburtenraten, wo die Altersstruktur sich weniger problematisch

entwickeln wird, sind insbesondere die katholischen Familienhochburgen. Diese sind vor allem in einigen Teilen Süddeutschlands, also Bayerns und Baden-Württembergs, zu finden. Andere Familienhochburgen kristallisieren sich im Norden und Nordwesten, beispielsweise im Emsland und im nördlichen Teil Niedersachsens, heraus. Alle sind überwiegend eher konservative ländliche Gegenden. Überhaupt stehen die großen Städte in unseren Prognosen tendenziell problematischer da als ländliche Regionen.

#### 4. Niedrigste Geburtenrate der Welt

In Ostdeutschland ist, wie dargelegt, die Situation besonders dramatisch: Erstens ist die Geburtenrate noch niedriger als im Westen. In ganz Deutschland wurden im Jahr 2003 pro Frau 1,34 Kinder geboren, in Ostdeutschland aber nur 1,1. Dies ist die niedrigste Geburtenrate, die wir insgesamt auf der Welt haben. Das ist schon sehr bemerkenswert. Zweitens haben wir in Ostdeutschland oder aus Ostdeutschland heraus eine enorme Binnenwanderung nach Westdeutschland. Es sind immer

**Abbildung 1:** Durchschnittliche Kinderzahl je Frau



noch pro Jahr etwa 90.000 Menschen, die sich in Richtung Westen bewegen. Das führt dazu, dass sich diese Demografieschleife, diese Negativ-Entwicklung, noch weiter verstärkt. Es sind tendenziell eher die Jungen und eher die gut Qualifizierten, die nach Westdeutschland wandern. Das hat entsprechende demografische Konsequenzen nicht nur in der aktuellen, sondern auch noch in der nachfolgenden Generation. Würde der Trend anhalten, dann wären 2020 von den Einwohnern in den neuen Ländern rund zwei Drittel Rentner.

Es besteht zwar Hoffnung und eine gewisse Erwartung, dass es gelingt, die Geburtenrate von jetzt etwa 1,3 in Deutschland insgesamt wieder etwas zu erhöhen. Andere Länder – die skandinavischen Staaten, die Niederlande und auch Frankreich – haben uns vorgemacht, dass man dies mit einigen vernünftigen Maßnahmen fördern kann. Aber von einer Geburtenrate von 2,1 oder einem ähnlich hohen Wert brauchen wir nicht mehr zu träumen.

Fakt ist, dass das bisher Geschehene beziehungsweise nicht Geschehene irreparabel ist. Daran ist nichts mehr zu ändern. Die Kinder, die nicht geboren wurden in den letzten 40 Jahren – der Pillenknick ist in allen Statistiken sehr deutlich Mitte der 1960er Jahre zu erkennen – können wir nicht wieder aufholen. Eventuell, und wenn dann in gewissem Maße, durch Migration.

## **5. Zuwanderung kann das Problem lindern, aber nicht lösen**

Zum Thema Zuwanderung hat Prognos vier Szenarien entwickelt. Das vierte Szenario ist allerdings kein echtes Szenario, es ist eher eine Provokation. In diesem sieht man nämlich, was passieren würde, wenn wir gar keine Zuwanderung hätten; dann hätten wir nur noch 59 Millionen Einwohner im Jahr 2050. Aber gehen wir davon aus, dass es Zuwanderung geben wird. Angenommen die Zuwanderung bleibt in dem Rahmen, wie wir sie bisher haben, dass es also in etwa so bleibt wie in den vergangenen Jahren, dann würde das bedeuten, dass in dem Prognose-Zeitraum etwa elf Millionen Menschen nach Deutschland zuwandern würden. Das wären pro Jahr etwas mehr als 200.000 Menschen.

Kürzlich merkte jemand dazu in einem Gespräch an, es würden sich ja wohl doch 400.000 Zuwanderer schaffen lassen. Aber wie man auch dazu eingestellt sein mag: Derzeit liegt die Zahl der Zuwanderer bei rund 170.000 Menschen jährlich; von einer Größenordnung von 400.000 oder lediglich 300.000 Zuwanderern sind wir sehr weit entfernt. Und im

Augenblick ist auch nicht zu erkennen, dass die Politik dies wirklich fördern würde. Wenn sich das Szenario der jährlichen Zuwanderung von etwa 200.000 Menschen einstellen würde, dann kämen wir für das Jahr 2050 auf eine Bevölkerungszahl von 72 bis 73 Millionen. Um gut 80 Millionen – also die heutige Einwohnerzahl – zu halten, wären rund 18 Millionen Einwanderer notwendig. Jährlich wären das etwa 325.000 – eine aus heutiger Sicht unrealistische Zahl.

Wollen wir noch einen Schritt weitergehen und sogar die Zahl der Arbeitskräfte konstant halten, wäre noch eine ganz andere Dimension notwendig: Dann brauchten wir insgesamt 25 Millionen Zuwanderer im Prognosezeitraum bis 2050. Das wären pro Jahr etwa 450.000 Menschen, die nach Deutschland kommen müssten. Und wenn wir das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern so halten wollten, wie das heute der Fall ist, dann müssten 188,5 Millionen Menschen in unser Land zuwandern. Das ist natürlich vollkommen unrealistisch. Es zeigt nur, dass sich unabhängig von der Höhe der Zuwanderung in unserem Sozialstaat etwas enorm verändern wird. Wenn sich nämlich dieses Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern gegenüber dem heutigen Status weiter verschlechtert – und das wird zweifelsohne so geschehen –, dann wird das ganz gewaltige Auswirkungen auf unsere Gesellschaft haben. Das muss man sich heute schon klar vor Augen führen.

In der Zuwanderung liegen sicherlich gute Chancen. Aber wenn es darum geht, ein Mittel gegen das Problem der demografischen Entwicklung zu finden, kann es Zuwanderung nicht sein. Sie kann es deshalb schon nicht leisten, weil wir die Situation überall um uns herum in ähnlicher Weise haben. Man muss sich ja fragen, wo denn die Zuwanderer herkommen sollen, die uns dabei helfen, die Bevölkerungszahl und das Verhältnis von Arbeitenden zu Ruheständlern halbwegs stabil zu halten. Es gibt eigentlich neben den USA und Indien nur noch die islamischen Länder, die einen Geburtenüberschuss produzieren, während im Grunde alle europäischen Länder, China, Japan und andere größere Länder, die in Frage kommen, eine ähnliche Situation haben wie wir.

Die grobe Entwicklungsrichtung ist also klar. Und sie bringt enorme Auswirkungen mit sich. Aber dieser Schrumpfungs- und Alterungsprozess hat in den einzelnen Regionen jeweils ganz andere Gesichter. Während einige von Wanderungsbewegungen profitieren, sind andere eher negativ betroffen. Die regionalen Unterschiede bezüglich der Zukunftschancen beziehungsweise der Zukunftsfähigkeit sind enorm. Damit stehen die Regionen sowie die öffentlichen und privaten Unternehmen vor extrem unterschiedlichen Perspektiven, Belastungen und Herausforderungen.

Das erfordert beispielsweise in Leipzig eine andere Strategie als in Bielefeld und eine ganz andere in Münster – unter Umständen werden in Bayern wiederum andere Maßnahmen erforderlich sein.

Daneben hat sich noch ein Trend herausgebildet, welcher mit Zahlen belegbar ist – etwas, das wir überall auf der Welt sehen und das sehr interessant ist: Alter wandert nach Süden! In den USA kennen wir das. Da wandern die Leute, insbesondere viele Ruheständler, nach Arizona oder Florida usw. Bei uns in Deutschland ist das ähnlich. Hier ziehen die Leute nicht unbedingt der Sonne, sondern den Bergen entgegen und siedeln sich gern in Bayern oder Baden-Württemberg an.

### **III. Konsequenzen: Herausforderungen für die öffentliche Wirtschaft**

#### **1. Ähnlichkeiten mit privaten Anbietern**

Natürlich ist die öffentliche Wirtschaft mit ihren Sektoren davon ebenfalls betroffen. Allerdings muss man unterscheiden:

Es gibt Bereiche, in denen die öffentliche Wirtschaft genauso vom demografischen Wandel betroffen ist wie jeder andere Anbieter von Dienstleistungen oder Produkten. Demnach hat ein privater Betrieb, der Transportdienstleistungen anbietet, dieselben Herausforderungen zu bestehen wie ein öffentlich-rechtlicher. Ich sehe da keinen großen Unterschied.

Auf der anderen Seite gibt es Bereiche, in denen die öffentliche Wirtschaft spezifischer betroffen ist: wenn es um die Kapazitäten oder die Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte geht, die letztlich die Träger oder die Gesellschafter öffentlicher Wirtschaftsaktivitäten sind. Ich werde zu beiden Fällen einige Überlegungen anstellen.

#### **2. Weniger Menschen bedeuten weniger Verbrauch**

Weniger Menschen brauchen weniger Konsumgüter. Ob wir über Energie, Abfall oder Wasser sprechen – die Mengen, die aus dem Markt genommen werden müssen, sind enorm. Beim Wasser sind das beispielsweise die Mengen, die heute von ganzen Bundesländern wie Bremen, Hessen oder dem Saarland verbraucht werden. Im Augenblick haben wir – allerdings nur, wenn wir die Bundesrepublik als Ganzes sehen – noch eine Situation, die eigentlich ganz komfortabel zu sein scheint. Das liegt

daran, dass zurzeit die Zahl der Haushalte noch steigt und dieser Anstieg den Trend sinkender Bevölkerungszahlen bei der Nachfrage nach öffentlichen Gütern teilweise kompensieren kann. Nach dem Jahr 2015 wird dies jedoch radikal abbrechen. Auf diese Entwicklung müssen sich die kommunalen Unternehmen, insbesondere die Stadtwerke beziehungsweise deren Vorstände, schon jetzt vorbereiten.

Besonders spannend ist hierbei, dass ältere Menschen andere Produkte kaufen. Über die sogenannten „Silver-Agers“ wird zwar gesagt, dass sie zum Teil sehr schwer mit Marketing anzusprechen sind. Das muss jedoch nicht bedeuten, dass zum Beispiel deren Energieverhalten sich ändert oder ihr Energieverbrauch sogar sinkt. Wir können heute feststellen – und das ist eine ex post-Analyse, mit der man jetzt arbeiten müsste –, dass Haushalte mit älteren Haushaltsvorständen mehr Geld für Energie ausgeben als solche mit jüngeren. Das liegt wahrscheinlich teilweise daran, dass in diesen Haushalten mehr Menschen wohnen als in einem Haushalt, der zum Beispiel von einem 25-Jährigen geleitet wird. Das zu untersuchen, ist eine Aufgabe, der sich Unternehmen, aber auch die Wissenschaft in den nächsten Jahren stellen sollten, nämlich zu fragen, wie sich eigentlich das Verbrauchsverhalten von Älteren konkret entwickelt, wie man es beeinflussen und wo man Marktsegmente öffnen kann, die spezifisch für diese Zielgruppe interessant sind. Die Grundfrage besteht überall, ob es sich um den Bereich kommunaler Dienstleistungen handelt oder um andere Bereiche.

### **3. Rentner haben andere Bedürfnisse**

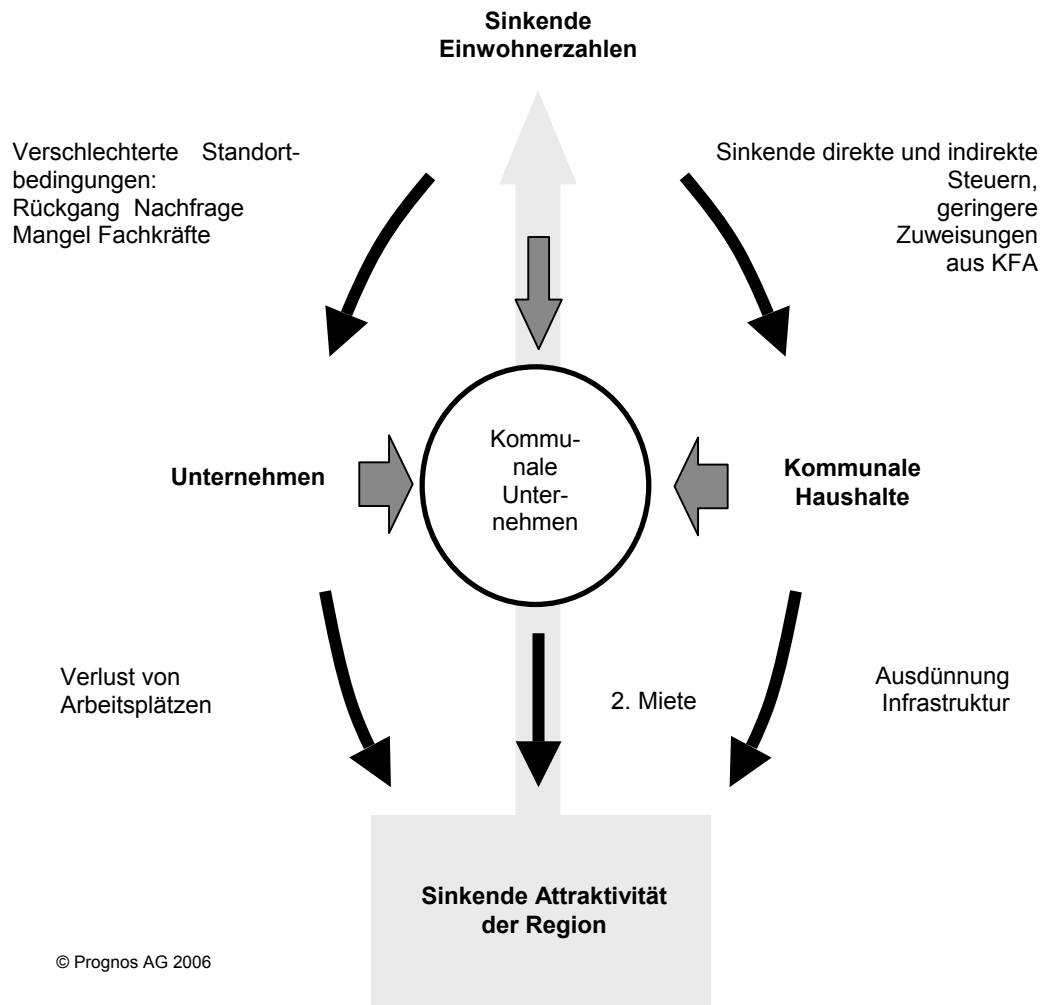
Ich stelle die These auf, dass die Rentnergeneration von morgen nicht nur älter wird – sie bleibt auch länger fit, ist anspruchsvoller und verfügt über eine hohe Kaufkraft. Diese Strukturveränderungen werden zu Veränderungen im Nachfrageverhalten führen: Hochrechnungen zeigen beispielsweise, dass die Altersgruppe 65-Plus ab 2010 die höchsten Ausgaben privater Haushalte für Energie haben wird. Marketing und Vertrieb der kommunalen Unternehmen sind von großer Bedeutung und müssen sich auf diese Nachfrager auf mehreren Gebieten einstellen: Die Kundenansprache, das Angebot an Serviceleistungen und die Kundenbindung müssen neu auf diese Zielgruppe hin gestaltet werden.

Wie bereits dargestellt, ist der Prozess des Wenigerwerdens, der schrumpfenden Bevölkerung, teilweise ein sich selbst verstärkender Prozess. Wir sehen das in Ostdeutschland. Im Grunde ist ein einfacher Kreislauf ausmachen: Je weniger Menschen in einer Kommune leben,



desto höher werden deren Kosten, die man zweite Miete nennt, desto problematischer wird vielleicht überhaupt die Erstellung von einigen Dienstleistungen, wenn ich zum Beispiel an den Öffentlichen Personennahverkehr denke. Das macht tendenziell solche Kommunen unattraktiv, was wiederum den Prozess des Wegziehens verstärkt usw.

**Abbildung 2:** Der sich selbst verstärkende Veränderungsprozess



Das ist genau das, was wir bereits in Ostdeutschland erleben. Und ich fürchte, wir werden das in ein paar Jahren auch verstärkt im Ruhrgebiet so erleben. Im Saarland dagegen könnte die Entwicklung anders aussehen. Hier gibt es eine stärkere regionale Bindung der Menschen an ihr Land, an ihre Region. Diese Bindung ist im Ruhrgebiet nicht so stark ausgeprägt. Darauf werden sich das Ruhrgebiet und die Städte im Ruhrgebiet einstellen müssen. Da sind erhebliche, auch investive Maßnahmen notwendig, wenn man allein an die Leitungsnetze denkt.

#### **4. Öffentliche Haushalte mit wenig Spielraum**

Aus meiner Sicht ist schon jetzt die Situation der öffentlichen Haushalte etwas spezifischer. Die sogenannte „Gestaltungsquote“ – das Verhältnis von Schulden zu Einnahmen – ist in vielen Regionen gering, mit zwei Tendenzen: Erstens ist die Quote im Osten schlechter als im Westen, und zweitens ist sie in allen Großstädten schlechter als in ländlichen Gebieten. Das ist nichts, was speziell Deutschland betrifft. Auch in der Schweiz beispielsweise stehen die Umland-Kantone von Zürich, Basel oder Bern wesentlich besser da als die Städte selbst, und entsprechend haben sie wesentlich größere Gestaltungsspielräume. Auf der anderen Seite werden in diesen Städten viele Dienstleistungen eines Oberzentrums erbracht.

Die wachsenden Schulden der Kommunen machen einen konsequenten Konsolidierungskurs unausweichlich, zumal sich die Situation künftig in vielen Kommunen eher noch verschlechtern wird:

- Mit jedem Einwohner gehen den Kommunen rund 450 € pro Jahr an Steueraufkommen verloren.
- Die verminderte Nachfrage nach privaten Dienstleistungen führt zu Existenzproblemen für Gewerbe und Einzelhandel.
- Die Folge ist, dass Steuereinnahmen von Privaten und gewerbliche Steuereinnahmen der Kommunen sinken.

#### **5. Öffentliche Aufgaben und Dienstleistungen auf dem Prüfstand**

Was heißt das für die öffentliche Wirtschaft? Es ist immer wieder sehr interessant, diese Frage mit öffentlichen Unternehmen zu diskutieren. Diese Entwicklung wird den Druck der Kämmerer in den Städten verstärken, sich bezüglich ihrer Dienstleistungen Fragen zu stellen wie: Soll ich das überhaupt machen, und wenn ja, in welcher Form soll ich es machen? Kann ich wenigstens ausgliedern als GmbH oder in eine andere private Rechtsform überführen? Kann ich Teile des kommunalen Unternehmens verkaufen, und welche Teile muss ich behalten, welche Leistungen selber anbieten?

Ganz interessant fand ich in diesem Zusammenhang die Feststellung eines Landrats aus Mecklenburg-Vorpommern, der am Rande der Tagung des Verbandes kommunaler Unternehmen in Dresden sagte: Die Situation im Jahr 2025 oder 2030 wird so sein, dass wir in einigen Gemeinden und in einigen kleinen Städten nur noch so wenige Einwohner haben werden, dass nicht nur öffentliche Dienstleistungen in

Frage gestellt werden, sondern wahrscheinlich wird es sich auch für SPAR oder EDEKA hier nicht mehr lohnen, einen Supermarkt zu betreiben. Und wenn man dann berücksichtigt, dass dort in der Tendenz eher ältere Menschen wohnen, die nicht mehr so mobil sind, kann das noch eine ganz andere Frage aufwerfen, nämlich: Was ist in Zukunft überhaupt noch unter öffentlicher Grundversorgung zu verstehen?

Dies wiederum ist etwas, was der öffentlichen Wirtschaft durchaus auch eine Chance aufzeigen könnte: Die öffentliche Wirtschaft kann ihre Vernetztheit in ihren jeweiligen Regionen nutzen – oder zumindest stärker nutzen als bisher.

Das hat ganz entscheidend mit den Kosten zu tun: Wenn man die Lasten, die auf uns zukommen, auf weniger Leute verteilen muss, dann erhöhen sich die Fixkosten pro Kopf. In der Folge steigen damit auch die Gesamtkosten für jeden einzelnen.

Wie eine Kommune oder ein öffentlich-rechtliches Unternehmen diese Kosten, welche die Leistungserstellung nun einmal bedingt, weitergeben kann und wo hier Preisbarrieren für gewisse Dienstleistungen liegen, sind einige der Fragen, die sich die Kommunen stellen müssen. Wenn man zum Beispiel in Berlin heute U-Bahn fahren will, dann hat man schon das Gefühl, bereits an die Grenzen zu stoßen. Denjenigen, der aus Dahlem zur Humboldt-Universität fährt, wird ein teureres ÖPNV-Ticket vielleicht weniger stören, weil er ein ganz gutes Einkommen hat. Aber jemand aus dem weniger bevorzugten Stadtteil Marzahn mit einem Einkommen, das sich in der Größenordnung von 1.000 oder 1.200 € brutto monatlich bewegt, ist natürlich von Monatsticketpreisen, die in Zukunft vielleicht bei 80 € liegen, schon so stark betroffen, dass er sich fragt, ob er sich das noch leisten kann.

## **6. Bildung und Qualifikation als Herausforderung**

Ein weiteres Problem, das zwar nicht unmittelbar die öffentliche Wirtschaft betrifft, ist im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung wichtig: Wir werden auf der einen Seite in den nächsten Jahren einen enormen Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften haben. Auf der anderen Seite werden aber die Bevölkerungsverluste dazu führen, dass Schulen geschlossen werden und dass auch die Zahl anderer Bildungseinrichtungen zurückgeht. Es ist die Frage zu stellen, wie wir einerseits für die Basis sorgen und andererseits die – dringend benötigten – Hochqualifizierten heranbilden wollen.

Auch dieses Thema wird viel diskutiert, und es gibt dazu von verschiedenen Seiten durchaus interessante Thesen. Aber es ist im Augenblick relativ wenig zu erkennen, wie sich die konkrete Politik diesem Problem stellt. Die Entwicklungen in Deutschland sind in diesem Bereich sogar teilweise gegenläufig. So gibt es seit ein paar Jahren starke Altersgruppen, die auf den Bildungsmarkt drängen, doch gibt es zu wenig Plätze in manchen Bildungseinrichtungen. Deshalb wird der Trend ganz schnell kippen – etwa um das Jahr 2010 herum. Die Frage lautet: Wie schaffen wir es danach noch, die notwendige Basis in der Bildung – für die später Hochqualifizierten – bereitzustellen?

Ein weiteres Thema ist die Personalentwicklung: In der Personalpolitik müssen Unternehmen – auch die öffentlichen – umdenken. Sie müssen stärker als bisher auf das Potenzial älterer Mitarbeiter setzen. Der Anteil der Arbeitnehmer von 50 bis 65 Jahren wird sich von heute 27,5 % voraussichtlich auf 36,4 % im Jahr 2020 erhöhen, während der Anteil der Jüngeren (15 bis 25 Jahre) von heute 17,5 % auf 15,5 % sinken wird.

Es ist absehbar, dass es nicht nur einen enormen Wettbewerb der Regionen um Menschen geben wird, sondern es wird zudem einen enormen Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter geben. Ich bin mir nicht sicher, ob die öffentliche Wirtschaft hier so gut mithalten kann. Zwar kann man heute sagen, dass die öffentliche Wirtschaft ordentliche Arbeitsverhältnisse und sicherlich auch spannende Tätigkeiten anbietet; dennoch gibt es einen Nachholbedarf, sich als attraktiver Arbeitgeber darzustellen. Wenn heute jemand, der gut qualifiziert ist, die Wahl hat, gibt es nach wie vor eine starke Tendenz, sich eher in der Privatwirtschaft eine Arbeit zu suchen als im öffentlichen Sektor. Im Grunde kann zwar die öffentliche Wirtschaft sehr attraktive Voraussetzungen bieten, gerade auch, was materielle Sicherheit und die Sicherheit des Arbeitsplatzes anbetrifft, jedoch um als attraktiv zu erscheinen, müssen sich die Personalverantwortlichen sehr anstrengen.

## **7. Spezifische Problemlösungen in einzelnen Regionen**

Bei allen (ungelösten) Problemen sei zum Schluss – als etwas Positives – auf eine Chance hingewiesen, die zum Teil schon seit Ende der 90er Jahre diskutiert und sicherlich etwas zu spät in den Blickpunkt geraten ist: In vielen Regionen besteht jetzt die Möglichkeit, sich auf die demografische Entwicklung mit ihren Auswirkungen einzustellen, indem kleine Einheiten überlegen, ob sie mit anderen Einheiten – größeren oder ähnlich großen Unternehmen beziehungsweise Anbietern im öffentlichen Bereich – zusammengehen oder sinnvolle Kooperationen bilden können.

Dies muss man allerdings sehr spezifisch, von Region zu Region unterschiedlich, machen.

#### **IV. Zusammenfassung**

- Der demografische Wandel wird spätestens in zehn Jahren in allen Bundesländern spürbar sein, deshalb müssen jetzt die Weichen dafür richtig gestellt werden!
- Die Kommunalwirtschaft muss sich auf weniger Kunden und veränderte Kundenprofile einstellen. Seniorenhaushalte sind in vielen Regionen die einzige Kundengruppe, die noch wachsen wird und die über eine hohe Kaufkraft verfügt.
- Überlebensfähige Einheiten kommunaler Unternehmen sind notwendig, ob klein und schlank oder groß und stark.
- Es besteht die realistische Gefahr, dass die Schrumpfungsregionen langfristig den kommunalwirtschaftlichen Unternehmen verbleiben, während in den Wachstumsregionen zunehmend privatisiert wird.
- Die öffentliche Hand und die öffentlichen Unternehmen müssen den Dialog über die Optionen für die Zukunft der Regionen verstärken.

## **Demografischer Wandel – Auswirkungen auf die Dienstleistungen des öffentlichen Finanzsektors aus der Sicht einer Förderbank**

### **I. Einleitung**

Kaum ein soziales Phänomen ist so komplex wie der demografische Wandel. Man könnte ganze Bibliotheken mit wissenschaftlichen Werken über die Auswirkungen des demografischen Wandels füllen. In diesem Beitrag soll jedoch keine exakte Prognose der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Dienstleistungen des öffentlichen Fördersektors versucht werden, sondern eine Vermittlung der praktischen Erfahrungen aus den Förderaktivitäten der Sächsischen Aufbaubank in einer schrumpfenden Region.

Die SAB ist mit einer Bilanzsumme von etwa 12 Mrd. € – bzw. 24 Mrd. DM – so groß wie eine der größten deutschen Sparkassen. Jährlich reicht die SAB etwa eine Mrd. € an Zuschüssen aus. Nach 15 Jahren hat die SAB eine Bilanzsumme von 12 Mrd. € erreicht und 15 Mrd. € an Zuschüsse gewährt. Dies ist eine beachtliche Summe, und die SAB ist mit fast 700 Mitarbeitern auch einer der größeren Arbeitgeber Dresdens. Für Sachsen handelt es sich um einen großen mittelständischen Arbeitgeber. Diese Position relativiert sich jedoch rasch, wenn man unsere Mitarbeiterzahlen mit den durchschnittlichen Mitarbeiterzahlen beispielsweise der 50 größten deutschen Privatunternehmen oder auch nur der 50 größten Unternehmen einer prosperierenden Region wie Stuttgart vergleicht. Hier wäre die SAB mit unter 700 Mitarbeitern nur noch ein kleines Unternehmen und würde bei einem Ranking der wichtigsten Arbeitgeber der Region nicht mehr aufgeführt.

### **II. Normative Grundlagen der Förderpolitik**

Der öffentliche Sektor und insbesondere die Förderbanken lassen sich in ihrem konkreten Handeln von einem normativ-ontologischen Politikverständnis leiten. Das Selbstverständnis der Akteure der Regionalentwicklung wird durch Leitbilder einer wünschenswerten regionalen Entwicklung geprägt, welche im Raumordnungsgesetz eine rechts-

verbindliche Ausprägung erfahren haben. Das Raumordnungsgesetz<sup>1</sup> geht von dem Oberziel einer nachhaltigen, dauerhaften und großräumig ausgewogenen Entwicklung einzelner Teilräume und der Bundesrepublik Deutschland aus. Die Überzeugung von den aktiven Gestaltungsmöglichkeiten und beträchtlichen Veränderungsspielräumen der Förderpolitik kommt vor allem in § 1 Abs. 2 Nr. 6 bis 8 deutlich zum Ausdruck, welche die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen, die Beseitigung der räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen Ost- und Westdeutschland, sowie die Stärkung der Kohäsion im europäischen Rahmen fordern. Das Wertesystem, welches die philosophische Basis für das Raumordnungsgesetz bildet, verpflichtet die Förderbanken, ihre Aktivitäten auf Regionen zu konzentrieren, in denen die Lebensbedingungen unterentwickelt sind.

Der Sinn einer Förderung zur Verbesserung von Umweltbedingungen und Infrastrukturausstattung wird nicht ausreichend hinterfragt, weil die derzeit dominierenden Leitvorstellungen der Regionalentwicklung Anpassung bzw. Rückbau a priori ausschließen. Auf Strukturschwächen reagiert die Politik reflexartig mit Förderung im Sinne einer klassischen angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Durch große Investitionen soll Nachfrage geschaffen werden, doch zeigt beispielsweise das Scheitern zahlreicher Spaßbäder, dass Investitionen nicht zwangsläufig eine entsprechende Nachfrage hervorrufen, sondern oft genug lediglich die Verschuldung einer Kommune verschlimmern.

Die regionalen Akteure der Regionalentwicklung, ob Bürgermeister, Landräte oder Wirtschaftsförderer, verfallen in der vergeblichen Hoffnung, durch die Investitionen dringend benötigte Wachstums- und Entwicklungsimpulse geben zu können, teilweise in blinden Aktionismus. Große Investitionen werden vorgenommen, ohne zuvor klare Ziele und Erfolgskriterien festzulegen. Investitionen gegen die Strukturschwäche dienen auch der Legitimierung der Wiederwahl der regionalen Akteure, welche auf ihre Anstrengungen zur Verbesserung der regionalen Lage hinweisen können. Infrastrukturinvestitionen lassen sich als augenfälliges Politikergebnis leichter vermarkten, als die naturgemäß weniger greifbaren Versuche, sich dem demografischen Wandel und den Herausforderungen der Globalisierung anzupassen. Im Zweifel können sich regionale Akteure immer auf das im Raumordnungsgesetz postulierte Gegenstromprinzip und den Gesetzesauftrag zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur berufen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. BGBl I 1997, S. 2081-2102, zuletzt geändert durch Art. 2b des Gesetzes v. 25. 6.2005, BGBl I, S. 1746.

<sup>2</sup> Vgl. ROG, § 2 Abs. 2 Nr. 9.

Durch beharrliches Appellieren an das Gönnerhafte höherer Verwaltungsebenen können Lokalpolitiker oft regionalpolitisch zweifelhafte Investitionen durchsetzen, da sich viele Entscheidungsträger bis hin zum Minister unwohl fühlen, wenn sie Antragssteller fortwährend abweisen sollen. Das Prinzip der Kofinanzierung verstärkt die Eigendynamik der Infrastrukturinvestitionen als vorgebliches Allheilmittel zur regionalen Entwicklung noch. Das Angebot von Kofinanzierungsmitteln des Landes für Infrastrukturinvestitionen verstärkt die Begehrlichkeiten lokaler Akteure, endlich ihre lange geplanten Infrastrukturprojekte zu realisieren. Der Wunsch, Investitionen vornehmen zu können, lässt die Akteure blind werden für die Notwendigkeit, ihren Eigenanteil an den Investitionen finanzieren zu müssen. Oft verleitet die Fehlwahrnehmung, Geld zu verschenken, wenn die angebotenen Kofinanzierungsmittel nicht beantragt würden, Regionalpolitiker dazu, Kredite aufzunehmen, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihrer Kommunen weit übersteigen. Die Infrastrukturinvestitionen, beispielsweise in eine neue Umgehungsstraße, lösen oft nicht den erhofften Wachstumsschub aus, sondern führen mittel- und langfristig sogar zu einer Verschlechterung der Situation, da die Kommune die Schuldenlast kaum tragen kann.

### **III. Wachsende Kluft zwischen Politikzielen und realen Entwicklungen**

Der demografische Wandel verschärft die regionalen Unterschiede. Statt des postulierten Ausgleichs zwischen Ost- und Westdeutschland treten divergierende Entwicklungen auf. Bei einer Betrachtung der regionalen Bevölkerungsentwicklung Gesamtdeutschlands von 1997 bis 2003 bilden die Regionen mit schrumpfender Bevölkerung weitgehend die frühere DDR-Grenze nach.

Der demografische Wandel wird sich in den kommenden Jahrzehnten noch weiter verstärken. Das Statistische Bundesamt hat in dem Bericht „Bevölkerung Deutschlands bis 2050“<sup>3</sup> Alternativszenarien der Bevölkerungsentwicklung Deutschlands erarbeitet. Allen Varianten ist gemein, dass sich der bisherige langfristige Wachstumstrend umkehren wird. In Abhängigkeit von den Annahmen ist ab 2020 mit einer mehr oder minder starken Schrumpfung der Bevölkerung zu rechnen. Selbst wenn gleichzeitig von einem Anstieg der Geburtenhäufigkeit im Beitrittsgebiet auf die Geburtenhäufigkeit des früheren Bundesgebiets, einer steigenden Lebenserwartung für Männer und Frauen, einer deutlich steigenden

---

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.



### Bevölkerungsentwicklung 1997 bis 2003

#### Bevölkerungsentwicklung 1997 bis 2003 in %

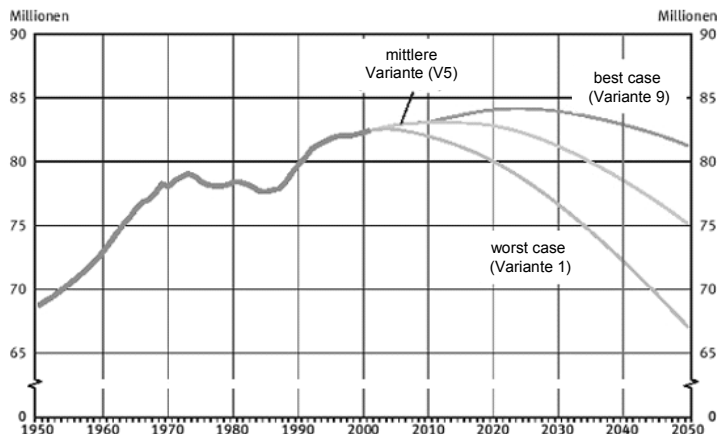


Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005, Berichte Bd. 21, Bonn, Seite 31

Lebenserwartung im Beitrittsgebiet und einem Wanderungsgewinn von 300.000 Immigranten pro Jahr ausgegangen wird, würde die Bevölkerung bis 2050 im besten Falle auf 81 Millionen schrumpfen. Da die gleichzeitige Erfüllung aller Annahmen jedoch nicht sehr wahrscheinlich ist, muss eher mit der mittleren Variante (Schrumpfung auf 75 Mio. Einwohner) bzw. der schlechtesten Variante (Schrumpfung auf 67 Mio. Einwohner 2050) gerechnet werden.

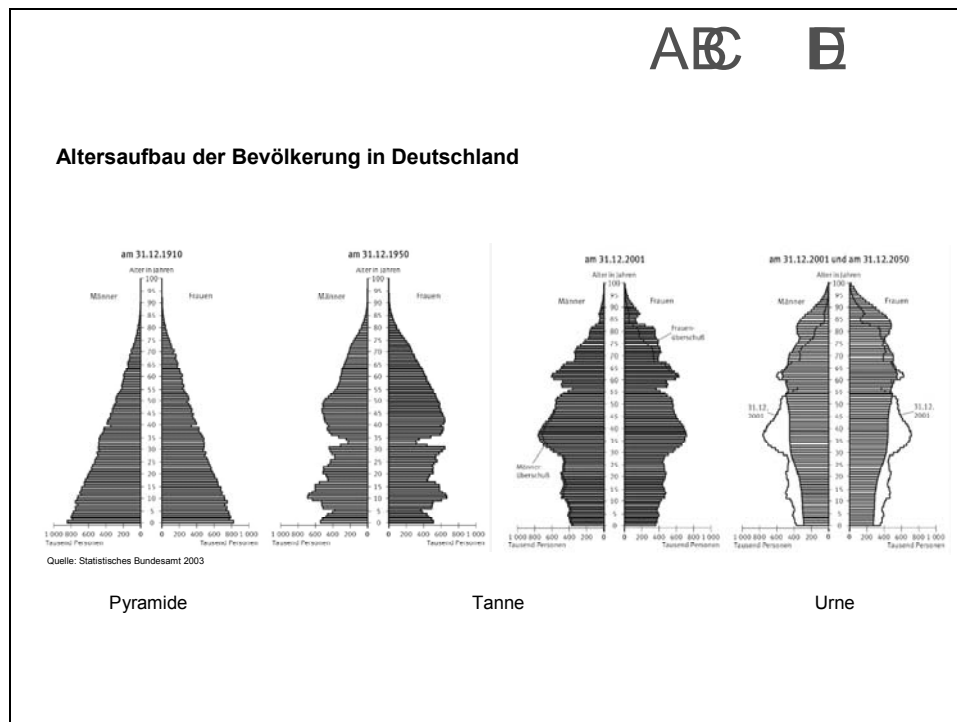


### Bevölkerungsentwicklung Deutschland 1950 bis 2050



Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland (Ergebnisse der 10. Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes)  
Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Umkehr des Altersaufbaus der Bevölkerung von einer Pyramidenform 1910 hin zu einer Urnenform im Jahr 2050 visualisiert den demografischen Wandel eindrucksvoll.

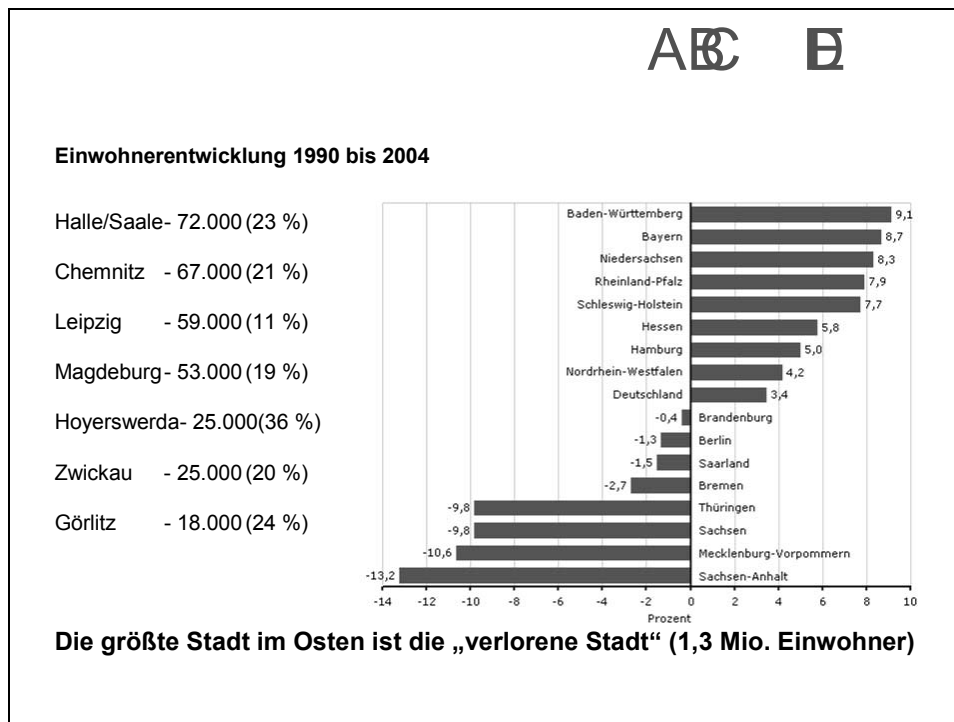


Zugleich wird deutlich, dass der Schrumpfungsprozess inzwischen irreversibel ist, da die Altersstruktur eine Trendwende hin zu einem starken Bevölkerungswachstum unmöglich macht.

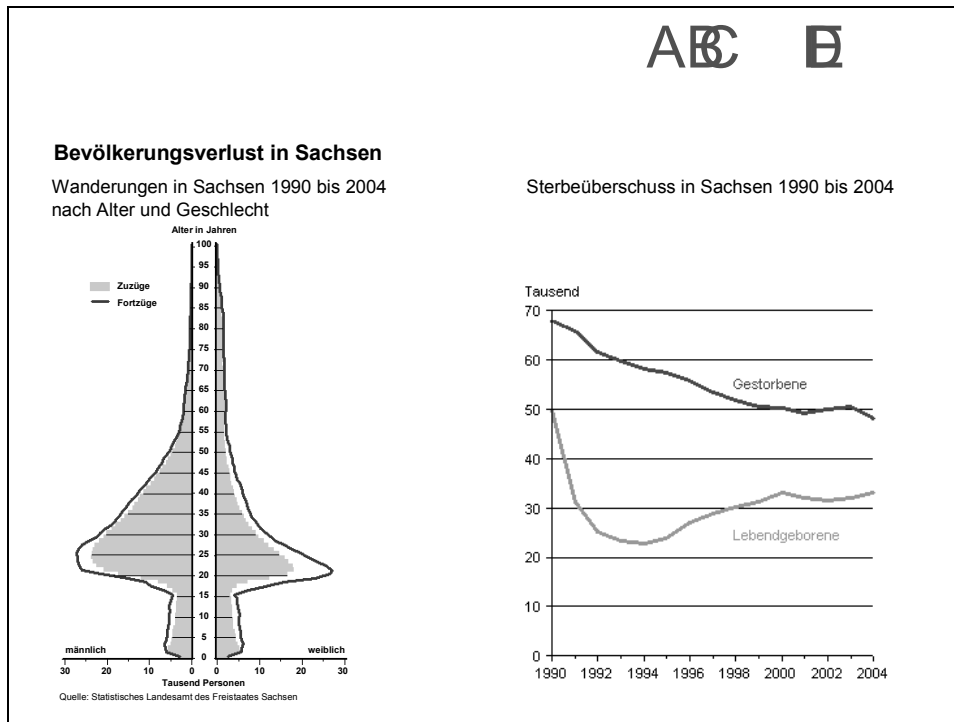
Für das Verständnis der Auswirkungen des demografischen Wandels sind vor allem die relativen Veränderungen der Bevölkerungszahlen relevant, weniger die Entwicklungen in absoluten Zahlen. Hoyerswerda hat zwischen 1990 und 2004 36 % seiner Einwohner verloren. Andere Städte in Ostdeutschland sind ebenfalls von großen prozentualen Einwohnerverlusten betroffen. So verloren Halle a.d. Saale 72.000 bzw. 23 % seiner Einwohner, Chemnitz 21 %, Leipzig 11 %, Magdeburg 20 %, Zwickau und Görlitz je 24 %. Die Bevölkerungsverluste der Städte rühren nicht nur aus einer Abwanderung nach Westdeutschland her, sondern werden teilweise durch den Trend zu einer wachsenden Suburbanisierung verstärkt. So zog in Chemnitz der Hälfte der Einwohner, welche die Stadt verließen, in das Umland.

Die Auswirkungen des Bevölkerungsverlusts auf den Rückbau von Wohnungen und Städten kann man sich mit einem Gedankenexperiment verdeutlichen: In Sachsen wurden bislang über 62.000 Wohnungseinheiten durch geförderten Rückbau vom Markt genommen. Dies ent-

spricht fast dem gesamten Wohnungsbestand in Mehrfamilienhäusern der Stadt Zwickau. Falls durch den Rückbau der Wohnungsleerstand in Sachsen konsequent beseitigt werden sollte, müsste rein rechnerisch eine Stadt der Größe Dresdens und der halben Größe Leipzigs vollständig rückgebaut werden. Die Bevölkerungsverluste und die Rückbauproblematik betreffen jedoch nicht nur den Freistaat Sachsen, sondern auch Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. So kann man zugespitzt formulieren, die größte Stadt im Osten sei die „verlorene Stadt“.

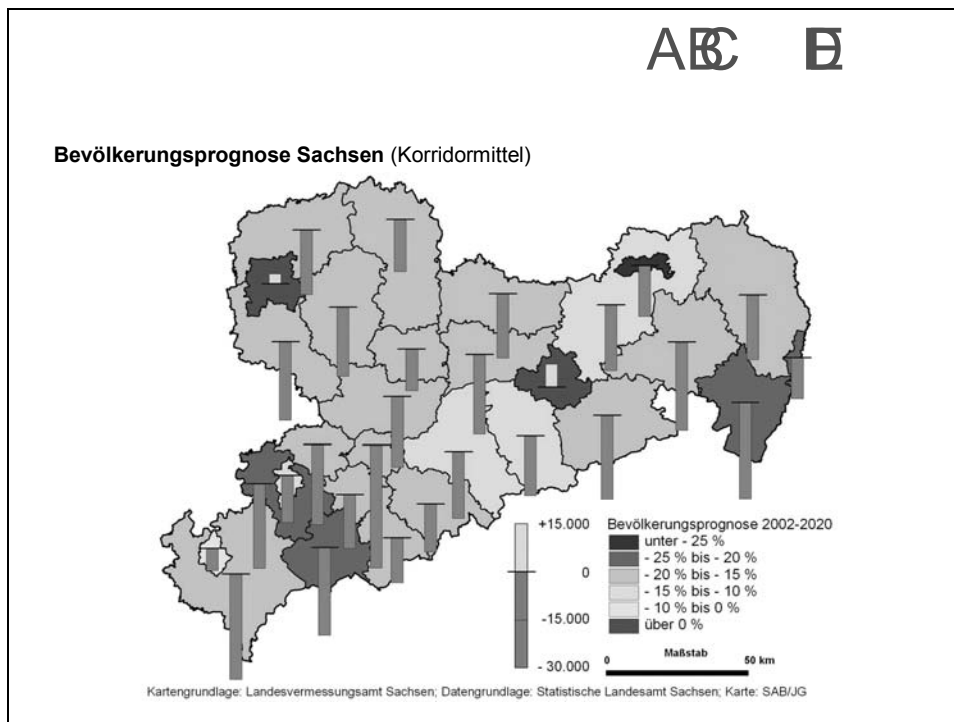


Die Bevölkerungsverluste durch Abwanderung sind nicht gleichmäßig über die Altersgruppen verteilt. Der Wanderungsverlust der Frauen zwischen 19 und 25 Jahren liegt signifikant über den Verlusten aller anderen Altersgruppen. Der Negativsaldo der 19- bis 25-jährigen Männer ist deutlich geringer. Der Effekt der Abwanderungsverluste der Frauen zwischen 19 und 25 Jahren auf die Bevölkerungsentwicklung des Freistaats Sachsen ist in mehrfacher Hinsicht dramatisch. Neben den unmittelbaren Bevölkerungsverlusten durch die Abwanderung besteht in dieser Altersgruppe kein ausgeglichenes Verhältnis zwischen heiratswilligen jungen Männern und den noch in Sachsen verbleibenden jungen Frauen mehr; eine Familiengründung wird somit erschwert. Da die Geburtenrate bereits unter dem statistisch notwendigen Wert zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl liegt, verstärkt jeder Verzicht auf Kinder die Bevölkerungsschrumpfung überproportional. Erschwerend kommt hinzu, dass in 20 Jahren ein dringend benötigter Beitrag zur Wohnungsnachfrage in Sachsen fehlt, wenn sich junge Einwohner Sachsens gegen ein Kind



entscheiden. Abwanderung der jungen Frauen und deren Verzicht auf eine Familiengründung in Sachsen verstärken den Prozess der Bevölkerungsabnahme weiter.

Die Prognosen des Statistischen Landesamts zur Bevölkerungsentwicklung bis 2020 fallen entsprechend negativ aus. In allen Regionen mit



Ausnahme Dresdens und Leipzigs werden mehr oder minder große Bevölkerungsverluste vorausgesagt, welche teilweise 25 % der Bevölkerung übersteigen. Zwar mag man über die Genauigkeit der Prognosen streiten, doch ist es angesichts der ohnehin dramatischen Konsequenzen für den Freistaat Sachsen unerheblich, ob der Bevölkerungsverlust ein oder zwei Prozentpunkte größer oder kleiner ausfallen wird. Selbst das prognostizierte Wachstum für Leipzig und Dresden gibt keinen Anlass zu berechtigter Zuversicht, da es sich nicht um ein nachhaltiges Bevölkerungswachstum handelt, sondern um einen Sondereffekt. Die vorübergehende Bevölkerungszunahme wurde durch Prämien für Studenten hervorgerufen, welche ihren Hauptwohnsitz nach Dresden oder Leipzig verlagerten. In den letzten zwei bis drei Jahren kam es deshalb statistisch gesehen zu einem Bevölkerungswachstum in Leipzig und Dresden, doch ist kaum davon auszugehen, dass diese Studenten nach dem Examen einen Haushalt oder eine Familie am ehemaligen Studienort gründen werden.

#### **IV. Auswirkungen auf die Tätigkeitsbereiche der Förderbanken**

Der demografische Wandel zwingt zu einem Paradigmenwechsel in der Förderpolitik. Erstmals werden weder Neubau noch Wohnungsmodernisierung gefördert, sondern ausschließlich der Rückbau. Die Problematik des demografischen Wandels, welche unter Mithilfe der Förderbanken bewältigt werden muss, hat nicht nur für die Wohnungsmärkte, sondern auch für die kommunale Infrastruktur weit reichende Konsequenzen. Mindestens bis 2002 bestritten die betroffenen Akteure den Bedarf einer Anpassung der als Folge des demografischen Wandels inzwischen überdimensionierten kommunalen Infrastruktur. Über fünf Jahre weigerten sich viele Entscheidungsträger, den Bevölkerungsverlust als nicht nur lediglich temporäres Problem, sondern als irreversible Entwicklung wahrzunehmen und die entsprechenden Folgerungen für einen Rückbau der kommunalen Infrastruktur zu ziehen. Inzwischen hat sich jedoch – zumindest in Ostdeutschland – die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein Verdrängen der Problematik des demografischen Wandels nicht länger möglich ist. So werden in Zwickau die Trinkwasserleitungen einmal in der Woche mit Frischwasser durchgespült, weil als Folge der Bevölkerungsverluste der Wasserverbrauch so stark zurückging, dass wegen des langsamen Wasseraustauschs in den Leitungen hygienische Probleme drohten. Es ist eigentlich überflüssig, auf die betriebswirtschaftlichen Verluste hinzuweisen, welche durch die Instandhaltung der überdimensionierten kommunalen Infrastruktur entstehen.

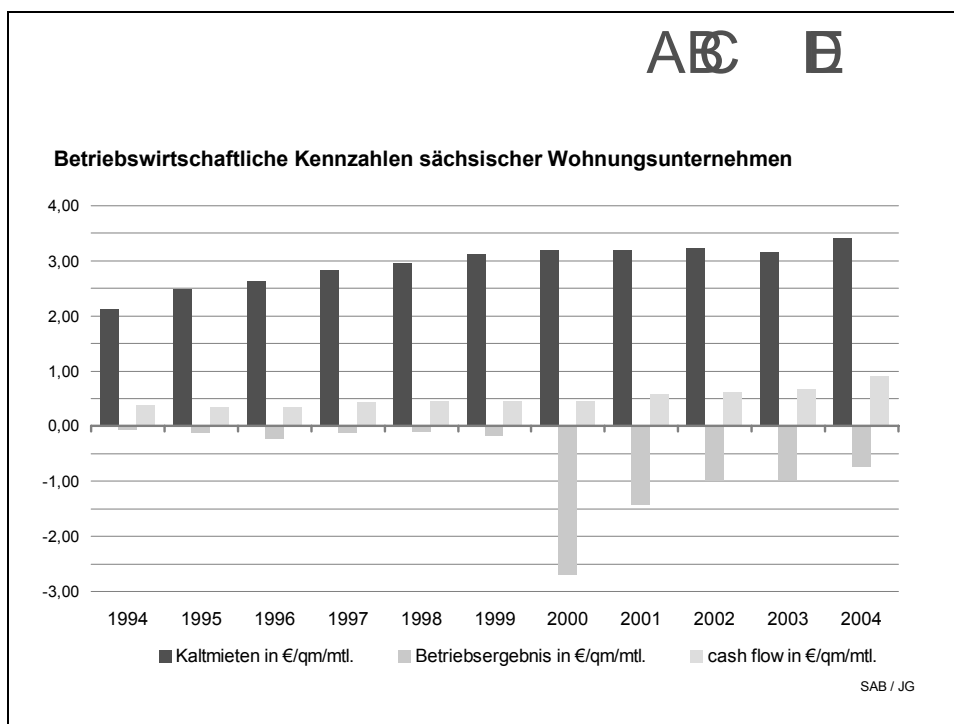
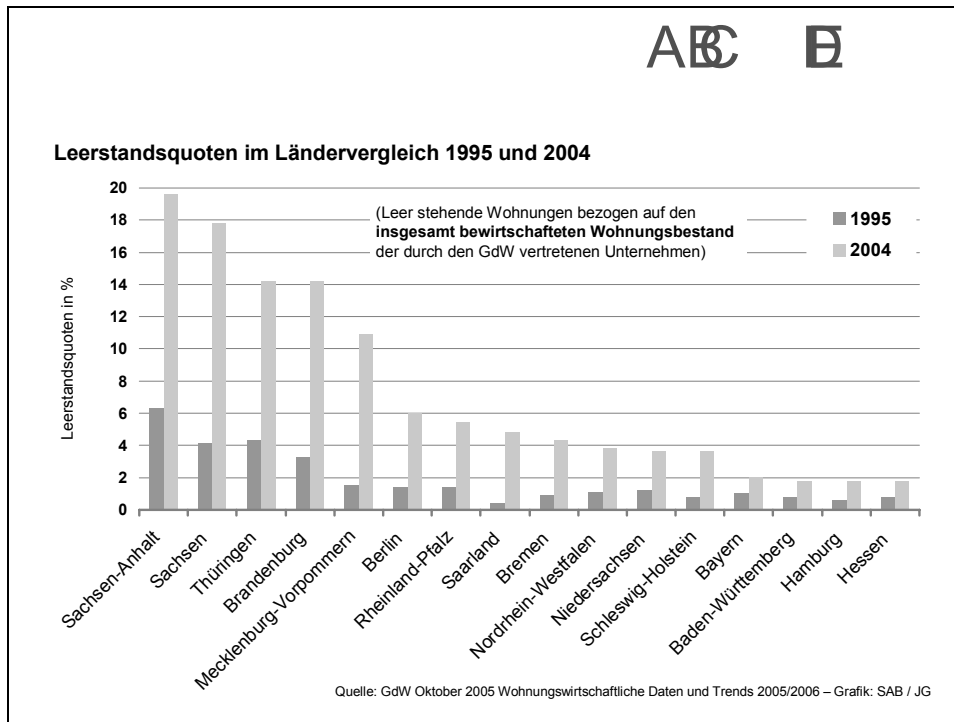
Die politische Hilflosigkeit bei der Bewältigung dieser Probleme zeigt sich auch in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation.

Die Bedrohung der kommunalen/regionalen Wohnungsmärkte in Ostdeutschland durch die stetig steigenden Wohnungsleerstände wurde rechtzeitig erkannt. Es gelang, durch die Rückbauförderung eine Trendumkehr zu erreichen, und den Leerstand zu reduzieren. Ohne förderpolitische Interventionen würde der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland heute bei 18,7 % liegen.

In Westdeutschland liegt der Wohnungsleerstand als Folge des zweiten Wohnungsbaugesetzes bei 2 %, doch dieser geringe Leerstand ist in den Mieten bereits eingepreist. Selbst ein Anstieg auf 3 % Leerstandsquote wäre noch zu verkraften. Die Leerstandsproblematik in Ostdeutschland bewegt sich hingegen in volkswirtschaftlich kritischen Größenordnungen. Daher sind die Probleme, welche von den regionalen Akteuren bewältigt werden müssen, völlig unterschiedlicher Natur.

Allerdings kann ein ausgeglichener Wohnungsmarkt oder gar ein Wohnungsmangel schnell in eine dramatische Leerstandsproblematik umschlagen. 1995 betrug der Wohnungsleerstand in Sachsen lediglich 4 %. Die Experten befürchteten eine Wohnungsnot, da für 250.000 Inhaber von Wohnberechtigungsscheinen Sozialwohnungen fehlten und Mieter häufig wegen Modernisierungsarbeiten ihre Wohnungen räumen mussten. Junge Erwachsene konnten keinen eigenen Haushalt gründen und mussten weiter bei ihren Eltern wohnen, weil sie keine Wohnung fanden. Die Akteure der sächsischen Wohnungswirtschaft gingen deshalb von einer auf sehr hohem Niveau stabilen Nachfrage nach neuen Wohnungen aus. Im Einklang mit dieser Annahme wurde die Wohnungsbauförderung intensiv betrieben, bis nach neun Jahren die Leerstandsquote 18 % überschritten hatte.

Die Leerstandsproblematik gefährdet die Existenz vieler sächsischer Wohnungsunternehmen; denn die Mieten stagnieren angesichts des beträchtlichen Angebotsüberschusses auf einem Niveau von unter 4 €/m<sup>2</sup>/Monat. Sächsische Wohnungsunternehmen müssen bei wesentlich geringeren Mieteinnahmen Kapitalkosten auf westdeutschem Niveau erwirtschaften und leiden deshalb unter Betriebsverlusten.



Banken – speziell öffentlich-rechtliche Banken wie Sparkassen, Landesbanken, Landesförderbanken – haben sich in der Vergangenheit sehr stark im Bereich Immobilienfinanzierung engagiert, ohne bei der Kreditentscheidung nach dem Standort der Immobilie zu differenzieren. Eine ausreichende Nachfrage galt als gesichert und Immobilien wurden als werthaltige Investitionen angesehen. Nach den Erfahrungen in Ost-

deutschland wird heute der Wert einer Immobilie sehr stark nach der Lage bewertet. Selbst in Wachstumsregionen Westdeutschlands, z.B. in München, erscheint es notwendig, nicht mehr die Stadt, sondern ein Stadtviertel oder den Mikrostandort zu bewerten.

Um die Herausforderung des demografischen Wandels zu bewältigen, wurden die Förderansätze geändert. Der Versuch, die Wohnungsnachfrage durch innovative Wohnkonzepte – Generationenwohnen, kinderfreundliches Wohnen, "wachsende Häuser" – zu stimulieren, musste scheitern, weil diese Angebote nicht die erforderliche Nachfrage schaffen konnten. Solange Kinder fehlen, gibt es auch keine Nachfrage für familienfreundliche Wohnungen.

ABC DE

**Konsequenzen im Bereich Wohnungsbau und Wohnungswirtschaft**

- Immobilien müssen ihre langfristige Vermietbarkeit nachweisen (z.B. Ausrichtung auf spezifische Wohnbedürfnisse)
- Regionen und Städte beeinflussen mit ihren Entwicklungspotenzialen die Kreditfähigkeit ihrer Unternehmen und Bewohner
- Die Fremdkapitalkosten von Immobilien werden auseinanderlaufen

**Förderansätze:**

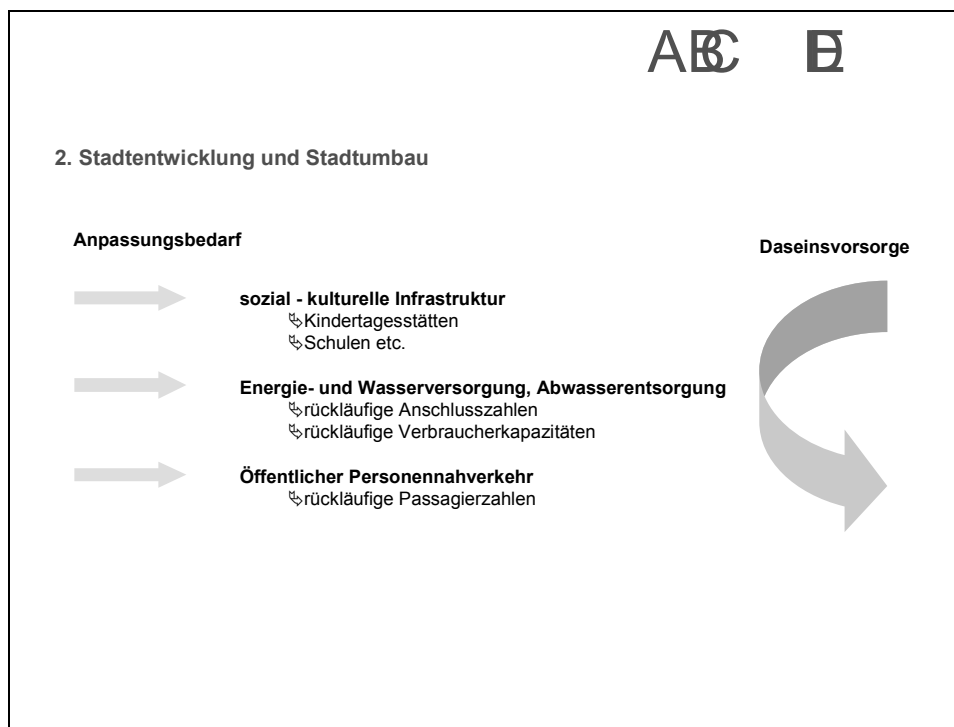
- Anpassung der Förderbedingungen (Umnutzungsmöglichkeiten, Schwerpunkte innerstädtische Räume)
- Förderung innovativer Wohn- bzw. Eigentumskonzepte (Alters-WG, Mehrgenerationen-WG, Miteigentumswerb an Objekten für „Betreutes Wohnen“)
- Prozessbegleitung bei Fusionen und Bestandszusammenfassungen in der Wohnungswirtschaft
- Förderung von Rückbau im öffentlichen Interesse
- Programme für die Sanierung bzw. Krisenbewältigung von Wohnungsunternehmen

## V. Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Förderpolitik

In der Förderpolitik ist ein Paradigmenwechsel zur Rückbauförderung unumgänglich. Die öffentliche Infrastruktur ist als Folge des demografischen Wandels völlig überdimensioniert. Sportstätten, Kindergärten und Schulen müssen mangels Nachfrage geschlossen werden. Es sind Entscheidungen zu treffen, welche Einschränkungen des Leistungsangebots der öffentlichen Hand der Bevölkerung zugemutet werden müssen; denn wohnungsnaher Schulen oder Sportstätten können nicht erhalten bleiben, wenn nur noch ein sehr geringer Bedarf besteht. Noch problematischer ist die Leitungsinfrastruktur für Frisch- und Abwasser. Während Frisch-



wasserleitungen noch mit hohen Kosten gespült werden können, gibt es beim Abwassernetz keine langfristige Alternative zu Investitionen in Abwasserrohre mit kleinerem Querschnitt. Spülungen der Abwasserrohre mit Frischwasser sind betriebswirtschaftlich nicht zu vertreten. Zu geringe Auslastung der Abwassernetze ohne Spülungen würde in Kürze zu einer Blockade der Rohre führen. Die abnehmende Bevölkerungsdichte macht auch neuartige Konzepte für den ÖPNV nötig.



Trotz der vorhandenen Erfolge sind die bisherigen Ansätze zu einer Neuausrichtung der Förderpolitik völlig unzureichend. Zwar werden in Ostdeutschland bereits über 25 % der Städtebaufördermittel für die Unterstützung der Schrumpfungsprozesse ausgegeben, also ein wesentlich höherer Anteil als im Westen, doch gleichzeitig bedeutet dies, dass noch knapp 75 % der Fördermittel für Entwicklung und Wachstum ausgegeben werden. Noch immer fehlt das nötige Bewusstsein, dass Anpassungsinvestitionen erforderlich sind, um den demografischen Wandel zu bewältigen, aber keine Verschönerungsmaßnahmen und Wachstumsprojekte für die eigene Kommune.

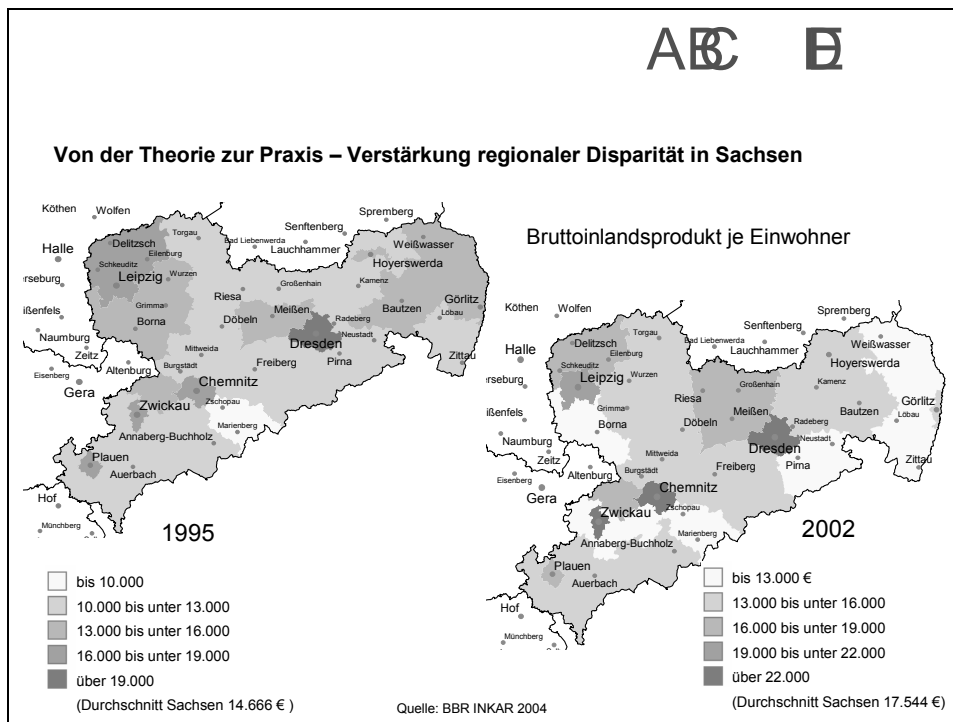
Eine radikale Neuorientierung der Förderpolitik wird nicht nur durch lokale und regionale Widerstände verhindert, sondern in sehr hohem Maße auch durch die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU. Da im europäischen Mehrebenensystem die Kompetenzen zur Festlegung der politischen Leitbilder nicht auf der regionalen oder der Bundesebene, sondern bei der EU-Kommission liegen, werden teilweise Entwicklungsziele

zur Maxime erhoben, welchen den Bedürfnissen der regionalen Entwicklung in Ostdeutschland nicht gerecht werden. Die EU fordert eine angemessene, gleiche Verteilung der regionalen Gewichtungen, welche mit der Kohäsionspolitik durchgesetzt werden soll. Die Debatten über Gleichwertigkeit oder Gleichartigkeit der regionalen Entwicklung finden kein Ende. Die Kohäsionspolitik der EU folgt einer einseitig wachstumsorientierten Ideologie. Da die EU im europäischen Mehrebenensystem die Kriterien für eine Benachteiligung bestimmt, und zugleich die anzustrebenden Ziele festlegt, müssen diese supranationalen Vorgaben unverändert in die Landespolitik übernommen werden. Auch bei einer Kofinanzierung von Vorhaben durch Bund, Land und EU zu je einem Drittel bestimmt die EU, wie gefördert werden muss. Unter den spezifischen Bedingungen des demografischen Wandels und des Zwangs zum Strukturwandel in Ostdeutschland ist die Relevanz einer Diskussion um Gleichartigkeit oder Gleichwertigkeit nicht auf den ersten Blick einsichtig. Allerdings haben die Leitbilder der EU-Förderpolitik unmittelbare Auswirkungen auf die Förderstrategie der ostdeutschen Länder und der Förderbanken.

Die Bewertung der Resultate der Förderpolitik für Ostdeutschland ergibt ein sehr zwiespältiges Bild. Zwar erhöhte sich das BIP in zehn Jahren um 53 %, doch lagen die Wachstumsraten in Westdeutschland in der Förderperiode 2000-2006 *über* den Wachstumsraten in Ostdeutschland. Die Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland befand sich 2002 auf dem Niveau des Jahres 1993, dem bislang schlechtesten Wert. Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Das Pro-Kopf-Einkommen und die Produktivität sind vom westdeutschen Durchschnitt weit entfernt.

Die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte ist dramatisch. Nach 15 Jahren Wirtschaftsförderung besteht kaum Spielraum zur Intensivierung der Förderung mehr. Selbstverständlich gibt es die bekannten Erfolgsgeschichten wie AMD in Dresden, VW in Mosel/Zwickau oder BMW und Porsche in Leipzig. Allerdings darf man nicht übersehen, dass gleichzeitig die regionalen Disparitäten merklich zunehmen. Der Entwicklungsunterschied zwischen Chemnitz und dem Erzgebirge hat sich in den letzten zehn Jahren wahrscheinlich verdoppelt.

Die Akteure der Wirtschaftsförderung müssen sich eingestehen, dass ihre Möglichkeiten zu einer erfolgreichen Beeinflussung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt relativ gering sind. Angesichts der zu bewältigenden Herausforderungen, knapper Haushaltsmittel und nur eingeschränkt wirk-



samer Förderstrategien macht sich ein Gefühl der Hilflosigkeit breit. Eine Förderung von KMU bei der Personalentwicklungsplanung und dem Ausbildungsmanagement zeigt entweder nicht die erwünschten Wirkungen oder ist bei hinreichend intensiver Förderung nicht mehr bezahlbar. Ferner bestehen berechtigte Zweifel, ob es gelingen kann, mit Zuschüssen ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu stimulieren.

Die Akteure der ostdeutschen Förderpolitik stehen vor dem Dilemma, komplexe Probleme mit unpassenden Instrumenten lösen zu sollen. Die EU setzt einseitig auf Wachstum und lässt keine Anpassungen der Förderziele an regionale Besonderheiten zu. Auch die nationalen Vorgaben für die Regionalentwicklung sind unflexibel. Das Leitbild des deutschen Raumordnungsrechts wird von dem Ziel gleichmäßiger, gleichartiger, gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen geprägt. Das Paradigma der deutschen Regionalentwicklung stammt aus den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine Anpassung an die grundlegend veränderten politischen, ökonomischen und sozialen Realitäten hat nie stattgefunden. Auch wenn die Akteure der ostdeutschen Regionalentwicklung eigentlich wissen, dass die Zielvorgaben auf EU-Ebene bzw. Bundesebene den Bedürfnissen der regionalen Entwicklung nicht gerecht werden (und mit dem derzeit verfügbaren Instrumentarium auch nicht erreicht werden können), wollen sie im Prinzip der Wahrheit nicht ins Auge sehen. Das Ziel einer gleichmäßigen Verteilung der Wirtschaftskraft und ausgewogener Lebensbedingungen im Bundesvergleich kann unter den Rahmenbedingungen einer stagnierenden Regionalent-

wicklung oder gar der *Schrumpfung* ostdeutscher Regionen nicht erreicht werden.

Doch das Ziel ausgeglichener Wirtschafts- und Lebensbedingungen in ganz Deutschland ist nicht nur unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen unerreichbar, sondern hatte bereits in den Wirtschaftswunderjahren einen utopischen Charakter. Ein klassisches Beispiel für die Illusion, regionale Disparitäten mit dem bekannten Förderinstrumentarium überwinden zu können, ist das Saarland. Die Differenz zwischen dem BIP des Saarlandes und dem BIP der Bundesrepublik ist heute noch genauso groß wie im Jahr 1955 beim Beitritt des Saarlands zur BRD. Alle Fördermaßnahmen konnten lediglich ein Anwachsen der Disparität verhindern, der Abstand zum bundesdeutschen Durchschnitt blieb unverändert. Ein anderes Beispiel stammt aus Italien: Trotz aller Fördermaßnahmen der EU und der italienischen Regierung gelang es auch hier nicht, die Disparitäten zwischen den norditalienischen Industrie- und Handelszentren und dem Mezzogiorno zu verringern.

In Bevölkerung und Presse zeichnet sich ein Meinungswandel zum Schrumpfungsprozess ab, welcher nicht mehr mit überwiegend negativen Assoziationen besetzt ist, sondern als "Gesund schrumpfung" betrachtet wird. In Hoyerswerda ist die Bevölkerung sehr stolz darauf, dass ihre Stadt um ein Viertel kleiner geworden ist. Es ist damit zu rechnen, dass Hoyerswerda noch um ein weiteres Viertel schrumpfen wird. Für die Bevölkerung stellt der erfolgreiche Rückbau einen deutlichen Gewinn an Lebensqualität dar, denn die meisten Einwohner mussten über fünf Jahre in halbleeren Stadtvierteln in deprimierender Atmosphäre leben. Der Rückbau von Wohnblöcken, verlassenen Spielwiesen und Fußballplätzen wird von der Bevölkerung mit Bürgerfesten gefeiert. Bürgerinitiativen begleiten den Rückbau. Die Erfahrungen in Hoyerswerda zeigen, dass sich die Erfahrungswelt und der Bezugsrahmen schnell ändern können und die Bevölkerung offensichtlich sehr anpassungsfähig ist.

In anderen Regionen Sachsens, wie dem Weißeritzkreis vor den Toren Dresdens, lässt sich exemplarisch die Gleichzeitigkeit eines hohen Wirtschaftswachstums und dramatischer Schrumpfung der Einwohnerzahlen beobachten. Diese Gleichzeitigkeit gegenläufiger Trends stellt wohl die größte Herausforderung für Ostdeutschland dar.

Was bedeutet dies? Das Dogma der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kann nicht mehr aufrechterhalten werden. Im Sinne einer neuen Ehrlichkeit ist es notwendig, offen zuzugeben, dass eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht erreichbar ist. In der Landesarbeitsgemein-

schaft der Akademie für Raumordnung und Landesplanung finden engagiert geführte Debatten statt, ob Gleichartigkeit oder Gleichwertigkeit der Vorzug gegeben werden sollte. Dies sind Debatten im Elfenbeinturm. Es ist erforderlich, sich zu unterschiedlichen Entwicklungen, zu Disparitäten zu bekennen. Das Bestehen von Disparitäten bedeutet noch nicht, dass es irgendwo besser oder schlechter ist. In Abhängigkeit von der aktuellen persönlichen Umständen und Wünschen mag dem Wohnen in einer Weltstadt oder einem kleinen Dorf der Vorzug zu geben sein, ohne dass hiermit ein Urteil über eine "Wertigkeit" verbunden wäre.

Die EU-Kommission betont den Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen mit dem Konzept der Metropolregionen. Lokale und regionale Politiker wollen ihre Stadt oder Region mit dem Prädikat einer Metropolregion adeln und schaffen künstliche Gebilde wie die sog. Metropolregion Hannover-Braunschweig-Gießen, welche mit Paris konkurrieren soll. Der Wunsch, die eigene Stadt aufzuwerten, darf nicht zur Unehrllichkeit verleiten, Agglomerationen wie Nürnberg-Erlangen oder Städte wie Stuttgart zu Metropolregionen zu erklären. London, Paris, Mailand oder Barcelona mögen echte Metropolen sein. In Deutschland dürfen wir uns nicht von der Sehnsucht nach Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit verlocken lassen, die Definition einer Metropole zu verzerren, bis jedes Bundesland seine Eitelkeit mit einer eigenen Metropolregion befriedigen kann, welche nicht auf Fakten, sondern lediglich dem politischen Willen aller Beteiligten aufbauen kann.

Selbstverständlich wird es immer Wettbewerb geben, doch wird der Wettbewerb einen eher lokalen Charakter aufweisen. Chancen können nur genutzt werden, wenn alle Beteiligten den Mut zu mehr Ehrlichkeit aufbringen und regionale Eitelkeiten überwinden. Die historisch gewachsenen politischen Strukturen müssen daran gemessen werden, ob sie noch zur Bewältigung der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderung in der Lage sind. Die alten Grenzen der Bundesländer entsprechen nicht den Bedingungen des interregionalen Standortwettbewerbs. So können Baden-Württemberg und Sachsen nicht konkurrieren. Baden-Württemberg ist einerseits viel zu groß für eine Region, andererseits aber auch zu klein für einen unabhängigen Staat. Eine Anpassung der Ländergrenzen an die neuen Realitäten darf kein Tabu darstellen. Der Umgang mit Schrumpfung ist uns in ganz Deutschland noch immer fremd, wobei die rechtlichen Rahmenbedingungen kontraproduktiv sind.

Die regionalen Akteure der Wirtschaftsförderungen werden durch die rechtlichen Rahmenbedingungen gezwungen, jeden Einsatz von Förder-

mitteln mit der Wachstumsideologie der EU und des Bundes zu legitimieren. Eigentlich erforderliche Anpassungsinvestitionen, welche passende Strukturen für einen schrumpfenden Markt schaffen sollen, müssen aus förderrechtlichen Gründen als Maßnahmen zur Wachstumsförderung umdeklariert werden. Selbst Abrissmaßnahmen müssen noch in einen Begründungszusammenhang mit der Schaffung von Wachstumskernen gebracht werden. Nur investive Maßnahmen werden nicht auf die Verschuldung angerechnet, Grundlage für Mittel aus dem Länderfinanzausgleich sind ebenfalls investive Maßnahmen, und die EU fordert für die Genehmigung von Kofinanzierungsmitteln wiederum Wachstumsinvestitionen. Eine neue Offenheit im Umgang mit dem Investitions- und Wachstumsbegriff ist dringend erforderlich, um die Beteiligten nicht zu Unehrllichkeit und quasi-schizophrenem Verhalten zu zwingen. Es ist dringend geboten, die Förderphilosophie von Bund und EU, welche die Basis der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen bildet, und das Raumordnungsgesetz an die heutigen Gegebenheiten anzupassen.

Falls in der Förderpolitik kein Paradigmenwechsel erfolgt, können wir dann auch den derzeit noch hypothetischen Fall nicht verhindern, dass sich eine Region wie die Lausitz meldet und unter Berufung auf das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine Förderung der regionalen Infrastruktur fordert und auf den Bau eines Regionalflughafens drängt. Die Investition in den Regionalflughafen sollte in diesem Gedankenspiel die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Industrie schaffen. Eine derartige Strategie der Regionalentwicklung geht von falschen Prämissen aus. Nicht der Regionalflughafen führt zur Etablierung eines industriellen Wachstumskerns, sondern umgekehrt. Sobald sich Industrie angesiedelt hat, wird die Nachfrage nach einer verbesserten Anbindung an den Luftverkehr schnell zum Bau eines Regionalflughafens führen. Die deutsche Bauwirtschaft kann auch jederzeit innerhalb einer kurzen Frist ein Großprojekt realisieren, Vorratsinvestitionen sind deshalb überflüssig.

Vorratsinvestitionen waren nur während des Wirtschaftsbooms in Nachkriegsdeutschland ohne größeres Risiko möglich, weil die Nachfrage ständig stieg. Aus meinen Praxiserfahrungen nach zehn Jahren Förderung in einem schrumpfenden Markt kann ich nur entschieden vor Vorratsinvestitionen in Schrumpfungsregionen warnen. Die Hoffnung, dass das neu geschaffene Angebot eine entsprechende Nachfrage generiert, erfüllt sich nicht. Vorratsinvestitionen in schrumpfenden Regionen sind Fehlinvestitionen und ruinieren lediglich die öffentlichen Träger dieser Investitionen.

Investitionen betreffen das Kerngeschäft der SAB als öffentlicher Finanzdienstleister. Die Entwicklung im übrigen öffentlichen Finanzdienstleistungsgewerbe lässt sich mit einem Satz zu den Sparkassen abhandeln. Seit 1991 wurden 52 Sparkassenfilialen geschlossen und 50 Sparkassen verschwanden durch Fusionen vom Markt.

Aus diesem Blickwinkel ist zu hinterfragen, ob das Leitbild der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, welches in den letzten 50 Jahren in Westdeutschland bzw. während der letzten zehn Jahre in Ostdeutschland die Förderpolitik bestimmte, nicht obsolet ist. Aus meiner Sicht ist es nicht mehr möglich, eine derartige Förderstrategie fortzuführen. Doch dies sollte nicht als Katastrophe verstanden werden. Wichtiger als die Verfolgung eines illusionären Ziels der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist es, die Städte an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Das Kriterium einer "*passenden*" Stadt dient zur Entscheidung über Anpassungsinvestitionen. Anpassungsinvestitionen wurden in Stuttgart mit 10.000 neuen Sozialwohnungen in den letzten vier Jahren vorgenommen. Anpassungsinvestitionen werden aber auch in Görlitz vorgenommen, wo 7.000 Wohnungen abgerissen werden. Der Terminus "*passend*" ist vielleicht kein besonders prägnanter Begriff, aber dennoch der *zentrale* Begriff, den wir im Osten prägen werden. Es ist zu hoffen, dass wir das Konzept der Anpassungsinvestitionen an die Bedürfnisse schrumpfender Regionen auch exportieren werden.

## **VI. Schlussbemerkung**

In einigen Fällen konnte schon ein Transfer der ostdeutschen Erfahrungen zum Thema Anpassungsinvestitionen erfolgen. Vor allem der östliche Teil des Ruhrgebiets leidet unter vergleichbaren Problemen. So beträgt z.B. in Gelsenkirchen die Leerstandsquote bis zu 20 %. Essen hatte als erste Stadt zu einem Expertenworkshop eingeladen, auf dem ostdeutsche Referenten über die Erfahrungen beim Management des Stadtumbaus Ost berichteten. Die westdeutschen Teilnehmer konnten sich informieren, wie unter privatwirtschaftlichen Bedingungen Anreize zum Abriss leer stehender Wohnimmobilien gegeben werden können, wie das Altschuldenhilfegesetz zu einer Verringerung der Schuldenlast der Wohnungsbauunternehmen beitragen kann, wie auch die Banken reagieren, wenn Objekte, die als Sicherheiten dienen, abgerissen werden. Wie können diese Rückbaumaßnahmen finanziert werden? Ich halte es für ein sehr ermutigendes Zeichen, dass sich das Ruhrgebiet bereits heute mit derartigen Fragestellungen befasst.

Die zweite Einladung, die ostdeutschen Erfahrungen zu teilen, kam aus Pirmasens. Pirmasens musste ebenfalls einen Bevölkerungsverlust von 35 % verkraften, allerdings über den Zeitraum von 30 Jahren und nicht in der wesentlich kürzeren Zeitspanne von nur fünf Jahren.

Regionen im Westen, welche ebenfalls von Schrumpfungsprozessen betroffen sind, entdecken den Osten als Modellfall. Es ist allerdings nicht sicher, ob Ostdeutschland wirklich ein Vorbild ist, bzw. wie lange es noch als Modell dienen kann.



## **Von der Gewährleistungs- zur Initiativefunktion: Neue Handlungsstrategien des Staates am Beispiel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes**

### **I. Einleitung**

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unterliegt international seit den frühen 1980er Jahren und in Deutschland spätestens seit Beginn der 1990er Jahre starken Veränderungen. In der Diskussion um die Reform der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung hat sich dabei die Vorstellung von einem Gewährleistungsstaat durchgesetzt, der zwar noch die Gewährleistungsverantwortung vollumfänglich übernimmt, sich aber im Bereich der Finanzierung und Durchführung der Aufgaben kreativ eines vielgestaltigen Bündels institutioneller Arrangements zwischen öffentlicher und privater Trägerschaft bedient.<sup>1</sup> Ziel dieses Beitrags ist es zu zeigen, wie sich unter dem Eindruck neuer Herausforderungen an die öffentliche Hand einerseits und begrenzter Handlungsmöglichkeiten staatlicher und kommunaler Aufgabenträger andererseits neue Formen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben jenseits des Gewährleistungsstaats entwickeln. Im Mittelpunkt des Beitrags steht der neue Typus der öffentlich initiierten Dienstleistung, bei der der Staat sich auch bei Aufgaben, die bislang unbestritten zum Bestand öffentlicher Aufgaben gezählt wurden, weitgehend aus der Gewährleistungsverantwortung zurückzieht und sich stattdessen auf die Auslösung privater Initiative beschränkt (Initiativfunktion). Die Untersuchung erfolgt am Beispiel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, der in Deutschland seit langem zum öffentlichen Aufgabenbestand gezählt wird, bei dem die öffentliche Hand vor vielfältigen neuen Herausforderungen steht, denen sie aber aufgrund stark eingegrenzter Handlungsmöglichkeiten nur eingeschränkt nachkommen kann und bei dem sie sich daher zumindest partiell auf die bloße Initiierung privater Aktivitäten verlegt hat. Im Schlussabschnitt wird diskutiert, ob es sich bei dem Rückzug auf die Initiativefunktion um einen Einzelfall oder um einen generellen Trend im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt. Die Benennung einiger offener Forschungsfragen beschließt den Beitrag.

---

\* Der Verfasser dankt den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft für wertvolle Anregungen.

<sup>1</sup> Z.B. Reichard (1996); Theuvsen (2001a).

## II. Öffentliche Aufgaben

Der Begriff der öffentlichen Aufgaben ist im Zuge der Reformdebatten der vergangenen zwei Jahrzehnte und des Wandels, dem die Aufgabenwahrnehmung daraufhin ausgesetzt war, zunehmend unbestimmter geworden.<sup>2</sup> Ganz allgemein versteht man unter öffentlichen Aufgaben „alle von den Trägern öffentlicher Gewalt unmittelbar zu erfüllenden oder unter deren Aufsicht und Verantwortung zu erfüllenden Aufgaben“.<sup>3</sup> Der Katalog öffentlicher Aufgaben ist umfangreich; er reicht von A wie Abfallentsorgung oder Altenhilfe bis Z wie Zollfahndung oder Zweitwohnungsbesteuerung und deckt alle Lebensabschnitte und -bereiche der Bürger ab.<sup>4</sup> Trotzdem ist im Einzelfall umstritten, welche Tätigkeiten unter dem Begriff der öffentlichen Aufgaben zu subsumieren sind. Eine genaue Abgrenzung als öffentlich zu apostrophierender Aufgaben kann durch empirische Beobachtung, analytische Erklärung oder normative Begründung erfolgen.<sup>5</sup> Daneben findet sich auch eine von Lutz<sup>6</sup> als prozessual gekennzeichnete Perspektive, die öffentliche Aufgaben als Ausfluss öffentlicher Interessen und Ziele betrachtet.<sup>7</sup> Im Folgenden soll die zuerst genannte Sichtweise kurz vorgestellt werden.

Durch *empirische Beobachtung* erhält bei enger Begriffsauslegung den „Rang einer öffentlichen Aufgabe ..., was im laufenden Haushaltsjahr Personaleinsatz, finanziellen Aufwand oder die Nutzung von Liegenschaften der öffentlichen Verwaltung erfordert“.<sup>8</sup> Öffentliche Aufgaben sind demnach diejenigen Tätigkeiten, welche faktisch von staatlichen oder kommunalen Aufgabenträgern, d.h. öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen, wahrgenommen werden; private Akteure sind keine Träger öffentlicher Aufgaben. Nach anderer Auffassung ist es zweckmäßiger, jene Aufgaben als öffentlich zu kennzeichnen, die in den Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Hand fallen, auch wenn diese sich für die Durchführung der Aufgaben privater Wirtschaftssubjekte bedient. Nicht die Trägerschaft, sondern die Zwecksetzung einer Aufgabe, ihre Gemeinwohlorientierung, wird zum entscheidenden Abgrenzungsmerkmal.<sup>9</sup>

*Analytische Ansätze* bestimmen auf der Grundlage meist volkswirtschaftlicher Theorien die für das Funktionieren des Wirtschafts- und

---

<sup>2</sup> Eichhorn (2001).

<sup>3</sup> Püttner (2003).

<sup>4</sup> Eichhorn (2005), S. 135 f.

<sup>5</sup> Schuppert (1981).

<sup>6</sup> Lutz (2004), S. 39 ff.

<sup>7</sup> Eichhorn (1983); Stein (1998), S. 55.

<sup>8</sup> Frentz (1990), S. 25.

<sup>9</sup> Schuppert (1981), S. 3; Greiling (1996), S. 32 ff.

Sozialsystems notwendigerweise zentral und deshalb bevorzugt öffentlich wahrzunehmenden Aufgaben. Bei sehr enger Abgrenzung wollen die „Minimalisten“<sup>10</sup> dem Staat nur drei Aufgabenfelder zugestehen: (a) Schutz der Gesellschaft vor äußeren und inneren Feinden, (b) Gewährleistung von Kalkulierbarkeit für die ökonomisch Handelnden sowie (c) Gewährleistung von Gerechtigkeit und Förderung kooperativen Verhaltens und kollektiven Handelns durch staatliche Aktivitäten und Organisationen in denjenigen Situationen, in denen gemeinschaftliche und individuelle Interessen nicht zusammenfallen. Im Kern läuft diese Abgrenzung darauf hinaus, dem „Nachtwächterstaat“ nur Aufgaben im Bereich der Landesverteidigung, der Polizei sowie der Bereitstellung einiger weniger öffentlicher Güter, die die wirtschaftlichen Aktivitäten schützen und soziale und ökonomische Konflikte verhindern, zuzugestehen.

Bei etwas weniger restriktiver Abgrenzung des Bestands an öffentlichen Aufgaben setzt die Begründung für Aktivitäten der öffentlichen Hand an den Bedingungen an, die erfüllt sein müssen, damit auch ohne staatliche Eingriffe eine optimale Ressourcenallokation möglich ist. Als solche hat die Wohlfahrtsökonomie die Existenz von Märkten für alle gegenwärtigen und zukünftigen ökonomischen Aktivitäten, vollständigen Wettbewerb, kostenlosen Zugang zu allen relevanten Informationen sowie die Möglichkeit der Märkte, ein wettbewerbliches Gleichgewicht zu erreichen, herausgearbeitet. Sind diese Bedingungen nicht oder nur zum Teil erfüllt, liegt Marktversagen vor, und es tun sich Betätigungsfelder für die öffentliche Hand auf. Als öffentliche Aufgaben kommen demnach die Bereitstellung öffentlicher, durch Nichtausschließbarkeit gekennzeichnete Güter, die Besteuerung (bzw. Förderung) von Aktivitäten, die negative (bzw. positive) Externalitäten verursachen, die Durchführung bzw. Förderung von Produktionen, die durch positive Skalenerträge gekennzeichnet sind und daher ein natürliches Monopol begründen, Aktivitäten auf unvollständigen Märkten und in den Fällen unvollständiger Information sowie die Redistribution von Einkommen in Frage.<sup>11</sup>

*Normative Begründungen* legen den legitimen Aufgabenbereich der öffentlichen Hand fest. Dies ist zunächst eine primär (ordnungs-)politische, soweit aber politische Vorstellungen in Gesetze eingeflossen sind, auch eine rechtliche Frage. Die Ordnungspolitik – in neueren Publikationen oft auch als „governance“ bezeichnet<sup>12</sup> – umfasst die Gestaltung des rechtlichen Rahmens, in dem der Wirtschaftsprozess abläuft. Zu ihren zentralen Fragestellungen zählt die Festlegung der Grenzziehung

---

<sup>10</sup> Gretschmann (1991), S. 49.

<sup>11</sup> Gretschmann (1991), S. 49 ff.

<sup>12</sup> Z.B. Reinicke/Witte (1999).

zwischen Staat und Markt als zentralen, aber nicht notwendigerweise einzigen Steuerungsmechanismen der Gesellschaft.<sup>13</sup> Die vorherrschende ordnungspolitische Konzeption einer Gesellschaft ist ein zentrales gesellschaftliches Konfliktfeld, das dem Einfluss von politischen Parteien, Regierungen, aber auch zahlreicher Interessenverbände unterliegt und im Zeitablauf starken Veränderungen unterworfen war.<sup>14</sup> Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist der jeweils als gültig zu betrachtende Bestand an öffentlichen Aufgaben daher gewissermaßen als ein Zufallsprodukt zu betrachten, dessen Zustandekommen maßgeblich von den bestimmenden gesellschaftlichen Strömungen und Kräfteverhältnissen determiniert wird.<sup>15</sup> Auf diese Weise sind sowohl Unterschiede zwischen der angelsächsischen und der kontinentaleuropäischen Welt bei der Abgrenzung öffentlicher Aufgaben als auch Veränderungen im Zeitablauf erklärbar, die u.a. dazu geführt haben, dass in Deutschland beispielsweise die Energieversorgung und die Abfallentsorgung inzwischen nach herrschender Meinung als „überkommene kommunale Aufgaben“<sup>16</sup> gelten.

Die rechtswissenschaftliche Bestimmung öffentlicher Aufgaben setzt an den geltenden Gesetzen, namentlich dem Grundgesetz und den dort vorgegebenen bzw. aus ihm ableitbaren Aufgaben des Staates, an. Von besonderer Bedeutung ist die sog. Kompetenz-Kompetenz des Staates, nach der er nicht nur seinen Tätigkeitsbereich grundsätzlich selbst definieren kann<sup>17</sup>, sondern im Wesentlichen auch die Trägerschaft regeln, also z.B. gemeindliche Aufgaben an sich ziehen oder die Gemeinden zur Erfüllung weisungsgebundener Pflichtaufgaben zwingen kann.<sup>18</sup>

Die verschiedenen Wege zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben führen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen; dies um so mehr, als einzelne Ansätze, z.B. ordnungspolitische Vorstellungen, für ein breites Spektrum außerordentlich heterogener Auffassungen stehen. Es ist daher letztlich nicht möglich, zu einer abschließenden und unumstrittenen Auflistung öffentlicher Aufgaben zu gelangen: „Es gibt keinen fest umrissenen Katalog öffentlicher Aufgaben.“<sup>19</sup> Vielmehr muss der jeweilige Aufgabenbestand der öffentlichen Hand als prinzipiell offen und nur unzulänglich präzisierbar betrachtet werden. Er wird durch politische Entscheidungen

---

<sup>13</sup> Wolff (2004).

<sup>14</sup> Ambrosius (1984).

<sup>15</sup> Greiling (1995), S. 28 m.w.N.

<sup>16</sup> DLT (2002), S. 3.

<sup>17</sup> Storr (2001).

<sup>18</sup> Kanitz (1994).

<sup>19</sup> Erhardt (1989), Sp. 1007.

bestimmt, die in Selbstverpflichtungen der öffentlichen Hand münden, die Erfüllung bestimmter Aufgaben zu gewährleisten.<sup>20</sup>

### III. Der Gewährleistungsstaat

„Die Vorstellung vom ‚produzierenden Staat‘ ... ist in den letzten Dekaden weitgehend dem Bild eines im Grundsatz wettbewerblich ausgerichteten ‚Gewährleistungsstaates‘ gewichen.“<sup>21</sup> Diese Aussage beschreibt einen fundamentalen Wandel im allgemeinen Verständnis von der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben; kennzeichnend ist die zunehmende Verlagerung von Aufgaben auf Private. Für die Gestaltung des Zusammenspiels von öffentlicher und privater Aufgabenträgerschaft steht dabei ein Kontinuum an Gestaltungsalternativen offen, das unter Bezugnahme auf die Unterscheidung von Gewährleistungsverantwortung, d.h. der Sicherstellung der dauerhaften Erbringung einer Aufgabe in einer definierten Qualität, und Finanzierungs- sowie Vollzugs- bzw. Durchführungsverantwortung näher beschrieben werden kann.<sup>22</sup>

Das Kontinuum wird auf der einen Seite durch die ausschließlich öffentliche Aufgabenträgerschaft begrenzt, bei der sich alle drei genannten Verantwortlichkeiten in öffentlicher Hand befinden. Bei vollständig privater Leistungserstellung liegen dagegen alle drei Teilaufgaben bei Privaten, z.B. als Folge einer materiellen Privatisierung ehemals öffentlicher Aufgaben. Alle Zwischenformen sind dadurch charakterisiert, dass die Gewährleistungsverantwortung stets bei der öffentlichen Hand liegt, während die Finanzierungs- oder die Durchführungsverantwortung in Gänze oder in Teilen auf private Aufgabenträger verlagert wird. Je nach Ausgestaltung der Aufgabenverteilung im Einzelfall können verschiedene Formen des – wie es oft auch heißt – Contracting out<sup>23</sup> bzw. der Public Private Partnership im weiteren Sinne<sup>24</sup> unterschieden werden (Tabelle 1). So werden beim Leasing ausschließlich die Finanzierungsverantwortung, beim Betriebsführungsvertrag die Durchführungsverantwortung und beim Betreibermodell die Finanzierungs- und die Durchführungsverantwortung auf private Wirtschaftssubjekte übertragen.<sup>25</sup> Bei Kooperationsmodellen bzw. Public Private Partnerships im engeren Sinne liegt die Finanzierungsverantwortung dagegen in aller Regel teils – oft zu 51 % – bei der öffentlichen Hand, z.B. einer Kommune, und teils

---

<sup>20</sup> Oettle (1999), S. 297 f.

<sup>21</sup> GÖW (2003).

<sup>22</sup> Reichard (1996), S. 40 f.

<sup>23</sup> Kraus (1997), S. 140 ff.

<sup>24</sup> EU (2003).

<sup>25</sup> Theuvsen (2001b) m.w.N.

**Tabelle 1:** Gemischt öffentlich-private Aufgabenwahrnehmung

	<b>Gewährleistungs- verantwortung</b>	<b>Finanzierungs- verantwortung</b>	<b>Durchführungs- verantwortung</b>
<b>Leasing</b>	öffentlich	privat	öffentlich
<b>Betreibermodell (Konzessionierung)</b>	öffentlich	privat	privat
<b>Betriebsführungsvertrag</b>	öffentlich	öffentlich	privat
<b>Kooperationsmodell</b>	öffentlich	privat/öffentlich	privat

bei einem privaten Vertragspartner, der sodann auch für die Aufgabendurchführung verantwortlich zeichnet. Die Ressourcenbündelung bzw. -zusammenlegung im Rahmen einer komplexen Aufgabenerfüllung wird häufig als charakteristisch für Public Private Partnerships angesehen.<sup>26</sup> Alle Formen zwischen den beiden Endformen des Kontinuums, also der ausschließlich öffentlichen und der rein privaten Aufgabenwahrnehmung, lassen sich als unterschiedliche Erscheinungsformen des Gewährleistungsstaats charakterisieren. Seine stärkste Ausprägung erfährt er, wenn sich die öffentliche Hand allein auf die Gewährleistungsverantwortung zurückzieht und sich weder bei der Finanzierung noch beim Vollzug öffentlicher Aufgaben engagiert.

Der Gewährleistungsstaat wird als Moderator und Katalysator für öffentliche Dienstleistungen gesehen, der die vakante Position zwischen dem Wohlfahrtsstaat klassischer Prägung einerseits und dem liberalen Nachwächterstaat andererseits besetzt.<sup>27</sup> Die Entwicklung vom produzierenden zum gewährleistenden Staat hat vielfältige Ursachen. Neben den ebenfalls diskutierten gesellschafts-, ordnungs-, wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten kommt aus betriebswirtschaftlicher Sicht Finanzierungs-, Kosten- und Kernkompetenzüberlegungen die größte Bedeutung zu.<sup>28</sup>

In einer komplexer werdenden Welt wird der Staat fortgesetzt mit neuen Aufgaben konfrontiert, die er – so die zentrale These des Beitrags – angesichts begrenzter eigener Handlungsmöglichkeiten nur durch die Entwicklung neuer Handlungsstrategien bewältigen kann, die auf eine weitere Reduzierung staatlichen und kommunalen Engagements gerichtet sind. Zur Erfassung dieser Handlungsstrategien ist die Unterscheidung der Initiativverantwortung neben der Gewährleistungs-, Finanzierungs-

<sup>26</sup> Budäus (2003).

<sup>27</sup> Hille u.a. (2002); Thom/Ritz (2006), S. 29.

<sup>28</sup> Theuvsen (2001a), S. 125 f. m.w.N.

und Durchführungsverantwortung sinnvoll. Allein auf die Initiativverantwortung, d.h. die Initiierung der privaten Wahrnehmung von (ursprünglich öffentlichen) Aufgaben, beschränkt sich die öffentliche Hand bei öffentlich initiierten Aufgaben. Am Beispiel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, einer in Deutschland seit langem unbestritten öffentlichen Aufgabe, wird im Folgenden exemplarisch gezeigt, wie die Politik im Spannungsfeld neuer Herausforderungen einerseits und begrenzter Handlungsmöglichkeiten andererseits Zuflucht beim Modell des initiiierenden Staates nimmt.

#### **IV. Gesundheitlicher Verbraucherschutz**

Die Verbraucherpolitik ist ein Politikfeld, das darauf ausgerichtet ist, „die Eigendynamik marktgesteuerter und/oder technologischer Entwicklungen zu kontrollieren, zu gestalten oder zu stoppen“.<sup>29</sup> Unter Verbraucherpolitik im engeren Sinne subsumieren sowohl die Europäische Kommission<sup>30</sup> als auch der Wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)<sup>31</sup> für die Verbraucher relevante Rechts-, Sicherheits- und Wirtschaftsfragen, die Verbraucherinformation und -bildung sowie die Förderung der Verbraucherverbände. Der Begriff der Verbraucherpolitik im weiteren Sinne, auch indirekte Verbraucherpolitik genannt, wird zur Kennzeichnung der Berücksichtigung von Verbraucherinteressen in anderen Politikbereichen, etwa der Umwelt- und Sozialpolitik, sowie der Wahrung und Förderung öffentlicher Güter herangezogen. Verbraucherpolitik kann einen marktkomplementären (Marktinformation, individuelle Schadensvermeidung u.ä.) oder einen marktkompensatorischen Charakter (zwingendes Verbraucherrecht, Förderung wirksamer Verbraucherorganisation usw.) haben.<sup>32</sup>

Der gesundheitliche Verbraucherschutz wird vielfach – so auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMELV<sup>33</sup> – der Verbraucherpolitik im engeren Sinne zugerechnet. Seine Hauptzielrichtungen sind der Schutz der menschlichen Gesundheit durch Abwehr von Gefahren und der Schutz der Verbraucher vor Täuschung und Irreführung. Wenn auch nicht darauf beschränkt, so macht doch die Lebensmittelregulation einen wesentlichen Teil des gesundheitlichen Verbraucherschutzes aus. Dies bestätigt auch eine Verbraucherbefragung im Auftrag des Bundesinsti-

---

<sup>29</sup> Ehrke (2001), S. 3.

<sup>30</sup> EU (2002), S. 6.

<sup>31</sup> BMELV (2004), S. 5.

<sup>32</sup> Reisch (2003).

<sup>33</sup> BMELV (2004), S. 5.

tuts für Risikobewertung (BfR), derzufolge 88,7 % der Befragten angeben, dass die Kontrolle der Qualität und Sicherheit der Lebensmittel Gegenstand des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sei.<sup>34</sup> Lebensmittelrechtliche Vorschriften lassen sich bis in die Antike zurückverfolgen. Seinerzeit stand ebenso wie bei der Einführung beispielsweise der Weinkontrolle im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation im Jahr 1498 oder dem Erlass des bayerischen Reinheitsgebots für Bier im Jahr 1516 durch Herzog Willhelm IV. der Schutz vor Täuschung im Vordergrund.<sup>35</sup>

Der gesundheitliche Verbraucherschutz ist in Deutschland traditionell eine öffentliche Aufgabe; dies zeigt bereits die Historie der Weinkontrolle und des Reinheitsgebots für Bier. Bekräftigt wurde die öffentliche Aufgabenwahrnehmung nochmals durch das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794, das die Beteiligung der Kreis-, Polizei- und Stadtärzte an der Lebensmittelüberwachung festlegte.<sup>36</sup> Die reichsweite Einführung der amtlichen Lebensmittelüberwachung erfolgte schließlich durch die Gründung des Kaiserlichen Gesundheitsamts in Berlin im Jahr 1876 und den Erlass des Nahrungsmittelgesetzes im Jahr 1879, dessen Durchführung allerdings noch den Einzelstaaten oblag. Trotz aller Mängel, die dem Gesetz anhafteten, wurde damit erstmals das Ziel des Schutzes der Verbraucher vor Beeinträchtigung ihrer Gesundheit und wirtschaftlicher Benachteiligung durch verfälschte, gesundheitsschädliche oder im Nährwert herabgesetzte Lebensmittel einheitlich reichsweit in Gesetzesform gegossen.<sup>37</sup> Noch heute gelten die Parlamente und die zuständigen Ministerien, zumeist die Landwirtschafts-, Ernährungs- bzw. Verbraucherschutzministerien, sowie die ihnen zugeordneten Behörden als die zentralen Akteure im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Weitere Rollen werden von öffentlichen und privaten Nonprofit-Organisationen wie etwa der Stiftung Warentest, den Verbraucherzentralen, Greenpeace, foodwatch usw. ausgefüllt.<sup>38</sup> Im Falle größerer Lebensmittelkrisen öffentlich am deutlichsten sichtbar ist aber ohne Zweifel der – in den letzten Jahren unter wechselnden Bezeichnungen firmierende – Bundeslandwirtschafts- bzw. -verbraucherminister.

Der gesundheitliche Verbraucherschutz weist in wesentlichen Teilen Merkmale der Hoheitsverwaltung auf. Dies gilt etwa für den Erlass und die Überwachung gesetzlicher Bestimmungen, die Überwachung der Durchführung lebensmittelhygienischer Schutzmaßnahmen, die Ab-

---

<sup>34</sup> L&P (2004).

<sup>35</sup> Doltsinis (2003).

<sup>36</sup> Ebenda.

<sup>37</sup> Grüne (2002).

<sup>38</sup> BMELV (2003).



nahme von Sachkundeprüfungen (z.B. gemäß der Hackfleisch-Verordnung) u.a.m. Daneben lassen sich ihm aber auch Aufgaben der Leistungsverwaltung zurechnen, so u.a. die Auswertung von Untersuchungsbefunden, die Abgabe gutachterlicher Stellungnahmen, das Erteilen von Auskünften über Rechtsvorschriften, Informationen über Lebensmittel und Lebensmittelvergiftungen sowie die Beratung zu Fragen der Betriebs- und Personalhygiene.

Im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes steht die öffentliche Hand in quantitativer wie qualitativer Hinsicht vor erheblichen Herausforderungen. Der Umfang der Aufgaben im Bereich z.B. der amtlichen Lebensmittelüberwachung, einer wichtigen Aufgabe im Rahmen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, ist schon aufgrund der erheblichen Produktionsmengen beachtlich. Im Wirtschaftsjahr 2004/2005 belief sich beispielsweise die inländische Produktion auf rund 46,3 Mio. Tonnen Getreide, 28,5 Mio. Tonnen Milch, 7,09 Mio. Tonnen Fleisch und 12,85 Mrd. Eier. Darüber hinaus nehmen die Import- und Exportströme aufgrund der Globalisierung der Agrar- und Ernährungswirtschaft überdurchschnittlich stark zu. So wurden im Jahr 2005 Nahrungsmittel im Wert von rund 45 Mrd. € importiert und im Wert von rund 32 Mrd. € exportiert.<sup>39</sup> Von den Importen entfielen nach Angaben des Statistischen Bundesamts rund ein Drittel auf landwirtschaftliche Erzeugnisse und etwa zwei Drittel auf Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes. Bei den Ausfuhren dominierten mit fast 27,5 Mrd. € die verarbeiteten Produkte, während landwirtschaftliche Erzeugnisse im Wert von rund 4,6 Mrd. € exportiert wurden.

Die zunehmende internationale Arbeitsteilung im Bereich der Nahrungsmittelproduktion findet ihren Ausdruck aber nicht nur in anschwellenden Import- und Exportströmen, sondern auch in neuen Formen der Organisation der Produktion. Viel beachtet wurden in der jüngeren Vergangenheit neben dem vorwiegend zur Erntezeit erfolgenden Einsatz ausländischer Saisonarbeitskräfte insbesondere das Tätigwerden mittel- und osteuropäischer Lohnschlächter in deutschen Schlachtunternehmen. Dies bedeutet nicht nur für die „Finanzinspektion Schwarzarbeit“ des Zolls<sup>40</sup>, sondern auch für die amtliche Lebensmittelüberwachung eine neue Herausforderung.

Ein weiteres Problem stellen einige in dieser Dimension zuvor unbekannte Lebensmittelkrisen dar; beispielhaft sei hier auf die durch das Auftreten der Bovinen Spongiformen Enzephalopathie (BSE) hervor-

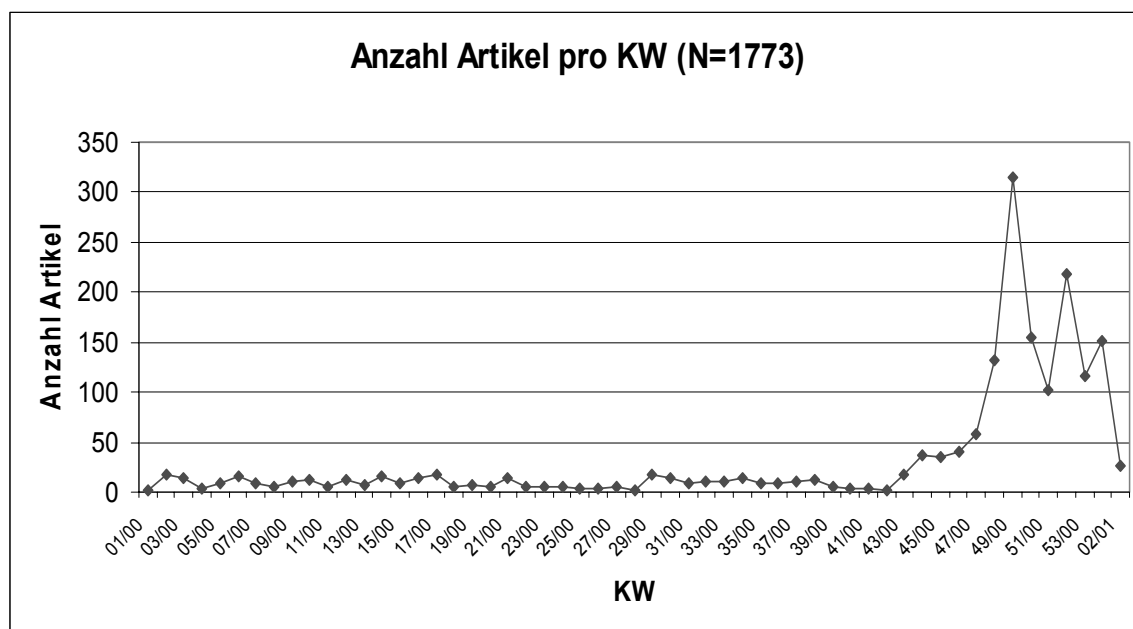
---

<sup>39</sup> DBV (2006).

<sup>40</sup> Thielbeer (2005).

gerufene Problemsituation verwiesen. Diese im Ausland, namentlich Großbritannien, bereits seit Mitte der 1990er Jahre schwelende Krise erreichte Deutschland mit dem Bekanntwerden des ersten inländischen BSE-Falls am 24. November 2000 mit voller Wucht. Zwar erwies sich die Krise trotz ihrer Ausmaße in fachlicher Hinsicht als recht gut beherrschbar, doch stellte sie vor allem an das Krisenmanagement und die Krisenkommunikation der öffentlichen Hand erhebliche neue Anforderungen. Die Nähe der traditionellen Agrarpolitik zur Landwirtschaft, Beruhigungsversuche durch die Politik, anfängliche Vertuschungsmaßnahmen sowie eine wenig glückliche Öffentlichkeitsarbeit einerseits sowie das in seinem Umfang zunächst nicht genau abschätzbare Gefährdungspotenzial von BSE für weite Bevölkerungskreise andererseits bewirkten, dass ein einfaches Krisenmanagement fehlschlug.<sup>41</sup> Die kommunikativen Herausforderungen werden deutlich, wenn man die Öffentlichkeitswirkung der BSE-Krise näher betrachtet. Abbildung 1 zeigt die Anzahl der Berichte über das Thema „BSE“ in fünf überregionalen deutschen Qualitätszeitungen im Zeitraum von der ersten Kalenderwoche 2000 bis zur zweiten Kalenderwoche 2001. Insgesamt wurde im genannten Zeitraum in den fünf ausgewerteten Zeitungen in 1.773 Fällen über BSE berichtet. Unmittelbar nach Einsetzen der Krise sind dabei bis zu 300 Artikel pro Woche erschienen.<sup>42</sup> Unterscheidet man mit Habermas<sup>43</sup>

**Abbildung 1: BSE im Mediendiskurs\***



\* Kleinschmidt (2004); KW = Kalenderwoche

<sup>41</sup> Gerlach u.a. (2005).

<sup>42</sup> Kleinschmidt (2004).

<sup>43</sup> Habermas (1996).

zwischen zentralen und peripheren Akteuren des politischen Systems, so ist darüber hinaus im Laufe der Jahre 2000 und 2001 eine deutliche Verschiebung im Mediendiskurs von zentralen Akteuren – insbesondere Exekutive, Legislative, öffentliche Verwaltung, Judikative und Parteien – hin zur Peripherie, etwa der traditionellen Agrarpolitik kritisch gegenüberstehenden Nichtregierungsorganisationen, zu beobachten gewesen.<sup>44</sup> Dies zwang die für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständigen Stellen, sich auf neue Gesprächspartner und Argumentationsmuster einzustellen.

Es gibt zahlreiche weitere Gründe für qualitativ und quantitativ neue Herausforderungen an die öffentliche Hand im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Zu diesen sind die zunehmende Ausdifferenzierung des Produktangebots, wachsende Erwartungen der Öffentlichkeit an die staatlichen Lebensmittelkontrollen sowie der technische Fortschritt, etwa die zunehmende Verwendung gentechnisch veränderter Organismen, aber auch erweiterte technische Untersuchungsmöglichkeiten, zu zählen.<sup>45</sup> Auf die hier nur exemplarisch geschilderten Anforderungen muss die öffentliche Hand, namentlich das im Fall von Lebensmittelkrisen im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stehende BMELV, mit begrenzten Kompetenzen und Ressourcen reagieren.

Die eingeschränkten Kompetenzen des BMELV haben im Kern zwei Ursachen: das zunehmende Engagement der Europäischen Union (EU) bzw. der Europäischen Kommission im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowie die aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland zersplitterten Zuständigkeiten im Inland. Das Engagement der EU ist Ende der 1990er Jahre im Zuge der BSE-Krise wesentlich verstärkt worden. Die Grundlagen der EU-Lebensmittelpolitik und das Arbeitsprogramm der Kommission wurden im „Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“<sup>46</sup> dargelegt. Den Leitgedanken des Weißbuchs bildete der Grundsatz, die Lebensmittelsicherheit in der EU auf eine umfassende und einheitliche Grundlage zu stellen und dabei einen wertschöpfungsstufenübergreifenden Ansatz von den der Landwirtschaft vorgelagerten Bereichen, etwa der Futtermittelindustrie, über Landwirtschaft, Verarbeitung und Handel bis zum Verbraucher zu verfolgen. Wichtige im Weißbuch formulierte Grundsätze waren die Festlegung der primären Verantwortlichkeiten der verschiedenen Mitglieder der Lebensmittel erzeugenden Kette, die Rückverfolgbarkeit von Futter- und Lebensmitteln und deren Zutaten, die Einführung der Risikoanalyse

---

<sup>44</sup> Feindt u.a. (2005).

<sup>45</sup> Buchwald (2004), S. 79 f.; Petersen (2004), S. 36. f.

<sup>46</sup> EU (2000).

als Fundament der Politik der Lebensmittelsicherheit sowie die Anwendung des Vorsorgeprinzips.<sup>47</sup> Aufgrund der seither zahlreich erlassenen Richtlinien und Verordnungen – einschließlich der sog. Lebensmittelbasisverordnung<sup>48</sup> – gehört das Lebens- und Futtermittelrecht heute mit zu den am stärksten harmonisierten Rechtsgebieten in der EU. Organisatorisch ist der gesundheitliche Verbraucherschutz auf EU-Ebene im Wesentlichen bei drei Institutionen angesiedelt: der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz, dem Lebensmittel- und Veterinäramt der EU (LVA) in Dublin sowie der Europäischen Behörde für die Lebensmittelsicherheit (EBLS) in Parma. Während für das Risikomanagement das LVA zuständig ist, obliegen Risikobewertung und -kommunikation der EBLS. Die von der EU verabschiedeten Richtlinien und Verordnungen bilden den Rahmen, in dem sich auf nationaler Ebene die Verbraucherschutzpolitik bewegt. Verstärkt wird der Einfluss der EU im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes durch die Kontrollaufgaben, die das LVA gegenüber den Mitgliedstaaten der EU wahrnimmt.<sup>49</sup>

Auf nationaler Ebene sind die Einrichtungen auf Bundesebene korrespondierend zu den EU-Institutionen aufgestellt. So bildet das BMELV das Pendant zur Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) – zuständig für das Risikomanagement – entspricht dem LVA und das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), als die für die Risikobewertung und -kommunikation zuständige Behörde, der EBLS. Aus verschiedenen Gründen unterliegen jedoch die Handlungsmöglichkeiten dieser Behörden erheblichen Einschränkungen. Zunächst liegen nicht alle Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes beim BMELV, sondern in Teilen auch bei anderen Bundesressorts, etwa dem Bundesumwelt- und dem Bundesgesundheitsministerium. Des Weiteren ist der Bund lediglich für Teile der öffentlichen Aufgaben im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zuständig; dies sind vor allem die Rechtssetzung auf Bundesebene, die Mitwirkung Deutschlands in der EU sowie die beim BVL und BfR angesiedelten Aufgaben des Risikomanagements, der Risikobewertung und der Risikokommunikation. Aufgrund der föderalen Struktur obliegt dagegen der Vollzug der Bundesgesetze einschließlich der Verabschiedung von Durchführungsrichtlinien den einzelnen Bundesländern. Zu deren Aufgabenschwerpunkten sind

---

<sup>47</sup> Petersen (2004), S. 37; Prichenfried (2005), S. 175.

<sup>48</sup> 178/2002 v. 28.01.2002.

<sup>49</sup> Streinz/Fuchs (2002).

insbesondere die Lebensmittelüberwachung, die Futtermittelkontrolle und die Veterinäraufsicht zu zählen.<sup>50</sup>

Auf Länderebene ist die Lebensmittelüberwachung uneinheitlich und zersplittert organisiert.<sup>51</sup> Verwaltungseinrichtungen bei Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden führen meist die örtlichen Kontrollen durch. Sie unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht von Bezirksregierungen, Landesoberbehörden oder obersten Landesbehörden, die aber ihrerseits zum Teil auch selbst operative Kontrollaufgaben wahrnehmen. Eine Vereinheitlichung von Rechtsanwendung, Durchführungsrecht und staatlichen Kontrollen wird daher ebenso wie eine optimierte Struktur der Koordinationsgremien als unabdingbar für eine Verbesserung der Bund-Länder-Koordination erachtet.<sup>52</sup> Darüber hinaus werden eine bessere Ausstattung und Vernetzung der Lebensmittelüberwachung mit IT-Systemen und eine Systematisierung des Qualitätsmanagements in der kommunalen Lebensmittelüberwachung empfohlen.<sup>53</sup> Insgesamt führen die weitgehenden Zuständigkeiten der Länder dazu, dass dem Bund die Hände gebunden sind und er auch dann nicht eingreifen kann, wenn er dies für dringend geboten hält. Exemplarisch deutlich geworden ist dies beim Ausbruch der Vogelgrippe im Februar 2006 auf Rügen. Erst die persönliche Intervention von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der zuständigen Landrätin in ihrem Wahlkreis Stralsund-Nordvorpommern-Rügen hat dazu geführt, dass die von Fachleuten für dringend geboten gehaltene, aber von den Behörden vor Ort nicht durchgeführte und von den Bundesbehörden nicht durchsetzbare Auslösung des Katastrophenalarms erfolgte.<sup>54</sup>

Neben eingeschränkten Entscheidungs-, Durchsetzungs- und Kontrollkompetenzen behindern auch begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen den gesundheitlichen Verbraucherschutz. Beispielhaft lässt sich dies anhand der amtlichen Futtermittelüberwachung deutlich machen. Diese ist von besonderer Relevanz, da zahlreiche Krisen im Bereich tierischer Nahrungsmittel ihren Ausgangspunkt im Futtermittelbereich hatten. Seit Februar 2004 liegen Empfehlungen der EU-Kommission zu einem koordinierten Kontrollprogramm für den Futtermittelbereich vor. Danach sollen in einem Mitgliedstaat je 100.000 Tonnen hergestellte Mischfuttermittel mindestens zehn Kontrollen pro Jahr durchgeführt und mindestens 20 Proben gezogen werden.<sup>55</sup> Greift man exemplarisch die

---

<sup>50</sup> von Wedel (2001), S. 18 f.

<sup>51</sup> Petersen (2004), S. 44 f.

<sup>52</sup> von Wedel (2001), S. 73 f.

<sup>53</sup> Booz (2002).

<sup>54</sup> Regierungspressekonferenz (2006).

<sup>55</sup> EU (2004).

Untersuchungen auf unzulässige Stoffe in Futtermitteln heraus, so übertrifft die amtliche Futtermittelüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 30 Proben je 100.000 Tonnen Mischfuttermittel die von der EU empfohlene Kontrollintensität wesentlich.<sup>56</sup>

Trotz der Überschreitung der von der EU empfohlenen Untergrenzen beklagt foodwatch, eine sich selbst als „die Essensretter“ titulierende, mit dem Ziel der Verbraucheraufklärung und -beratung im Bereich der Agrar- und Lebensmittelproduktion tätige Nonprofit-Organisation, im 2004 publizierten Futtermittel-Report, dass beispielsweise im Bereich der Importfuttermittel im Jahr 2003 aus knapp 9 Mio. Tonnen importierten Futtermitteln nur 589 Proben an den Eintrittsstellen der Futtermittel nach Deutschland gezogen wurden. Ferner wird festgestellt, dass Teile der Futtermittel, z.B. die in immer größerem Umfang importierten und in vielen Fällen mit Schadstoffen belasteten Pflanzenöle, im unverarbeiteten und damit unverdünnten Zustand fast gar nicht kontrolliert würden. Darüber hinaus wird bemängelt, dass große Teile der amtlichen Kontrollen nicht mit dem Ziel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, insbesondere des Nachweises von unerwünschten oder unzulässigen Stoffen, durchgeführt würden, sondern sich z.B. auf die aus Verbrauchersicht weitgehend unerhebliche Feststellung des Wasser- oder des Energiegehalts der Futtermittel beschränkten. Schließlich werden ein Mangel an Betriebsprüfungen und die Nichteinhaltung der Kontrollvorgaben durch einzelne Bundesländer moniert. Als Negativbeispiel wird Hessen genannt, wo laut Kontrollplan für das Jahr 2004 landesweit genau drei PCB-Kontrollen in Einzelfuttermitteln und eine PCB-Kontrolle in Mischfuttermitteln vorgesehen waren.<sup>57</sup> Ähnliche Kritik ist kürzlich von Greenpeace an der Kontrolle von Lebensmitteln insbesondere auf Pestizidrückstände geübt worden.<sup>58</sup>

Sicherlich können die kritischen Einschätzungen spendenfinanzierter und daher an einer gewissen Skandalisierung der Ist-Situation interessierter Nonprofit-Organisation nur unter Vorbehalt verwendet werden. Trotzdem zeigen der Futtermittel-Report wie auch die Jahresstatistik der amtlichen Futtermittelüberwachung, wie begrenzt letztlich die der öffentlichen Hand in einem bekanntermaßen neuralgischen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen sind und wie eingeschränkt sie daher letztlich in der Lage ist, die Erreichung des selbstgesteckten Ziels des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu gewährleisten. Wie sich vor dem Hintergrund großer und z.T. wachsender Herausforderungen einer-

---

<sup>56</sup> BMELV (2004), S. 15.

<sup>57</sup> foodwatch (2004), S. 55 f.

<sup>58</sup> o.V. (2006).

seits sowie begrenzter Kompetenzen und Ressourcen andererseits neue Formen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben entwickeln, soll im Folgenden exemplarisch gezeigt werden.

## **V. Öffentliche Initiierung privater Dienstleistungen: Ein Beitrag zur Bewältigung der BSE-Krise**

### **1. Von der BSE-Krise zur Agrarwende**

Die am 24. November 2000 Deutschland erreichende BSE-Krise stellte für den gesundheitlichen Verbraucherschutz eine in dieser Dimension neue Herausforderung dar. In der Vor-BSE-Zeit war die Agrarpolitik ein ob ihrer Komplexität und nur mittelbaren Auswirkungen auf den Konsumenten von der breiten Öffentlichkeit und den Massenmedien kaum beachtetes Politikfeld. Die Agrarpolitik konnte sich daher zu einem Musterbeispiel für Klientelpolitik im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie entwickeln.<sup>59</sup> Die unter dieser Maxime gestaltete Agrarpolitik erzeugte erhebliche Renten, die das ökonomische Interesse an Lobbyaktivitäten seitens des landwirtschaftlichen Berufsstands begründeten und gleichzeitig eine materielle Basis für solche Aktivitäten bildeten. Dies liefert eine auf der Rent Seeking Theory<sup>60</sup> und der Interest Group Theory<sup>61</sup> basierende Erklärung für die Entstehung und die Beharrlichkeit agrarpolitischer Eingriffe.<sup>62</sup>

Diese Situation änderte sich mit dem Beginn der BSE-Krise schlagartig. Das öffentliche Interesse stieg stark an; gleichzeitig wurden die existierenden Wahrnehmungs- und Deutungsmuster der Landwirtschaft erheblich erschüttert. Medienanalysen zeigen, dass das diskursive Ereignis des Ausbruchs von BSE in Deutschland sich als eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse von Diskursen zueinander bzw. im Auftauchen neuer Deutungsmuster niedergeschlagen hat. Mit der Öffnung der zuvor nur in kleinen Zirkeln geführten Fachdiskussion zu einer breiten, öffentlich geführten Diskussion verschoben sich die Schwerpunkte. Dominierten zum Beginn der BSE-Krise noch traditionelle, im Sinne Habermas<sup>63</sup> dem Zentrum zuzurechnende Akteure, etwa Vertreter von SPD, CDU/CSU und öffentlichen Verwaltungen, so gewannen im Laufe der Zeit Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzorganisationen sowie die ihnen nahe

---

<sup>59</sup> Gerlach u.a. (2005).

<sup>60</sup> Buchanan u.a. (1980).

<sup>61</sup> Olsen (1965).

<sup>62</sup> Gardner (1987); von Cramon-Taubadel (1992).

<sup>63</sup> Habermas (1996).

stehenden „Grünen“ in der öffentlichen Debatte mehr und mehr an Gewicht.

Die bis dato vorherrschende Agrarpolitik und insbesondere das zuständige Bundesministerium wurden durch die neue Situation überrascht und durch das erforderliche komplexe Krisenmanagement überfordert. Die Zuspitzung der Krise gipfelte im Rücktritt des damaligen Bundeslandwirtschaftsministers Karl-Heinz Funke von seinem Amt, der Umbenennung des vormaligen Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie der Wahl von Renate Künast zur neuen Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Dies markierte einen scharfen Bruch mit der bisherigen Agrarpolitik und die Hinwendung zu neuen agrarpolitischen Leitbildern; zugleich erhielten bislang marginalisierte, der traditionellen Agrarpolitik kritisch gegenüberstehende Anspruchsgruppen wie beispielsweise der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), Greenpeace, foodwatch oder der Naturschutzbund Deutschlands (NABU) erheblich mehr Einfluss auf Kernbereiche der Agrarpolitik.<sup>64</sup> Die BSE-Krise wird daher im Sinne der Pfadforschung auch als ein pfadbrechendes Ereignis interpretiert, das durch bewusste Abkehr von bisherigen Leitbildern<sup>65</sup> und der Generierung von Momentum für neue Ideen gekennzeichnet ist.<sup>66</sup>

Bereits in seiner Parlamentsrede vom 29. November 2000 hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder das Ziel formuliert, „weg von den Agrarfabriken zu kommen“.<sup>67</sup> Renate Künast knüpfte in ihrer Rede im Rahmen der BSE-Debatte im Deutschen Bundestag am 18. Januar 2001 an diesen Gedanken an, hinterfragte die „Industrialisierung der Produktionsprozesse in der Lebensmittelherstellung“<sup>68</sup> sowie die dort gültigen Qualitätsstandards und stellte eine Stärkung des Verbraucherschutzes in Aussicht. In ihrer Regierungserklärung vom 8. Februar 2001 propagierte die Bundesministerin dann die „Agrarwende“ unter dem Motto „Klasse statt Masse“.<sup>69</sup> Die wichtigsten Ziele der Agrarwende waren

- die Steigerung des Anteils des ökologischen Landbaus auf 20 % Markt-, später – weil wesentlich einfacher zu erreichen – Flächenanteil,
- die verstärkte Durchsetzung von Tiergerechtheits- und Tierschutzzielen in der modernen Nutztierhaltung,

---

<sup>64</sup> Feindt u.a. (2005), Gerlach u.a. (2005).

<sup>65</sup> Garud/Karnoe (2001), S. 6.

<sup>66</sup> Theuvsen (2004), S. 119.

<sup>67</sup> Schröder (2000), S. 13219A.

<sup>68</sup> Künast (2001a), S. 13966B.

<sup>69</sup> Künast (2001b), S. 14521B.



- die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit,
- die Einordnung von Lebensmittelqualität als Teil der Verbraucherpolitik,
- die Hinwendung zu einer multifunktionalen Landwirtschaft, die Landwirte nicht nur als Produzenten von Rohstoffen versteht, sondern ihnen auch Aufgaben als Dienstleister für Natur- und Umweltschutz zuweist.<sup>70</sup>

Das Ziel der Verbesserung der Lebensmittelsicherheit wurde zunächst durch organisatorische Maßnahmen, namentlich die konsequentere Zusammenfassung der Zuständigkeiten für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im gleichnamigen Bundesministerium sowie die Gründung des BVL und des BfR, angestrebt. Daneben wurde ein Beratungsgremium eingesetzt, das Vorschläge zur Neuorganisation des Politikfeldes erarbeiten sollte.<sup>71</sup> Darüber hinaus kamen aber auch sog. „weiche“ Politikinstrumente zum Einsatz.<sup>72</sup> Zu diesen gehörte die Ankündigung der Bundesministerin in ihrer Regierungserklärung, je ein Qualitätszeichen für den ökologischen Landbau und die konventionelle Landwirtschaft zu schaffen, die für beide Wirtschaftsweisen Mindeststandards verbürgen und so den Verbrauchern die notwendige Orientierung geben sollten.<sup>73</sup> Das für den ökologischen Landbau gedachte Qualitätszeichen ist in Form des staatlichen Bio-Siegels, das seit September 2001 auf der Grundlage der EG-Öko-Verordnung<sup>74</sup> verliehen wird, etabliert worden.<sup>75</sup> Die EG-Öko-Verordnung wird in der Bundesrepublik Deutschland u.a. durch das am 10. Dezember 2001 in Kraft getretene Öko-Kennzeichengesetz und die seit dem 16. Februar 2002 geltende Öko-Kennzeichenverordnung flankiert.<sup>76</sup> Im Gegensatz dazu ist niemals die Grundlage für ein staatliches Qualitätszeichen für die konventionelle Landwirtschaft geschaffen worden. Es wurde vielmehr substituiert durch das Ergebnis einer Initiative der deutschen (Fleisch-)Wirtschaft, die zur Gründung der Qualität und Sicherheit GmbH (QS GmbH) in Bonn und des Systems „Qualität und Sicherheit“ (QS-System) geführt hat.<sup>77</sup>

---

<sup>70</sup> Gerlach u.a. (2005).

<sup>71</sup> von Wedel (2001).

<sup>72</sup> Gerlach u.a. (2005).

<sup>73</sup> Künast (2001b), S. 14521B.

<sup>74</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2092/91.

<sup>75</sup> Brand u.a. (2004), S. 14 ff.

<sup>76</sup> [www.bio-siegel.de](http://www.bio-siegel.de)

<sup>77</sup> Nienhoff (2004), S. 98.

## 2. Staatlich initiierte Dienstleistung: Das System Qualität und Sicherheit

Das QS-System ist im Oktober 2001 durch Organisationen der Futtermittelindustrie (Deutscher Raiffeisenverband), der Landwirtschaft (Deutscher Bauernverband), der Schlachtung und Zerlegung (Verband der Fleischwirtschaft), der Verarbeitung (Bundesverband der deutschen Fleischwarenindustrie) und des Lebensmitteleinzelhandels (Handelsvereinigung für Marktwirtschaft) sowie die Centrale Marketing-Gesellschaft der Deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) aus der Taufe gehoben worden. Nachdem das QS-System zunächst nur für die Erzeugung von Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch konzipiert worden war, findet es inzwischen dank verschiedener Weiterentwicklungen auch auf Obst, Gemüse, Kartoffeln sowie Drusch- und Hackfrüchte (Getreide, Raps, Zuckerrüben usw.) Anwendung.<sup>78</sup>

Ziel des QS-Systems ist es, „das Vertrauen der Verbraucher in die korrekte, qualitätvolle und hochwertige Herstellung unserer Lebensmittel wiederzugewinnen und zu stärken“.<sup>79</sup> Zu diesem Zweck ist ein stufenübergreifendes System geschaffen worden, das alle Wertschöpfungsstufen in eine durchgängige Qualitätssicherungs- und -kontrollkette einbindet, Transparenz auf allen Verarbeitungsstufen sicherstellt und die Rückverfolgbarkeit der Rohstoffherkunft gewährleistet.<sup>80</sup>

Das QS-System ist als sog. Zertifizierungssystem angelegt worden. Wesentliches Merkmal eines Zertifizierungssystems ist eine Auditierung der teilnehmenden Betriebe durch einen unabhängigen Zertifizierer, der sich bei der Überprüfung der Betriebe an einem Standard orientiert, der durch eine externe Organisation gesetzt worden ist.<sup>81</sup> Zertifizierungssysteme lassen sich unterscheiden u.a. nach der Systemträgerschaft (z.B. staatlich oder privat), den dominierenden Zielsetzungen (Lebensmittelsicherheit, fairer Welthandel, Umweltschutz usw.) sowie der Sichtbarkeit für den Endverbraucher.<sup>82</sup> QS ist als ein privates, auf die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit gerichtetes System zu kennzeichnen, das mit einem eigenen Qualitätslabel operiert, das nicht nur im Business-to-Business-Geschäft verwendet, sondern auch an den Endverbraucher kommuniziert wird. Das QS-Prüfzeichen ist ein geschütztes Konformitätszeichen für Produkte und darf ausschließlich in Verbindung mit Erzeugnissen verwendet werden, die die QS-Kriterien erfüllen. Auf-

---

<sup>78</sup> [www.q-s.info](http://www.q-s.info)

<sup>79</sup> Ebenda.

<sup>80</sup> *Theuvsen/Peupert (2002)*.

<sup>81</sup> *Luning u.a. (2002)*, S. 264 f.

<sup>82</sup> *Spiller (2004)*, S. 87 f.

gaben der QS GmbH in diesem System sind neben der Standardsetzung vor allem die Organisation eines neutralen Kontroll- und Sanktionswesens, die Einrichtung eines Pools akkreditierter Prüfinstitute, der Abschluss von Systemverträgen mit Systemteilnehmern sowie die Öffentlichkeitsarbeit.<sup>83</sup>

Zur Aufnahme in das QS-System melden sich interessierte Unternehmen direkt bei der QS GmbH an. Eine Besonderheit gilt für landwirtschaftliche Betriebe und Filialbetriebe des Lebensmitteleinzelhandels, die über Bündler, z.B. Genossenschaften oder die Zentralen der Einzelhandelsunternehmen, in das System einbezogen werden. In diesem Fall melden sich allein die Bündler direkt bei der QS GmbH an, während die übrigen Betriebe nur mittelbar in das QS-System eingebunden werden. Von der QS GmbH akkreditierte neutrale Prüfinstitute überprüfen und bewerten die Systemteilnehmer und entscheiden, ob die Betriebe die Voraussetzungen für die Aufnahme in das QS-System und die Erteilung des QS-Prüfzeichens erfüllen. Als Grundlage dieser Prüfungen dienen die von der QS-GmbH vorgegebenen Kriterien, die in den Systemhandbüchern getrennt für die verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette und Produktkategorien niedergelegt sind. In regelmäßigen Abständen werden die beteiligten Betriebe einer Rezertifizierung unterzogen, um die fortgesetzte Einhaltung des Standards zu überprüfen. Daneben werden auch Verdachts- und Stichprobenkontrollen durchgeführt. Regelverstöße werden von einem unabhängigen Sanktionsbeirat bewertet und mit Geldstrafen oder dem Ausschluss aus dem QS-System geahndet.<sup>84</sup>

Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass die Kaufentscheidungen deutscher Verbraucher durch das QS-Zeichen beeinflusst werden und eine positive Mehrzahlungsbereitschaft für QS-zertifizierte und entsprechend markierte Ware festzustellen ist.<sup>85</sup> Auch wenn die Effektivität und Effizienz von Zertifizierungssystemen umstritten ist<sup>86</sup> und die Vielzahl der gegenwärtig existierenden Systeme beklagt wird, so ist letztlich doch ein interessantes Ergebnis zu konstatieren: Eine nach unbestrittener Meinung öffentliche Aufgabe, die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit im Rahmen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, wird von der Politik als verbesserungswürdig erkannt. Eine konkrete Verbesserungsmaßnahme, in diesem Fall die Schaffung eines Qualitätszeichens, wird vorgeschlagen; die Maßnahme selbst wird jedoch letztlich nicht durch die öffentliche Hand umgesetzt, sondern die Implementierung wird – be-

---

<sup>83</sup> Theuvsen/Peupert (2002).

<sup>84</sup> Ebenda; [www.q-s.info](http://www.q-s.info)

<sup>85</sup> Enneking (2004).

<sup>86</sup> Theuvsen (2005); Walgenbach (2007).

gleitet von mehr oder minder sanftem politischen Druck – der Privatwirtschaft anheim gestellt. Im Ergebnis hat sich die öffentliche Hand zumindest mit Blick auf das für notwendig erachtete Qualitätszeichen für die konventionelle Landwirtschaft gänzlich jeder Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung entledigt. Geblieben ist die Rolle als bloßer Initiator privaten Handelns in einer den Vorstellungen der Politik entsprechenden Weise. Mit anderen Worten: Die öffentliche Hand hat sich auf die Wahrnehmung der Initiativverantwortung zurückgezogen.

## **VI. Von der Gewährleistungs- zur Initiativverantwortung: Persönlicher Politikstil oder Trend?**

Von Politikwissenschaftlern wird das seinerzeit unter dem Rubrum „Agrarwende“ ergriffene Maßnahmenbündel als Beispiel für den Einzug neuer Politikformen in die Agrar- und Ernährungswirtschaft betrachtet.<sup>87</sup> Es könnte allerdings eingewandt werden, dass diese neue Art des politischen Handelns, speziell die Beschränkung auf die Initiativfunktion in einem Teilbereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, nur Ausdruck eines persönlichen Politikstils und eingedenk des Ergebnisses der letzten Bundestagswahl mithin weitgehend unbeachtlich sei. Dem soll hier die These entgegengesetzt werden, dass es sich beim Rückzug auf die Initiativfunktion um einen generellen Trend handelt, der den Betrachter zwingt, sein Verständnis von staatlichem und kommunalem Handeln ein weiteres Mal zu überdenken. Anhand der Idee der Zivil- bzw. Bürgergesellschaft sowie mit Hilfe eines Blicks nach Großbritannien soll dieser Trend kurz exemplifiziert werden.

Der Topos „Zivilgesellschaft“ ist nicht neu, sondern lässt sich bis in die politische Philosophie des Alten Griechenland zurückverfolgen. Zwischenzeitlich fast vergessen, hat er seit den 1970er Jahren zunehmend Konjunktur, u.a. infolge der sich verschärfenden Krise der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten.<sup>88</sup> Bei näherem Hinsehen handelt es sich um einen außerordentlich schillernden Begriff. Mit Gosewinkel<sup>89</sup> und Borutta<sup>90</sup> können räumliche, normative und relativistische Konzepte der Zivilgesellschaft unterschieden werden. Räumlich wird mit Zivilgesellschaft ein gesellschaftlicher Sektor zwischen Markt, Staat und Privatsphäre gefasst, in dem Nonprofit- bzw. Nichtregierungsorganisa-

---

<sup>87</sup> Gerlach u.a. (2005), S. 375.

<sup>88</sup> Colas (2004).

<sup>89</sup> Gosewinkel (2003), S. 3 ff.

<sup>90</sup> Borutta (2005), S. 3 f.

tionen agieren und der auch als Dritter Sektor bezeichnet wird. Normative Definitionen knüpfen dagegen an Grundannahmen über die Qualität des sozialen Handelns in einer Gesellschaft, etwa Fairness und Toleranz, an. Relativistische Konzepte verstehen Zivilgesellschaft im jeweiligen historischen Kontext einer Gesellschaft.

Im räumlichen Verständnis von Zivilgesellschaft ist die Idee eines gleichzeitigen und möglichst ausgewogenen Beitrags von Staat, Markt und Zivilgesellschaft (bzw. Drittem Sektor) zur „governance“ einer Gesellschaft angelegt. Zwar wird z.T. betont, dass es sich keineswegs um ein Nullsummenspiel handeln müsse, bei dem mehr Markt immer gleichzeitig weniger Staat und weniger Solidarität bedeute.<sup>91</sup> Gleichwohl ist diese Sicht gut anschlussfähig an moderne Vorstellungen vom Gewährleistungs- bzw. aktivierenden Staat, der in erheblichem Umfang auf bürgerschaftliches Engagement setzt<sup>92</sup> und staatliches Handeln mit dem Einsatz seiner Bürger verknüpft, z.T. aber auch öffentliche durch private Aufgabenwahrnehmung substituiert: „Der Staat der Zukunft wird sich auch aus manchen Bereichen seiner bisherigen Tätigkeit zurückziehen und sie anderen gesellschaftlichen Akteuren überlassen müssen“.<sup>93</sup> Zivilgesellschaft wird somit gerade im praktischen politischen Handeln mit der Hoffnung verknüpft, Bürgerengagement in Form der Dedikation von Zeit oder Geld möge staatliches und kommunales Handeln ersetzen und dadurch öffentliche Haushalte entlasten (Kompensationsmodell<sup>94</sup>). Private Fördervereine, wie sie inzwischen für Bibliotheken, Schwimmbäder und andere ehemals öffentliche Einrichtungen existieren, sind typischer Ausdruck eines staatlichen Handelns, das unter dem Deckmantel der Förderung zivilgesellschaftlichen Handelns den Bürgern manchen Fingerzeig gibt, der Erhalt welcher Einrichtungen wünschenswert wäre, sich sodann aber zurückzieht und öffentliche Aufgaben in private Verantwortung übergibt. Die „Rhetorik der Zivilgesellschaft“ drängt insbesondere Nonprofit-Organisationen als Repräsentanten der Zivilgesellschaft zur Übernahme politischer und sozialer Verantwortung.<sup>95</sup>

Andere Formen zivilgesellschaftlichen Engagements, etwa Corporate Citizenship bzw. Corporate Social Responsibility, werden teilweise ebenfalls in diesem Sinne instrumentalisiert, was bei den „Ausfallbürgern“ durchaus zu Ablehnung führt.<sup>96</sup> Gleiches gilt für die von der Politik mit

---

<sup>91</sup> Bröckling (2004).

<sup>92</sup> Jann (2004).

<sup>93</sup> Schily (2005).

<sup>94</sup> Sprengel (2005), S. 50.

<sup>95</sup> Meyer (2006).

<sup>96</sup> Backhaus-Maul (2004), S. 30.

viel Sympathie begleiteten Bürgerstiftungen, zu denen etwa Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen<sup>97</sup> anlässlich der Gründung der 100. Bürgerstiftung in Deutschland bemerkte: „In Bürgerstiftungen nehmen sich Menschen vor Ort ganz konkrete Projekte vor, ohne auf den Staat zu warten, sei es das örtliche Hospiz oder die Stadtverschönerung, die Sportangebote für benachteiligte Kinder oder Stipendien für allein erziehende Studierende. Mit kleinem Geld setzen sie oft Großes in Gang.“ In vielen Bereichen, so u.a. der sozialen und karitativen Arbeit, der Schulentwicklung und der Kinderbetreuung, werden nach bisherigem Verständnis originär öffentliche Aufgaben auf ehrenamtliche Arbeit verlagert.<sup>98</sup>

Insgesamt tragen die referierten sowie einzelne bereits zuvor existierende Beispiele – hingewiesen sei etwa auf die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft – zu dem sich verdichtenden Eindruck bei, dass im Spannungsfeld wachsender Herausforderungen auf der einen Seite und begrenzter Handlungsmöglichkeiten auf der anderen Seite der Rückzug auf die Initiativfunktion kein Einzelfall ist. Vielmehr versucht die öffentliche Hand, sich in zunehmend mehr ursprünglich öffentlichen Aufgabenbereichen auf die Rolle des „initiierenden Staates“ zurückzuziehen, der dringende Handlungsbereiche aufzeigt, im übrigen aber auf die private Übernahme von Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung vertraut und sich weitgehend darauf beschränkt, ein wenig politischen Rückenwind zu entfachen.

Deutschland holt damit eine Entwicklung nach, die in anderen Staaten bereits früher eingesetzt hat. Dies zeigt ein kurzer Blick auf die Organisation der Lebensmittelüberwachung in Großbritannien. Nach Marsden und Wrigley<sup>99</sup> setzte der Rückzug des Staates auf die Initiativfunktion dort bereits in den 1980er Jahren ein. Sie konstatieren als Folge der neo-konservativen Politik der damaligen Thatcher-Regierung einen teilweisen Rückzug des Staates aus der Lebensmittelüberwachung. An die Stelle der zuvor zuständigen Gesundheitsbehörden traten überwiegend die großen Einzelhandelsketten, die „political legitimacy for regulatory control“<sup>100</sup> erhielten und sich zu den „new masters of the food system“<sup>101</sup> aufschwangen. Im Ergebnis hat sich in der britischen Lebensmittelkontrolle ein Geflecht von staatlichem und privatem Handeln auf

---

<sup>97</sup> von der Leyen (2006).

<sup>98</sup> LAAW (2002).

<sup>99</sup> Marsden/Wrigley (1996).

<sup>100</sup> Ebenda, S. 40.

<sup>101</sup> Flynn/Marsden (1996).

nationaler wie lokaler Ebene herausgebildet, das durch vielfältige Interaktionen gekennzeichnet ist.<sup>102</sup>

## VII. Offene Fragen

Der konstatierte Trend einer weiteren Reduktion öffentlicher Aufgabenwahrnehmung wirft eine große Zahl bislang unbeantworteter Fragen auf. Offen ist bislang geblieben, wie der Staat sein verbliebenes Leistungsangebot mit privater Gemeinwohlverwirklichung koordiniert. Schuppert<sup>103</sup> hat hierzu bereits das Bild vom verhandelnden Staat geprägt, der den Koordinationsmodus des Verhandels zur Bewältigung dieser Steuerungsaufgabe nutzt. Ebenso wenig untersucht worden ist bislang, welche Anreize gesetzt werden können, um privates Engagement zu initiieren, wie letztlich die Kontrolle staatlich initiiertes privates Aufgabenerfüllung aussehen soll und unter welchen Bedingungen welchem Steuerungsmechanismus der Vorrang zu geben ist. Schließlich stellt sich die Frage, wie der Staat beim Scheitern oder Auslaufen einer privaten Initiative reagiert. Besinnt er sich seiner ursprünglichen Gewährleistungsverantwortung und springt in die Bresche, oder bleibt die betreffende Aufgabe dann unerledigt?

## Literaturverzeichnis

**Ambrosius (1984):** Gerold Ambrosius, Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen 1984.

**Backhaus-Maul (2004):** Holger Backhaus-Maul, Corporate Citizenship im deutschen Sozialstaat. in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B 14/2004 v. 29.03.2004, S. 23-30.

**BMELV (2003):** Wissenschaftlicher Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik, 2. Fassung, Berlin 15.07.2003.

**BMELV (2004):** Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Jahresstatistik 2004 über die amtliche Futtermittelüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland mit Erläuterungen, Kurzfassung, Berlin 2004.

---

<sup>102</sup> Harrison u.a. (1997).

<sup>103</sup> Schuppert (2004), S. 9.

- Booz (2002):** Booz Allen Hamilton, Lebensmittelüberwachung mit Biss. Gesundheitlicher Verbraucherschutz im Lebensmittelbereich: Analyse – Handlungsempfehlungen – Strategie, Düsseldorf 2002.
- Borutta (2005):** Manuel Borutta, Religion und Zivilgesellschaft. Zur Theorie und Geschichte ihrer Beziehung, Discussion Paper Nr. SP IV 2005-404 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin 2005.
- Brand u.a. (2004):** Karl-Werner Brand u.a., Von der Agrarwende zur Konsumwende? Perspektiven entlang eines Szenarios, Diskussionspapier Nr. 4 des BMBF-Forschungsprojekts „Von der Agrarwende zur Konsumwende?“, Göttingen u. München 2004.
- Bröckling (2004):** Ulrich Bröckling, Balance of Power. Zivilgesellschaft und die Gouvernementalität der Gegenwart, in: Dieter Gosewinkel u. Sven Reichardt, Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht. Discussion Paper Nr. SP IV 2004-501 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin 2004, S. 60-68.
- Buchanan u.a. (1980):** James M. Buchanan, Robert D. Tollison u. Gordon Tullock (Hrsg.), Towards a Theory of Rent-Seeking Society, College Station, Texas 1980.
- Buchwald (2004):** Jürgen Buchwald, Die staatliche Lebensmittelkontrolle – Entwicklungsstand und Verbesserungspotentiale, in: Lebensmittelqualität und Qualitätssicherungssysteme, hrsg. v. Vorstand des Dachverbands Agrarforschung, Frankfurt/M. u.a. 2004, S. 75-81.
- Budäus (2003):** Dietrich Budäus, Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership, in: Jens Harms u. Christoph Reichard (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 213-234.
- Colas (2004):** Dominique Colas, „Civil Society“: A Historical and Conceptual Approach, in: Dieter Gosewinkel u. Sven Reichardt, Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht, Discussion Paper Nr. SP IV 2004-501 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin 2004, S. 14-25.
- DBV (2006):** Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 2006. Trends und Fakten zur Landwirtschaft, Bonn 2006.
- DLT (2002):** Deutscher Landkreistag, Öffentliche Aufgaben konzentrieren – Eigenverantwortung von Kommunen und Bürgern stärken!, Präsidiumsbeschluss vom 12./13.09.2002, Berlin.
- Doltsinis (2003):** Stefanos Doltsinis, Regulative Grundlagen der Lebensmittelsicherheit: Ein Abriss der Entwicklung bis zur Gegenwart, München 2003, URL: <http://www.vis-ernaehrung.bayern.de/de/left/ueberwachung/grundlagen.htm>
- Ehrke (2001):** Michael Ehrke, Die BSE-Krise, die europäische Agrarpolitik und der Verbraucherschutz, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Analyse, Internationale Politik, Bonn 2001.
- Eichhorn (1983):** Peter Eichhorn, Aufgaben und Ziele öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft, in: Der Nahverkehr, 1. Jg. (1983), H. 3, S. 8-13.



- Eichhorn (2001):** Peter Eichhorn, Marktnahe und marktferne Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Peter Eichhorn, Öffentliche Dienstleistungen. Reader über Funktionen, Institutionen und Konzeptionen, Baden-Baden 2001, S. 45-52.
- Eichhorn (2005):** Peter Eichhorn, Das Prinzip Wirtschaftlichkeit. Basiswissen der Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., Wiesbaden 2005.
- Enneking (2004):** Ulrich Enneking, Willingness-to-Pay for Safety Improvements in the German Meat Sector: The Case of the Q&S Label, in: European Review of Agricultural Economics, 31. Jg. (2004), S. 205-223.
- Erhardt (1989):** Manfred Erhardt, Öffentliche Aufgaben, in: Klaus Chmielewicz u. Peter Eichhorn (Hrsg.), Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989, Sp. 1003-1011.
- EU (2000):** Europäische Kommission, Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, KOM(1999)719 endg., Brüssel 12.01.2000.
- EU (2002):** Europäische Kommission, Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006, Brüssel 2002.
- EU (2003):** European Commission, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, Brüssel 2003.
- EU (2004):** Europäische Kommission, Empfehlung der Kommission v. 17.02.2004 zu dem koordinierten Kontrollprogramm für das Jahr 2004 im Bereich der Futtermittel nach der Richtlinie 95/53/EG des Rates, in: Amtsblatt Nr. L 052 v. 21.02.2004 S. 0070-0076.
- Feindt u.a (2005):** Peter H. Feindt, Daniela Kleinschmit, Ludwig Theuvsen, Path Dependence and Creation in Agricultural Policy: Using Media Analysis to Explore the Emergence of a New Dominant Political Paradigm, Vortrag im Rahmen des 21. EGOS Colloquiums „Unlocking Organizations“, Berlin 30.06.-02.07.2005.
- Flynn/Marsden (1992):** Andrew Flynn u. Terry Marsden, Food Regulation in a Period of Agricultural Retreat: The British Experience, in: Geoforum, 23. Jg. (1992), S. 85-93.
- foodwatch (2004):** foodwatch, Lug und Trog. Der foodwatch-Report über billige Futtermittel, die uns teuer zu stehen kommen, Berlin 2004.
- Frentz (1990):** Martin Frentz, Effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Ein Beitrag zur Verwaltungsrationalisierung aus organisationstheoretischer Sicht am Beispiel der Ausgliederungsfrage, Frankfurt/M. u.a. 1990.
- Gardner (1987):** Bruce L. Gardner, Causes of U.S. Farm Commodity Programs, in: Journal of Political Economy, 95. Jg. (1987), S. 290-310.
- Garud/Karnoe (2001):** Raghu Garud u. Peter Karnoe, Path Creation as a Process of Mindful Deviation, in: Raghu Garud u. Peter Karnoe (Hrsg.), Path Dependence and Creation, Mahwah, NJ u. London 2001, S. 1-38.
- Gerlach u.a. (2005):** Sabine Gerlach u.a., Die Agrarwende – Neustrukturierung eines Politikfeldes, Diskussionspapier Nr. 10 des BMBF-Forschungsprojekts „Von der Agrarwende zur Konsumwende?“, Göttingen u. München 2005.
- GÖW (2003):** Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft, Positionspapier, Berlin 2003,

in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 26 (2003), H. 1, S. 93-98. (Siehe auch S. 124-130 in diesem Band.)

**Gosewinkel (2003):** Dieter Gosewinkel, Zivilgesellschaft – eine Erschließung des Themas von seinen Grenzen her, Discussion Paper Nr. SP IV 2003-505 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin 2003.

**Greiling (1996):** Dorothea Greiling, Öffentliche Trägerschaft oder öffentliche Bindung von Unternehmen? Eine teleologische Betrachtung am Beispiel der Kredit-, Verkehrs- und Versorgungswirtschaft, Baden-Baden 1996.

**Gretschmann (1991):** Klaus Gretschmann, Analyzing the Public Sector: The Received View in Economics and its Shortcomings, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning, Berlin u. New York 1991, S. 47-67.

**Grüne (2002):** Jutta Grüne, Staatliche Lebensmittelüberwachung in Deutschland, in: Nahrungskultur – Essen und Trinken im Wandel, H. 4/2002.

**Habermas (1996):** Jürgen Habermas, Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Cambridge, MA 1996.

**Harrison u.a. (1997):** Michelle Harrison, Andrew Flynn u. Terry Marsden, Contested Regulatory Practice and the Implementation of Food Policy: Exploring the Local and National Interface, in: Transactions of the Institute of British Geographers, 22. Jg. (1997), S. 473-487.

**Hille u.a. (2002):** Dietmar Hille u.a., Konkurrieren statt Privatisieren. Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb, KWI-Arbeitsheft 3, Potsdam 2002.

**Jann (2004):** Werner Jann, Governance als normatives Konzept – vom Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Modern Governance“ an der Universität Potsdam, 08.12.2004.

**Kanitz (1994):** Horst Kanitz, Grundlagen praktischer Kommunalpolitik, H. 1: Bürger & Gemeinde, Sankt Augustin 1994.

**Kleinschmit (2004):** Daniela Kleinschmit, Agrarpolitik in deutschen Qualitätszeitungen. Design und erste Zwischenergebnisse einer quantitativ-qualitativen Medienanalyse, Vortrag an der Universität Göttingen, 2004.

**Kraus (1997):** Hans S. Kraus, Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Perspektiven zur Gestaltung innovativer Organisationsformen, Wiesbaden 1997.

**Künast (2001a):** Renate Künast, Rede im Deutschen Bundestag am 18.01.2001, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/149, S. 13966A-13967D.

**Künast (2001b):** Renate Künast, Regierungserklärung am 08.02.2001, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/149, S. 14520C-14525A.

**LAAW (2002):** Landesarbeitsgemeinschaft für eine andere Weiterbildung NRW e.V., Position der anderen Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen zu gesellschaftlich relevanten Bildungsbereichen, Dortmund u. Bielefeld 2002.

**L&P (2004):** Leipziger & Partner, Evaluation: Kommunikation des BfR, Arbeitsbericht, Universität Leipzig, 2004.

**Luning (2002):** Pieternel A. Luning, Willem J. Marcelis u. Wim M.F. Jongen, Food Quality Management: A Techno-Managerial Approach, Wageningen 2002.

- Lutz (2004):** Jürg Lutz, Zusammenschlüsse öffentlicher Unternehmen. Kooperationen und Fusionen im Spitalsektor, Bern, Stuttgart, Wien 2004.
- Marsden/Wrigley (1996):** Terry Marsden u. Neil Wrigley, Retailing, the Food System and the Regulatory State, in: Neil Wrigley u. Michelle Lowe (Hrsg.), Retailing, Consumption and Capital: Towards the New Retail Geography, Harlow 1996, S. 33-47.
- Meyer (2006):** Michael Meyer, Wieviel Wettbewerb vertragen NPO? – Befunde zu Schaden und Nutzen wettbewerbsbedingter Effizienzsteigerungen im Dritten Sektor, Vortrag im Rahmen des 7. Internationalen Colloquiums der NPO-Forscher, Fribourg/Schweiz, 16./17.03.2006.
- Nienhoff (2004):** Hermann-Josef Nienhoff, Qualitätssicherung in der Wertschöpfungskette – Erfahrungen der QS Qualität und Sicherheit GmbH, in: Lebensmittelqualität und Qualitätssicherungssysteme, hrsg. v. Vorstand des Dachverbands Agrarforschung, Frankfurt/M. u.a. 2004, S. 97-109.
- Oettle (1999):** Karl Oettle, Elemente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns, in: Die Verwaltung, Bd. 32 (1999), S. 291-312.
- Olson (1965):** Mancur Olson, The Logic of Collective Action, Cambridge, MA 1965.
- o.V. (2006):** Kritik an Kontrolle von Lebensmitteln, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.04.2006, S. 14.
- Petersen (2004):** Brigitte Petersen, Das Qualitätssicherungswesen in Deutschland und Europa - Rahmenbedingungen und Entwicklungen, in: Lebensmittelqualität und Qualitätssicherungssysteme, hrsg. v. Vorstand des Dachverbands Agrarforschung, Frankfurt/M. u.a. 2004, S. 35-48.
- Prichenfried (2005):** Sabine Prichenfried, Lebensmittelrecht, in: Roland Norer (Hrsg.), Handbuch des Agrarrechts, Wien u. New York 2005, S. 171-184.
- Püttner (2003):** Günter Püttner, Öffentliche Aufgabe, in: Peter Eichhorn u.a. (Hrsg.), Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 739.
- Regierungspressekonferenz** v. 20.02.2006:  
<http://www.bundesregierung.de/BPA-Mitschrift/,-963902/dokument.print.htm>
- Reichard (1996):** Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 5. Aufl., Berlin 1996.
- Reinicke/Witte (1999):** Wolfgang H. Reinicke u. Jan Martin Witte, Globalisierung, Souveränität und internationale Ordnungspolitik, in: Andreas Busch u. Thomas Plümper (Hrsg.), Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden 1999, S. 339-366.
- Reisch (2003):** Lucia Reisch, Verbraucherpolitik hat Konjunktur: Strategische Grundsätze und Leitbilder einer „neuen Verbraucherpolitik“, in: Verbraucher und Recht, 18. Jg. (2003), S. 405-409.
- Schily (2005):** Otto Schily, Rede bei der Auftaktveranstaltung zur Projektinitiative „Staat der Zukunft“ der Bertelsmann Stiftung und des Bundesministeriums des Innern am 29.06.2005 in Berlin.
- Schröder (2000):** Gerhard Schröder, Rede im Deutschen Bundestag am 29.11.2000, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/136, S. 13214B-13223A.

- Schuppert (1981):** Gunnar Folke Schuppert, Die Erfüllung staatlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Göttingen 1981.
- Schuppert (2004):** Gunnar Folke Schuppert, Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, in: WZB-Mitteilungen, H. 104, Juni 2004, S. 7-10.
- Spiller (2004):** Achim Spiller, Qualitätssicherung in der Wertschöpfungskette – Vor- und Nachteile unterschiedlicher Organisationskonzepte, in: Lebensmittelqualität und Qualitätssicherungssysteme, hrsg. v. Vorstand des Dachverbands Agrarforschung, Frankfurt/M. u.a. 2004, S. 83-96.
- Sprengel (2005):** Rainer Sprengel, Rückzug des Staates, Rückkehr der Bürger? – Zur Einordnung privater Bibliotheksförderung in die Diskussion um bürgerschaftliches Engagement, in: Petra Hauke u. Rolf Busch (Hrsg.), With a Little Help from My Friends. Freundeskreise und Fördervereine für Bibliotheken, Bad Honnef 2005, S. 47-60.
- Stein (1998):** Friedrich A. Stein, Realtypologie der Management-Leistung öffentlicher Unternehmen. Eine empirische Untersuchung, Baden-Baden 1998.
- Storr (2001):** Stefan Storr, Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Unternehmen in der Freiheits- und Gleichheitsdogmatik des nationalen und des Gemeinschaftsrechts, Tübingen 2001.
- Streinz/Fuchs (2002):** Rudolf Streinz u. Lars O. Fuchs, Lebensmittelsicherheit: Die Europäische Ebene – Behörden, Kompetenzen, Kontrollen, in: Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht, 29. Jg. (2002), S. 169-206.
- Theuvsen (2001a):** Ludwig Theuvsen, Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen. Eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht, Stuttgart 2001.
- Theuvsen (2001b):** Ludwig Theuvsen, Einbindung privater Wirtschaftssubjekte in kommunale Strategien, in: Peter Eichhorn u. Matthias Wiechers (Hrsg.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden 2001, S. 121-133.
- Theuvsen (2004):** Ludwig Theuvsen, Pfadabhängigkeit als Forschungsprogramm für die Agrarökonomie, in: Agrarwirtschaft, 53. Jg. (2004), S. 111-122.
- Theuvsen (2005):** Ludwig Theuvsen, Quality Assurance in the Agrofood Sector: An Organizational-Sociological Perspective, in: Konrad Hagedorn, Uwe Jens Nagel u. Martin Odening (Hrsg.), Umwelt- und Produktqualität im Agrarbereich, Münster-Hiltrup 2005, S. 173-181.
- Theuvsen/Peupert (2003):** Ludwig Theuvsen u. Martina Peupert, Aus der Krise geboren. Ein Siegel für Qualität und Sicherheit im Agribusiness, in: Qualität und Zuverlässigkeit, 48. Jg. (2003), S. 416-418.
- Thielbeer (2005):** Siegfried Thielbeer, Für Hungerlohn filetieren Polen das „Russenfleisch“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.05.2005, S. 3.
- Thom/Ritz (2006):** Norbert Thom u. Adrian Ritz, Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Aufl., Wiesbaden 2006.
- von Cramon-Taubadel (1992):** Stephan von Cramon-Taubadel, A Critical Assessment of the Political Preference Function Approach in Agricultural Economics, in: Agricultural Economics, 7. Jg. (1992), S. 371-394.

- von der Leyen (2006):** Ursula von der Leyen, In Bürgerstiftungen übernehmen immer mehr Menschen für andere und ihre Umgebung Verantwortung, Rede anlässlich der Gründung der 100. Bürgerstiftung in Deutschland, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend v. 21.02.2006, <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Presse/pressemitteilungen,did=68956.html>
- von Wedel (2001):** Hedda von Wedel, Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Empfehlungen). Stuttgart, Berlin, Köln 2001.
- Walgenbach (2007):** Peter Walgenbach, Facade and Means to Control – The Use of ISO 9000 Standards in For-Profit-Organizations, in: Ludwig Theuvsen u.a. (Hrsg.), Quality Management in Food Chains, Wageningen 2007.
- Wolff (2004):** Franziska Wolff, Staatlichkeit im Wandel – Aspekte kooperativer Umweltpolitik, München 2004.

## **Erwerbswirtschaftliche Rationalität und Gemeinwohl – Führt Privatisierung zu einer effizienteren Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben?**

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die Beobachtung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, dass der Glaube an die allgemeine Überlegenheit privater Produktion und des „freien Marktes“ zunimmt. Als Perspektive wird daraus abgeleitet, dass in Zukunft vermutlich immer mehr öffentliche Aufgaben privatisiert werden.<sup>1</sup> Ob man wirklich mit einem Effizienzgewinn aus solchen Privatisierungen rechnen kann, soll im Folgenden problematisiert werden.

Da ich keine Expertin für öffentliche Wirtschaft bin, musste ich zunächst einmal für mich selbst zu klären versuchen, was eigentlich „öffentliche Aufgaben“ sind.

### **I. Der Charakter öffentlicher Aufgaben**

#### **1. Die normative Komponente öffentlicher Aufgaben**

Das Adjektiv „öffentlich“ weist erstens eine normative Bedeutung auf. Öffentliche Aufgaben zeichnen sich demnach dadurch aus, dass sie sich aus dem „öffentlichen Interesse“ ableiten lassen.<sup>2</sup> Synonym zum Begriff „öffentliches Interesse“ werden auch die Ausdrücke „Wohl der Allgemeinheit“, „Wohl des Ganzen“ und „Gemeinwohl“ benutzt. Es gehört also zum Typus der öffentlichen Aufgaben, dass sie zur Sicherung und Steigerung des Gemeinwohls vollzogen werden. Das Öffentliche nimmt hierbei den Charakter des Guten und Wünschenswerten, des „*bonum commune*“ an.

Was Gemeinwohl oder Wohl der Allgemeinheit bedeutet, ist nicht sonderlich klar und kann wohl auch nicht ein für allemal festgelegt werden.<sup>3</sup> Ich übernehme im Folgenden für eine inhaltliche Präzisierung den Gemeinwohlbegriff der katholischen Soziallehre, für die das Gemeinwohl eine zentrale Kategorie darstellt. Gemeinwohl ist demnach ein qualitati-

<sup>1</sup> Siehe S. 124-130 in diesem Band.

<sup>2</sup> Vgl. *Eichhorn (2005)*, S. 69.

<sup>3</sup> Vgl. *Kerber u.a. (1995)*, S. 857 f.

ver Zustand der Gesellschaft, der dadurch gekennzeichnet ist, dass möglichst allen Menschen die Chancen und Mittel gegeben sind, die sie brauchen, um zur vollen Entfaltung ihrer Person kommen zu können.<sup>4</sup>

Im Hinblick auf den Bereich der Wirtschaft kann man die zentrale öffentliche Aufgabe noch etwas genauer fassen als allgemeine *Versorgung der Menschen mit nützlichen Gütern*. Die Versorgungsaufgabe bezieht sich zunächst auf die lebensnotwendigen Güter wie Nahrung, Wasser, Wohnung, Wärme, Sicherheit, medizinische Versorgung. Über dieses Minimum hinaus gelten heutzutage noch viele weitere Güter als notwendige Vorbedingung für ein menschenwürdiges Dasein: beispielsweise Bildung, Kultur, Erholung, Sauberkeit, Mobilität, Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten. Zu konkretisieren, welche Güter im Allgemeininteresse bereitgestellt werden sollten (und auch welche dem Allgemeininteresse widerstreiten), ist Sache der Politik.

Wer in die Idee des Gemeinwohls auch die zukünftigen Generationen einbezieht, muss zugleich darauf achten, dass diese Versorgung so sparsam und ressourcenschonend wie möglich erfolgt, damit auch unsere Kinder und Enkel sich noch mit allem versorgen können, was sie brauchen. Die Versorgung soll „*wirtschaftlich*“ erfolgen, wobei wirtschaftlich hier im Sinne eines günstigen Verhältnisses von Input und Output verstanden wird.

Zu den Chancen und Mitteln, um zur vollen Entfaltung der Person zu kommen, gehört in unserer Gesellschaft schließlich auch die *Arbeit*. Sie bietet nicht nur die Möglichkeit, das Geld zu verdienen, das wiederum zum Kauf der notwendigen Güter gebraucht wird. Sie ist teilweise auch Selbstzweck, weil sie Sinn vermittelt, Anerkennung verschafft, Kontakte ermöglicht, Potentiale zur Entfaltung bringt.

Zusammenfassend will ich das wirtschaftliche allgemeine Interesse also so definieren, dass alle Menschen mit den Gütern versorgt sein sollten, die sie für ein menschenwürdiges Dasein brauchen, bei wirtschaftlicher Produktion und Vollbeschäftigung. Aus diesem Ziel resultieren die öffentlichen wirtschaftlichen Aufgaben, verstanden als Tätigkeiten, die zur Erreichung des Zieles beitragen und die insofern im öffentlichen Interesse sind.

---

<sup>4</sup> Vgl. Marx/Wulsdorf (2002), S. 179 f.

## 2. Die institutionelle Komponente öffentlicher Aufgaben

Im allgemeinen Bewusstsein impliziert der Begriff „öffentliche Aufgaben“ häufig zugleich die Zuständigkeit einer staatlichen Institution, z.B. eines öffentlichen Unternehmens, für den Aufgabenvollzug. Das ist an sich auch naheliegend, weil die Gewährleistung des Gemeinwohls als Kernaufgabe des Staates gilt. Der Staat ist aber in erster Linie nur dafür zuständig, die Möglichkeitsbedingungen dafür zu schaffen, damit das angestrebte „bonum commune“ von den Gliedern der Gesellschaft erreicht werden kann.<sup>5</sup> An der eigentlichen Erzeugung des Gemeinwohls können viele unterschiedliche Personen und Institutionen beteiligt sein. Haushalte nehmen beispielsweise eine öffentliche Aufgabe (im normativen Sinne) wahr, wenn sie Kinder zu guten Bürgern erziehen. Andere „Gemeinwohlproduzenten“ sind u.a. Netzwerke (Freundeskreis, Nachbarschaft, Selbsthilfegruppe), gemeinnützige Organisationen, ehrenamtlich tätige Personen und private Unternehmen.

Das „Öffentliche“ an den öffentlichen Aufgaben steckt demnach in erster Linie in ihrem Gemeinwohlbezug und nicht darin, dass sie von öffentlichen Institutionen erledigt werden und auch nicht darin, dass es nur um die Versorgung mit spezifisch öffentlichen Gütern im ökonomischen Sinne ginge.<sup>6</sup> Das heißt, auch private Institutionen können grundsätzlich Aufgaben erledigen, deren Vollzug im allgemeinen Interesse liegt. Die flächendeckende Versorgung der Menschen mit Nahrung ist beispielsweise eine Aufgabe von sehr hohem öffentlichem Interesse, die weitgehend problemlos von privaten Unternehmen erledigt wird. In Notzeiten war das allerdings auch schon anders, und der Staat musste direkt in die Versorgung eingreifen. Das heißt, die Zuständigkeit für die Erledigung öffentlicher Aufgaben ist situativ kontingent.

### II. Privatisierung öffentlicher Aufgaben

Unter *Privatisierung* verstehe ich im Folgenden, dass eine bisher von einem öffentlichen Unternehmen erbrachte Leistung in Zukunft von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen erbracht wird. Während die öffentliche Aufgabe gleich bleibt, findet also ein Wechsel im institutionellen Arrangement ihrer Erledigung statt. Privatisierung im engen Sinne meint, dass eine öffentliche Aufgabe vollständig an private Unternehmen übergeht und der Staat sich aus der Aufgabenstellung und -erfüllung zurückzieht. Die Erfüllung der Aufgabe wird, bis auf eine gewisse Rahmen-

<sup>5</sup> Vgl. Kerber u.a. (1995), S. 858.

<sup>6</sup> Vgl. auch Hirsch (1984), S. 196 f.



ordnung, ganz dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen. Im weiteren Sinne spricht man auch von Privatisierung, wenn staatliche Instanzen die Verantwortung für die Aufgabenstellung behalten, aber private Unternehmen mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragen.<sup>7</sup>

Man erhofft sich von diesem Wechsel im institutionellen Arrangement einen Effizienzgewinn. Das heißt, die öffentliche Aufgabe wird entweder bei gleicher Qualität billiger erledigt oder die Qualität steigt bei gleich hohen Entgelten. Ein solcher Effizienzgewinn wäre natürlich im öffentlichen Interesse. Die Vermutung eines Effizienzgewinns beruht wiederum auf der Vorstellung, dass sich das Privateigentum vorteilhaft auf das Verhalten der Wirtschaftsakteure auswirkt. Die ökonomische Theorie der Eigentumsrechte geht davon aus, dass die Menschen mit Ressourcen, die in ihrem Privateigentum sind, besonders sparsam und sorgfältig umgehen, dass es den Fleiß stärkt und Energien freisetzt, die letztlich zur Verbesserung der Wohlfahrt aller beitragen.

Der private Unternehmer – so die These der Privatisierungsbefürworter – hat doch ein starkes Eigeninteresse daran, die Menschen mit nützlichen Gütern zu versorgen und dabei sparsam mit Ressourcen umzugehen, wobei er nebenbei auch noch für Beschäftigung sorgt. Sollte man sich diese Motivation nicht im öffentlichen Interesse zunutze machen und mehr öffentliche Aufgaben auf Privatunternehmen übertragen? Wird nicht das Gemeinwohl am besten erreicht, wo die privatwirtschaftliche Rationalität ins Spiel kommt? Ist der Markt nicht geradezu eine moralische Veranstaltung weil er selbsttätig für die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung bei wirtschaftlicher Produktionsweise, also das Gemeinwohl, sorgt?<sup>8</sup>

### **III. Mögliche Defizite erwerbswirtschaftlicher Rationalität im Hinblick auf das Gemeinwohl**

Gerade als Betriebswirtin empfinde ich Missbehagen gegenüber einer solchen Privatisierungseuphorie. Im Verlauf der knapp hundertjährigen Geschichte der Betriebswirtschaftslehre als wissenschaftliche Disziplin wurde immer wieder auch die Frage diskutiert, ob und wie sich die erwerbswirtschaftliche Rationalität des privaten Unternehmers mit dem Gemeinwohl verbinden lässt.

---

<sup>7</sup> Vgl. *Hamer (1995)*, S. 569.

<sup>8</sup> Vgl. *Molitor (1989)*, S. 72 f.

Viele aber keineswegs alle Betriebswirte übernahmen dabei kritiklos die These von einer Harmonisierung zwischen Einzel- und Gemeinnutzen durch den Marktmechanismus. Drei der großen Gründerfiguren der BWL, *Eugen Schmalenbach*, *Wilhelm Rieger* und *Heinrich Nicklisch*, äußerten sich im Gegenteil eher skeptisch.

Am deutlichsten wurde in dieser Hinsicht *Rieger* in seiner „Einführung in die Privatwirtschaftslehre“. Es sei doch eine unbestreitbare Tatsache, dass ein privatwirtschaftliches Unternehmen des Gewinns bzw. der Rentabilität wegen geführt werde. Aus Geld solle mehr Geld gemacht werden (das Unternehmen als „Geldfabrik“). Dem Unternehmer sei an einer Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen nichts gelegen, die Versorgung erfolge nur notgedrungen, als Nebeneffekt des Rentabilitätsstrebens. Das natürliche Streben des Unternehmers ginge eher dahin, Bedarf zu wecken als ihn zu decken. Es sei auch nicht Sache des Unternehmers, zwischen nützlichen und weniger nützlichen Gütern zu unterscheiden. Nützlich für den Unternehmer sei alles, was sich gewinnbringend verkaufen lasse. Und wenn es dem Unternehmer gelänge, ein minderwertiges Gut teuer zu verkaufen, dann sei dieser – nach dem Urteil der Gewinn- und Verlustrechnung – ein guter Kaufmann. Ebenso wenig liege dem Unternehmer daran, sparsam im Verbrauch knapper Ressourcen zu sein. Eine gewisse Ressourcenverschwendung (z.B. in Form überdimensionierter Verpackungen) sei absolut mit dem Rentabilitätsstreben kompatibel, solange nur mehr Erlöst als ausgegeben werde. Schließlich könne man von privaten Unternehmen auch nicht erwarten, einen „gerechten“ Preis zu verlangen oder sich auf einen „angemessenen“ Gewinn zu beschränken.

*Rieger* wollte damit keine Kritik an den Unternehmen üben. Er war ein leidenschaftlicher Verfechter einer wertfreien Wissenschaft. Nach eigenem Bekunden konstatiert er lediglich sachlich und vorurteilslos, wie das privatwirtschaftliche Unternehmen in der Marktwirtschaft funktioniert, ohne dies zu werten.<sup>9</sup> Dagegen kritisieren *Schmalenbach* und *Nicklisch* das Unternehmensgebaren und nehmen wertend Stellung. In den Befunden stimmen sie mit *Rieger* aber teilweise überein. So monierte *Schmalenbach* unter anderem, die Unternehmen stellten auch unnütze Güter her, verschwendeten Ressourcen, lenkten durch Werbung die Bedürfnisse auf falsche Güter, bildeten Kartelle, um die Preise hochzutreiben, versuchten unangemessene Gewinne einzustreichen und die Gewinne durch Rechnungslegungstricks zu verschleiern. Den eigentlichen Sinn der Wirtschaft sieht er in der möglichst wirtschaftlichen Versorgung

---

<sup>9</sup> Vgl. *Rieger* (1959), S. 44.

der Bevölkerung mit nützlichen Gütern und nicht in der „Profitmacherei“.<sup>10</sup> Nicklisch ergänzte diese Kritik noch um verschiedene arbeitnehmerbezogene Punkte. Unter anderem warf er den Unternehmern vor, den arbeitenden Menschen nur als Produktionsfaktor zu sehen, ihn nicht gerecht am Gewinn zu beteiligen und ihn rücksichtslos in die Arbeitslosigkeit zu entlassen, wenn es die Rendite verlange.<sup>11</sup>

Das wirtschaftliche Gemeinwohl, definiert als optimale Versorgung mit nützlichen Gütern bei gleichzeitiger Ressourcenschonung und Vollbeschäftigung, wird nach diesen Befunden keineswegs naturwüchsig durch das Eigeninteresse der Unternehmer gesichert. Stattdessen lassen sich aus den Ausführungen der Betriebswirte, die gemeinhin ja durchaus als Anwälte der privaten Unternehmung gelten, folgende Defizite des privaten Unternehmertums im Hinblick auf das Gemeinwohl herauslesen:

- Private Unternehmen werten die Güter nicht nach ihrem Beitrag zum Gemeinwohl, sondern nach ihrem potentiellen Gewinnbeitrag. Sie bieten auch unerwünschte Güter an, wenn es sich zu rentieren verspricht (z.B. täuschend echt aussehende Spielzeugwaffen), und sie bieten erwünschte Güter nicht bzw. nicht in ausreichender Menge an, wenn es sich einzelwirtschaftlich nicht lohnt (z.B. billigen Wohnraum). Nicht bzw. nicht ausreichend angeboten werden nicht nur die spezifisch öffentlichen Güter, die wegen der Nichtausschließbarkeit von Nutzern überhaupt nicht marktfähig sind. Vielmehr gibt es eine ganze Reihe von prinzipiell marktfähigen Gütern und Diensten, die nicht in der Menge vom Markt angeboten werden, die gesellschaftlich erwünscht ist. Diese Güter heißen auch „meritorische“ Güter. Vermutlich gilt ihre Bereitstellung gerade deshalb als verdienstvoll, weil man damit nicht genug verdient!
- Unternehmen versuchen, Bedarf „künstlich“ zu wecken und zu steigern. Das läuft dem Gemeinwohl zuwider, wenn es die Haushalte in die Überschuldung treibt und trägt auch zur Umweltverschmutzung bei.
- Sie verschwenden knappe Ressourcen, wenn es sich für sie rechnet (insbesondere wenn die Knappheit sich nicht ausreichend im Preis widerspiegelt).
- Informations- und Machtvorteile nutzen sie zu Lasten anderer Marktteilnehmer aus, verkaufen beispielsweise minderwertige Waren (Gammelfleisch), wenn es der Kunde nicht bemerken kann.
- Sie versuchen, den Wettbewerb auszuschalten.

---

<sup>10</sup> Vgl. *Schmalenbach (1970)*, S. 494.

<sup>11</sup> Vgl. *Nicklisch (1933)*.

- Sie werden die Absatzpreise so hoch und die Bezugspreise und Löhne so niedrig ansetzen, wie es der Markt zulässt. Gerechtigkeitsüberlegungen sind nicht maßgeblich.
- Die menschliche Arbeitskraft ist für sie ein Produktionsfaktor, den es so rationell wie möglich einzusetzen gilt. Sie wollen eher Beschäftigte einsparen als zur Vollbeschäftigung beitragen.
- Güter werden nur nach Kaufkraft verteilt, nicht nach Bedürftigkeit.

#### **IV. Was folgt daraus für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben?**

Sicherlich müssen nicht alle sog. öffentlichen Aufgaben auch von öffentlichen Unternehmen wahrgenommen werden. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben kann zweifellos zu Effizienzvorteilen führen. Manchmal entspringt es mehr der Gewohnheit als wirtschaftlichen Überlegungen, wenn ein öffentliches Unternehmen für die Erledigung einer Aufgabe zuständig ist. Man darf aber nicht vergessen, dass die privaten Unternehmen nach einer eigenen Logik funktionieren. Das Formalziel der Rendite steht bei ihnen im Vordergrund, nicht – wie bei den öffentlichen Unternehmen – das Sachziel der öffentlichen Aufgabe. Das Gemeinwohl ist in der Regel ein nicht intendierter und auch ungewisser Nebeneffekt. Dass die erwerbswirtschaftliche Rationalität zum Gemeinwohl führt, ist nur unter bestimmten Bedingungen zu erwarten:

- Die privatwirtschaftlichen Akteure orientieren sich freiwillig am Gemeinwohl und übernehmen soziale Verantwortung für das Gemeinwesen. Auf diese Lösung setzt insbesondere Heinrich Nicklisch, aber auch bei Eugen Schmalenbach findet man einschlägige Äußerungen, die an die Unternehmer appellieren, der Profitsucht zu entsagen und sich vorrangig als Glieder der Gesamtwirtschaft zu verstehen. Zugleich sollen auch die Nachfrager ihre Bedürfnisse gewissenhaft prüfen und keine Güter kaufen, die nicht nützlich sind. Für Wilhelm Rieger sind solche Appelle in einer Marktwirtschaft allerdings systemfremd und sinnlos.<sup>12</sup>
- Die zweite Lösung ist die gut funktionierende Marktkontrolle. Wenn ein nützliches Gut schon aus dem Eigeninteresse der Bürger in ausreichender Menge nachgefragt wird, wenn die Nachfrager unter verschiedenen Angeboten wählen können, also Wettbewerb herrscht, und die Qualität der Angebote für die Nachfrager transparent ist, kann

---

<sup>12</sup> Ein Mindestmaß an „moralischen Qualitäten“ setzt allerdings auch Rieger bei den Wirtschaftsakteuren voraus, weil sich die Marktwirtschaft ohne eine gewisse Redlichkeit und Ehrlichkeit selbst zerstören würde; vgl. *Rieger (1959)*, S. 75 f.

man die Versorgung mit diesem Gut dem Markt überlassen. Ob dabei auch Nachhaltigkeits- und Beschäftigungsziele erreicht werden, ist allerdings nicht sicher.

Kann man sich weder auf die Moralität der Wirtschaftsakteure noch auf die Marktkontrolle ausreichend verlassen, dann ist die Privatisierung im engeren Sinne mit besonderer Vorsicht zu genießen. Zumindest werden dann ergänzende staatliche Regulierungen und Kontrollen nötig sein (bei Nahrungsmitteln beispielsweise staatliche Lebensmittelkontrollen). Verzichtet der Staat auf die Selbsterstellung einer Leistung, tritt aber weiterhin als Nachfrager auf (Privatisierung im weiteren Sinne), ist es wichtig, die öffentliche Aufgabe genau zu spezifizieren, die privaten Auftragnehmer sorgfältig auszuwählen, sie kompetent zu kontrollieren und Verstöße gegen das Gemeinwohl konsequent zu sanktionieren. Der Staat bleibt in der Verantwortung, nur in einer anderen Rolle. Wichtig erscheint mir auch, dass im Wettbewerb um öffentliche Aufgaben nicht einfach der billigste Anbieter zum Zuge kommt und das öffentliche Interesse z.B. an Umwelt- und Sozialverträglichkeit der Produktion unter den Tisch fällt.

Letztlich wird man wohl der Erfahrung überlassen müssen, bei welchen Aufgaben ein Wechsel des institutionellen Arrangements Effizienzgewinne bringt und wo das öffentliche Unternehmen den öffentlichen Zweck besser erreicht. Ich glaube jedenfalls nicht, dass diese Erfahrung immer zu Ungunsten der öffentlichen Unternehmung ausgehen wird.

## Literaturverzeichnis

**Eichhorn (2005):** Peter Eichhorn, Das Prinzip Wirtschaftlichkeit, Basiswissen der Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., Wiesbaden 2005.

**Hamer (1995):** Eberhard Hamer, Privatisierung, in: Staatslexikon, Bd. 4, hrsg. v.d. Görres-Gesellschaft, Sonderausgabe der 7. Aufl., Freiburg, Basel u. Wien 1995, Sp. 568-570.

**Hirsch (1984):** Hirsch Hans, Ein anderer Ansatz: Grundlinien von Hans Ritschls Theorie der öffentlichen Güter, in: Karl Oettle (Hrsg.), Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen, Beiträge zur Relevanz der Theorie der öffentlichen Güter für die öffentlichen Unternehmen, Baden-Baden 1984, S. 187-197.

**Kerber u.a. (1995):** Walter Kerber, Alexander Schwan u. Alexander Hollerbach, Gemeinwohl, in: Staatslexikon, Bd. 2, hrsg. v.d. Görres-Gesellschaft, Sonderausgabe der 7. Aufl., Freiburg, Basel, Wien, Sp. 857-863.

**Marx/Wulsdorf (2002):** Reinhard Marx u. Helge Wulsdorf, Christliche Sozialethik, Paderborn 2002.

**Molitor (1989):** Bruno Molitor, Wirtschaftsethik, München 1989.

**Nicklisch (1933):** Heinrich Nicklisch, Neue deutsche Wirtschaftsführung, Stuttgart 1933.

**Rieger (1959):** Wilhelm Rieger, Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 1. Aufl. Erlangen 1928, 2. unveränderte Aufl. Erlangen 1959.

**Schmalenbach (1970):** Eugen Schmalenbach, Die Privatwirtschaftslehre als Kunstlehre, in: Handelswissenschaftliche Forschung, 6. Jg. (1911/12), S. 304-316, wiederabgedruckt in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Jg. 1970, S. 490-498.

## Marktliche Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen

### I. Begriff der klassischen öffentlichen Wirtschaft

Öffentliche Unternehmen befinden sich definitionsgemäß in öffentlicher Trägerschaft. Ihre ökonomische Legitimation kann unter Bezugnahme auf die Instrumentalfunktion von Theo Thiemeyer erfolgen. Danach werden öffentliche Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt.<sup>1</sup> Die Instrumentalthese entspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Die öffentliche Wirtschaft ergänzt das ansonsten vorherrschende erwerbswirtschaftliche Marktgeschehen, und zwar dort, wo sich aufgrund politischer Ziele und erkannter Defizite ein Handlungsbedarf ergibt. Im Sinne der gemeinwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit (Eugen Schmalenbach) sichern öffentliche Unternehmen die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gütern (insbesondere Dienstleistungen), die ansonsten nicht oder nicht vollständig, zumindest aber weniger gemeinwohlorientiert bereitgestellt würden.

Leistungs- bzw. Sachziele prägen das Zielsystem öffentlicher Unternehmen, weshalb sie bedarfswirtschaftlich tätig sind.<sup>2</sup> In Abhängigkeit davon, ob das Unternehmensinteresse oder unmittelbar das übergeordnete Gemeinwohl verfolgt wird, betätigen sie sich eigen- oder gemeinwirtschaftlich.<sup>3</sup> Öffentliche Unternehmen arbeiten mit einem Verlust, kostendeckend oder mit einem angemessenen Gewinn. Ein Verlust bedarf eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs, beispielsweise durch den Träger, ein Gewinn verbleibt regelmäßig im Unternehmen oder erfährt eine gemeinwohlorientierte Verwendung. Formalziele veranschaulichen nicht den Betriebszweck, sondern das Mittel, mit Hilfe dessen sich die betriebliche Zweckorientierung und die daraus abgeleiteten Sachziele erreichen lassen.

Zu den klassischen Betätigungsfeldern öffentlicher Unternehmen gehören die Verkehrs-, Versorgungs-, Kredit-, Versicherungs- und Wohnungswirtschaft, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Entwicklungshilfe, Forschung, Gesundheits- und Sozialwesen sowie Kultur und Tech-

---

<sup>1</sup> Thiemeyer (1975), S. 60 ff.; Eichhorn (1993), Sp. 2925 f.; Brede (2005), S. 13 ff.

<sup>2</sup> Eichhorn (2000), S. 144 ff.

<sup>3</sup> Eichhorn (1997), S. 263 ff.

nologie.<sup>4</sup> Es ergeben sich branchen- und trägerspezifische Unterschiede bezüglich Aufgabenstellung, Betriebstypen und Steuerung. Seit den 1990er Jahren verändern sich die Betätigungsfelder und Strukturmerkmale öffentlicher Unternehmen.

## II. Probleme der öffentlichen Wirtschaft

Privatisierungen in verschiedenen Branchen der öffentlichen Wirtschaft kennzeichnen den Wegfall öffentlicher Aufgaben. Ursächlich ist die in den vergangenen Jahren erreichte Reife von Märkten. Durch den Verkauf der Unternehmen ausgelöste positive finanzwirtschaftliche Effekte für den Träger unterstützen diese Entwicklung. Hierbei handelt es sich um einmalige Verkaufserlöse, aber auch um den Wegfall laufender Zuschüsse und die Reduzierung finanzieller Risiken. Gleichzeitig entstehen im Zuge der Neuen Steuerungsmodelle neue öffentliche Unternehmen. Es handelt sich hierbei allerdings (noch) nicht um klassische öffentliche Unternehmen, sondern um verselbständigte Organisationseinheiten öffentlicher Verwaltungen.

Zahlreiche öffentliche Unternehmen sehen sich einzelwirtschaftlich einem Gefangenendilemma ausgesetzt. Verhalten sie sich wie private Unternehmen und positionieren sie sich erfolgreich auf dem Markt, laufen sie Gefahr, ihre eigentliche Aufgabenorientierung zu vernachlässigen. Betonen sie ihre öffentliche Zweckbestimmung, kann ihnen eine mangelnde Erfolgs- und Marktorientierung vorgeworfen werden. Das Gefangenendilemma kennzeichnet einen Identitätskonflikt, der von einer unzureichenden sachzielbezogenen Instrumentalisierung und Steuerung durch den Träger ausgelöst wird. Insofern bewegen sich öffentliche Unternehmen zwischen privatwirtschaftlichem Paradigma und öffentlichem Auftrag bzw. zwischen Markterfolg und öffentlicher Aufgabenerfüllung. Dies erschwert ordnungspolitisch ihre Legitimation auf der Basis der Instrumentalthese.

Das derzeit vorherrschende „privatwirtschaftliche Paradigma“ unterstützt außerdem die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Zunehmend spielen öffentliche Unternehmen als Ausgründungen öffentlicher Verwaltungen eine wichtige, aber morphologisch andere Rolle als klassische öffentliche Unternehmen. Diese Entwicklung stellt die Eignung der Instrumentalthese als zentrale Legitimationsbasis für öffentliche Unternehmen in Frage. Insbesondere in den neuen, nicht klassischen Berei-

---

<sup>4</sup> Eichhorn (1986), S. 20 ff.



chen öffentlicher Unternehmenstätigkeit bedarf es eines neuen „öffentlichen Paradigmas“.

### III. Entwicklungstendenzen des öffentlichen Sektors

Öffentliche Wirtschaftssubjekte können – idealtypisch betrachtet – hierarchisch oder vertraglich gesteuert werden. Hierarchische Steuerung veranschaulicht den planwirtschaftlichen, vertragliche Steuerung den marktlichen Steuerungsansatz. Die beiden Steuerungsansätze illustrieren zugleich den Unterschied von Old Public Management und New Public Management. Dabei wird deutlich, dass „Old“ nicht alt und „New“ nicht neu bedeuten. Stattdessen handelt es sich um zwei unterschiedliche und wertfreie Steuerungsparadigmen.

Bei hierarchischer Steuerung (Hierarchiemodell) erfolgt die Beauftragung institutional auf der Grundlage öffentlicher Aufgaben.<sup>5</sup> Insbesondere öffentliche Verwaltungen sind als aufgabenvollziehende Apparate bürokratisch mit der Politik verzahnt. Ihre Steuerung erfolgt prozessorientiert nach den Vorgaben des Haushaltsplans und haushaltsrechtlichen Vorschriften. Die hoheitliche Tradition öffentlicher Einrichtungen entspricht der etatistischen Legitimation. Betriebswirtschaftliche Fragestellungen spielen systembedingt eine untergeordnete Rolle. Von größerer Bedeutung ist die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerfüllung.

Vertragliche Steuerung (Vertragsmodell) zeichnet sich dadurch aus, dass die Beauftragung funktional erfolgt.<sup>6</sup> In Auftrag gegeben wird die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen. Die Politik tritt als Auftraggeber, der öffentliche Betrieb als Auftragnehmer auf. Bei einer ausgeprägten Marktsteuerung stellt die Politik die von ihr gewünschten Leistungen durch Ausschreibungen in den Markt. Der jeweils günstigste öffentliche oder private Anbieter erhält den Zuschlag. Als eine schwächere Form der Vertragssteuerung kommen beispielsweise Zielvereinbarungen in Betracht. Für die auftragnehmenden Organisationseinheiten einer Verwaltung ist die finanzwirtschaftliche, organisatorische und rechnerische Verselbständigung als Center typisch. Das Steuerungsinteresse orientiert sich am jeweiligen Ergebnis (Kosten, Leistungen, Qualitäten, Wirkungen) der Erfüllung vertraglicher Vereinbarungen. Durch Ausschreibungen entstehen Märkte für öffentliche Dienstleistungen. Alternativ bietet sich Benchmarking als Marktsurrogat an. Da beim Vertragsmodell die Beauftragung über (echte oder simulierte) Märkte erfolgt, kann von

---

<sup>5</sup> Bräunig (2000), S. 49 ff.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 72 ff.

einer marktlichen Steuerung öffentlicher Wirtschaftssubjekte gesprochen werden.

Öffentliche Unternehmen in Deutschland sind in den hierarchisch gesteuerten öffentlichen Sektor in Deutschland mit seiner nur unzureichend ausgeprägten ökonomischen Ausrichtung integriert. Im Gegensatz zu öffentlichen Verwaltungen wirkt sich die Integration der politischen und betrieblichen Ebene weniger operativ und mehr strategisch aus. Öffentliche Unternehmen besitzen deshalb unternehmerische Freiheiten und können sich betriebswirtschaftlichen Betrachtungen deutlicher öffnen. Bei entsprechend marktlicher Ausgestaltung der Steuerungsumgebung und Steuerungselemente ähneln sie Centern, wie sie bei vertraglicher Steuerung üblicherweise auftreten. Integriert in eine derart „ökonomische Governance“ besitzen öffentliche Unternehmen das Potenzial für eine Ergebnis- und Marktsteuerung.<sup>7</sup> Es bedarf dann aber auch einer neuen, marktlichen Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen.

#### **IV. Herausforderungen für die öffentliche Wirtschaft**

Für den öffentlichen Sektor und seine Wirtschaftssubjekte lassen sich folgende Entwicklungen ausmachen:

- Der öffentliche Sektor verliert seine ökonomischen Besonderheiten. Öffentliche Verwaltungen und Unternehmen werden als „ganz normale“ Dienstleistungsbetriebe angesehen und eingeordnet. Die Gestaltung der Governance öffentlicher Wirtschaftssubjekte orientiert sich am Modell der vertraglichen Steuerung.
- Klassische öffentliche Unternehmen verlieren an Bedeutung. Es kommt zu einer morphologischen Neuausrichtung der öffentlichen Wirtschaft. Öffentliche Unternehmen treten als Anbieter öffentlicher Dienstleistungen in Konkurrenz zu anderen öffentlichen und privaten Wirtschaftssubjekten auf.
- New Public Management führt nachhaltig zu einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Damit einher geht die Ablösung institutionaler durch funktionale Beauftragung und hierarchischer durch vertragliche Steuerung öffentlicher Verwaltungen (und öffentlicher Unternehmen).

Obige Entwicklungen bewirken eine marktliche Instrumentalisierung der öffentlichen Wirtschaft. Für öffentliche Unternehmen tritt an die Stelle

---

<sup>7</sup> Theuvsen (2001), S. 185 ff. u. 304 ff.

des öffentlichen Auftrags das Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt für öffentliche Dienstleistungen. Das Ziel der bestmöglichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird durch das Ziel der Erwirtschaftung eines finanzwirtschaftlichen Erfolgs bei Umsetzung der vertraglichen Leistungsvereinbarungen ersetzt. Es werden nicht mehr die öffentlichen Unternehmen selbst, sondern die Leistungsseite öffentlicher Unternehmen wird instrumentalisiert. Verträge sind das Instrument der Instrumentalisierung. Die wirtschaftliche Führung der öffentlichen Unternehmen erfolgt im betriebswirtschaftlichen Sinne „wertfrei“, gleichzeitig aber fördern sie durch die von ihnen erstellten öffentlichen Dienstleistungen das Gemeinwohl. Nicht mehr die auftragnehmenden Unternehmen, sondern die auftraggebende Politik verfolgt bedarfswirtschaftliche Zwecke.

Als „wertfrei“ geführte Dienstleistungsunternehmen dürfen öffentliche Unternehmen nicht bevorzugt (z.B. durch Zuschüsse), aber auch nicht benachteiligt (z.B. durch öffentlich-rechtliche Bindungen) werden. Wettbewerbsfähigkeit ist das Alleinstellungsmerkmal der neuen Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen. Auf einen ökonomisch ausgerichteten öffentlichen Sektor lassen sich dann konsistent die Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomie übertragen. Es kann die Effizienz der Verteilung der Verfügungsrechte<sup>8</sup> aufgezeigt und optimiert werden. Ökonomisierung ersetzt einerseits politische Steuerung durch Markt und Wettbewerb.<sup>9</sup> Andererseits ist Ökonomisierung als „dritter Weg“ die Alternative zur Privatisierung unzureichend ausgeprägter ökonomischer Systeme. Ausdrücklich soll darauf hingewiesen werden, dass diese Betrachtung sui generis nicht für klassische öffentliche Unternehmen gilt. Wegen fehlender marktlicher Bedingungen werden sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und mit bedarfswirtschaftlicher Maßgabe gesteuert. Insofern stellt die marktliche Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen eine Ergänzung zur klassischen öffentlichen Wirtschaft dar.

Die öffentliche Wirtschaft muss sich künftig noch deutlicher als effizienter und konkurrenzfähiger (Spezial-)Anbieter öffentlicher Dienstleistungen aufstellen. Es bedarf diesbezüglich einer strategischen Neupositionierung, zumindest in den Bereichen, in denen sich öffentliche Unternehmen nicht klassisch mittels öffentlicher Aufgabenerfüllung, sondern durch Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt öffentlicher Dienstleistungen darstellen. Der Begriff der öffentlichen Unternehmen ist im Kontext von New Public Management neu zu definieren und zu entwickeln. In diesem Kontext bedeutet die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors für die

---

<sup>8</sup> Mühlenkamp (1999).

<sup>9</sup> Löffler (2003), S. 24.

öffentliche Wirtschaft eine beachtliche Perspektive in Wissenschaft und Praxis.

### Literaturverzeichnis

**Bräunig (2000):** Dietmar Bräunig, Öffentliche Verwaltung und Ressourcenbewirtschaftung, Baden-Baden 2000.

**Brede (2005):** Helmut Brede, Grundzüge der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, 2. Aufl., München u. Wien 2005.

**Eichhorn (1986):** Peter Eichhorn, Begriff, Bedeutung und Besonderheiten der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, in: Helmut Brede u. Achim von Loesch (Hrsg.), Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1986, S. 13-29.

**Eichhorn (1993):** Peter Eichhorn, Öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, in: Waldemar Wittmann u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 5. Aufl., Stuttgart 1993, Sp. 2925-2940.

**Eichhorn (1997):** Peter Eichhorn, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Baden-Baden 1997.

**Eichhorn (2000):** Peter Eichhorn, Das Prinzip Wirtschaftlichkeit, Wiesbaden 2000.

**Löffler (2003):** Elke Löffler, Die Ökonomisierung des Staates – Versuch einer Begriffsklärung, in: Jens Harms u. Christoph Reichard (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 19-26.

**Mühlenkamp (1999):** Holger Mühlenkamp, Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 1999.

**Theuvsen (2001):** Ludwig Theuvsen, Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen, Stuttgart 2001.

**Thiemeyer (1975):** Theo Thiemeyer, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek 1975.

## **Der Einfluss der Europäischen Union auf die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen**

### **I. Die Ausgangssituation – oder was sich nicht verändert hat**

Die Daseinsvorsorge ist noch immer in aller Munde. Auf europäischer Ebene wird sie mit dem Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (DAI) umschrieben. Damit ist zugleich der Oberbegriff genannt, unter den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher (DAWI) oder nicht wirtschaftlicher Art fallen. Dies ist insofern von Bedeutung, als dass die Europäische Union nur für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gesetzliche Regelungen treffen darf, gleichzeitig aber die Mitgliedstaaten das Recht haben sollen, zu entscheiden, was in ihrem Hoheitsgebiet Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind. Bei der mit großen Emotionen diskutierten Dienstleistungsrichtlinie<sup>1</sup> konnte man wieder beobachten, welche Bedeutung diese Begrifflichkeit hat; es war und ist streitig, ob man die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus dem Anwendungsbereich herausnehmen soll oder nicht. Dies ist bislang nicht geschehen. Die zuständige Berichterstatterin im Europäischen Parlament hat allerdings darauf hingewiesen, dass zumindest die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht wirtschaftlicher Art aus dem Anwendungsbereich herausgenommen worden seien, was aufgrund der Kommissionsbestrebungen schon als Erfolg verbucht werden könne. Freilich hat die Europäische Union – wie schon ausgeführt – für diese ohnehin keine Gesetzgebungskompetenz. Im Übrigen ist es bislang niemandem gelungen, eine taugliche Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu finden. Die europäischen Sozialdemokraten haben allerdings Anfang Februar 2006 einen vorläufigen Entwurf für eine „Europäische Rahmenrichtlinie über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ vorgelegt. Darin wird der Versuch unternommen, die fehlenden Definitionen „nachzuliefern“. Es ist indessen nicht absehbar, dass diesem Entwurf eine Gesetzesinitiative der Kommission folgen wird.

Ganz besonders diffizil, aber auch emotional wird die Diskussion dann, wenn auf europäischer Ebene mit dem deutschen Selbstverwaltungs-

---

<sup>1</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004)002, v. 25.02.2004.

recht aus Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes argumentiert wird. In Brüssel ist man nur wenig geneigt, hierauf einzugehen und verweist gerne auf den Vorrang des europäischen Rechts.

Insoweit ist zunächst einmal dargestellt, was sich seit dem Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft aus dem Jahr 2003<sup>2</sup> nicht verändert hat.

## **II. Was sich seit dem Positionspapier „Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft“ verändert hat**

Im Übrigen sind aber gravierende, wenn man so will, dramatische Veränderungen erfolgt. Dabei ist zunächst die Europäische Verfassung zu nennen, die nach gutem Start dann doch gestrandet ist. Sie ist für Kommunen und kommunale Unternehmen deshalb so wichtig, weil sie neben Risiken auch Chancen enthält. So hat sie den Wert der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erkannt und enthält die Ermächtigungsgrundlage, diese durch Europäische Gesetze zu regeln, was jedenfalls Rechtssicherheit bedeuten könnte. Neben der Subsidiarität, die an vielen Stellen des Verfassungsvertrags genannt ist, aber auch im EG-Vertrag bereits berücksichtigt war, nimmt der europäische Verfassungsvertrag auch Bezug auf die Regionen und deren Selbstverwaltung. Natürlich ist die Wahrscheinlichkeit, dass man über die Verfassung im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen zu Rechtssicherheit gelangen kann, nach den ins Stocken geratenen Ratifizierungsprozessen erheblich gesunken.

Wenn man so will, stößt in die so entstandene Lücke nun die Kommission vor. Sie hat die lokale Ebene, auf der gerade in Deutschland überwiegend die öffentlichen Dienstleistungen erbracht werden, als Hort der Intransparenz und des fehlenden Wettbewerbs ausgemacht. Sie trägt schon seit einiger Zeit in diesen Bereich die Anforderungen des Vergaberechts hinein. Und der Europäische Gerichtshof (EuGH) sanktioniert die auf das Vergaberecht als Wettbewerbsinstrument setzende Kommission. So hat der EuGH im Jahr 2005 zumindest fünf Entscheidungen<sup>3</sup> erlassen, die den Kommunen und den kommunalen Unternehmen sinnvolles Agieren bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erschwe-

---

<sup>2</sup> Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft – Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, Januar 2003. Siehe S. 124-130 in diesem Band.

<sup>3</sup> Urteil v. 11.01.2005 (Stadt Halle - C-26/03), Urteil v. 13.01.2005 (Königreich Spanien - C-84/03), Urteil v. 21.07.2005 (Coname - C-231/03), Urteil v. 13.10.2005 (Parking Brixen - C-458/03), Urteil v. 10.11.2005 (Mödling - C-29/04).

ren. Hiermit ist zum einen die so genannte Inhouse-Problematik angesprochen. Soweit eine Inhouse-Konstellation zwischen Gebietskörperschaft und Unternehmen vorliegt, braucht ein Auftrag nicht ausgeschrieben zu werden. Der Europäische Gerichtshof hat nun aber bekanntermaßen entschieden, dass eine Inhouse-Konstellation schon dann nicht mehr vorliegen kann, wenn an dem bedachten Unternehmen eine – auch nur irgendwie geartete – private Beteiligung vorliegt.

Kommission und EuGH haben aber auch verstärkt das primäre EG-Vertragsrecht entdeckt, um unter den Aspekten Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz ein Vergaberecht in abgeschwächter Form einzuführen. Dies betrifft etwa die Erteilung von Dienstleistungskonzessionen, auf deren Grundlage beispielsweise die Wasserversorgung, im Prinzip aber auch die leitungsgebundene Energieversorgung, durchgeführt wird. Mit diesem Kunstgriff verschafft die Kommission sich Zugang zu Bereichen, die vom formellen Vergaberecht nicht erfasst sind. Gerade deshalb weiß aber niemand so recht, wie er diese ungeschriebenen Rechtsregeln zu erfüllen hat. Rechtssicherheit entsteht so sicherlich nicht.

Gleichermaßen steht die schon erwähnte Dienstleistungsrichtlinie – jedenfalls auch – für das Bemühen der Kommission, das, was sie unter Wettbewerb versteht, bis auf die lokale Ebene herunterzubrechen. Man will mit dieser Richtlinie das Potenzial der Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt stärker ausschöpfen. Dabei hat man sich – jedenfalls in der Ursprungsfassung des Richtlinienentwurfs – nicht allein an den viel beschworenen Grundsätzen wie Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz orientiert. Man ging weit über diese Maßstäbe hinaus, indem jeder Unternehmer gewissermaßen sein Heimatrecht in das Zielland, in dem er die Dienstleistung erbringen will, mitbringen können sollte.

### **III. Die aktuelle Problemlage**

Was aber bedeuten diese Entwicklungen konkret? Letztlich wird man sagen können, dass hier eine akute Bedrohung entstanden ist, was die Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen auf lokaler Ebene angeht. Diese resultiert aus den bereits erwähnten Entwicklungen. Sie haben nämlich zum Ergebnis, dass die Inhouse-Vergabe an „eigene“, gemischtwirtschaftliche Unternehmen nicht mehr möglich ist. Nun mag man argumentieren, dass die Unternehmen ja andere Geschäftsfelder oder Kunden akquirieren könnten. Dem steht aber oftmals das jeweilige

Landeskommunalwirtschaftsrecht entgegen. Bekanntermaßen ist auch dieses in den letzten Jahren in einigen Bundesländern verschärft worden. Für diejenigen Unternehmen also, die darauf angewiesen sind, Aufträge von der jeweiligen Gebietskörperschaft mit Sicherheit zu erhalten, ist die jüngste Rechtsentwicklung verheerend. Daneben existiert auch noch das Problem, wie mit Verträgen zu verfahren ist, die aufgrund mangelnder Ausschreibung – aus heutiger Sicht – früher in rechtswidriger Weise abgeschlossen worden sind. Bestehen hier Schadensersatzansprüche? Wie wird sich die Europäische Kommission verhalten?

Nach dem gerade Dargestellten ergibt die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (Stichwort: Public Private Partnership - PPP) keinen Sinn mehr, sie verliert jedenfalls deutlich an Attraktivität. Für den Privaten ist die Beteiligung an einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wenig bedeutungsvoll, wenn dieses Unternehmen Anschlussaufträge nicht ohne Ausschreibung erhalten kann. Entsprechend gilt für die Kommunen, dass die Gründung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens nicht zweckmäßig erscheint, wenn die Aufgaben erledigung, für die es gegründet wurde, ohnehin auszuschreiben ist.

Wie erwähnt ist auch die Erteilung von Dienstleistungskonzessionen, die insbesondere auf der lokalen Ebene erteilt werden, nur noch über ein „am EG-Vertrag orientiertes Ausschreibungsverfahren“ möglich. Die Kommission befürwortet für diesen Bereich eine gesetzgeberische Initiative, wie ihrer Mitteilung vom 15. November 2005 zu ÖPP und Konzessionen<sup>4</sup> zu entnehmen ist. Insgesamt kann man sich damit des Eindrucks nicht erwehren, dass neue Vergabetatbestände geschaffen werden sollen. Dies geschieht entweder über neues europäisches Sekundärrecht oder über die Betonung der Grundsätze aus dem Primärrecht des EG-Vertrags.

#### **IV. Absehbare Gefahren**

Die beschriebene intendierte Ausdehnung und „Verdichtung“ des Vergaberechts ist besorgniserregend. Die Einführung beispielsweise einer Zwangsausschreibung von Dienstleistungskonzessionen hätte nämlich zur Folge, dass kommunale Unternehmen, die überwiegend zu den kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) zählen, mittelfristig vom

---

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen – KOM(2005)569 endg.



Markt verdrängt würden, da sie im Unterschied zu ihren großen Mitkonkurrenten, die gegebenenfalls Markteintritts- bzw. Dumpingpreise anbieten, im Falle des Unterliegens in einem Ausschreibungsverfahren abgewickelt werden müssten. Die in Rede stehenden Dienstleistungen könnten nur noch von den wenigen großen, bundesweit bzw. europaweit agierenden privaten Unternehmen erbracht werden. Eine solche Entwicklung hin zur Oligopolisierung im Bereich der DAWI kann nun aber – gerade wettbewerbspolitisch – nicht erwünscht sein. Eine derartige Oligopolisierung war in den letzten Jahren sowohl im Strombereich als auch im Abfallbereich zu beobachten. Sie ist von der Kommission in ihren Berichten zur Entwicklung des Energiebinnenmarkts bitterlich beklagt worden. Eine Entwicklung in diese Richtung widerspräche im Übrigen auch der Politik der Kommission, eigentumsneutral die Entwicklung von KMU zu fördern. Darüber hinaus ginge auch der demokratische Einfluss auf die Erbringung der DAWI auf lokaler Ebene völlig verloren.

Die beschriebene Entwicklung ist deshalb so bedenklich, weil mit ihr im Ergebnis die zweite Säule des europäischen Gesellschaftsmodells, der Bereich der DAI, vernachlässigt und möglicherweise irreversibel geschädigt würde. Im Übrigen ist weder Wettbewerb noch das Vergaberecht an sich ein eigenständiges Ziel oder Selbstzweck, sondern jeweils nur ein Instrument unter anderen, um Transparenz, Kosteneffektivität und verbesserte Dienstleistungen in nicht diskriminierender Art und Weise anzubieten.

Zudem berücksichtigen die Aktivitäten der Kommission nicht genügend die demografische Entwicklung.<sup>5</sup> Das Vergaberecht als Wettbewerbsinstrument kann eben dann nicht weiterhelfen, wenn es darum geht, in bevölkerungsentleerten Landstrichen die verbliebene Bevölkerung „grundzuversorgen“. Schon heute ist etwa die Versorgung mit Lebensmitteln in Teilen der neuen Bundesländer, in denen ein Lebensmittelladen nicht (mehr) rentabel betrieben werden kann, nicht hinreichend gewährleistet.

Es ist absehbar, dass heute in aller Regel rentable Geschäftsfelder – wie etwa die der Energie- und Wasserversorgung oder der Abfallentsorgung – in manchen Regionen in Zukunft nicht mehr rentabel betrieben werden können. Dies bedeutet, dass sich zum einen die Eigenart von öffentlichen Dienstleistungen ändern wird, andererseits aber auch neue

---

<sup>5</sup> Siehe aber das Grünbuch der Europäischen Kommission „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ v. 16.03.2005 – KOM(2005)94 endg.

Antworten darauf gefunden werden müssen, wer auf welche Art und Weise diese Dienstleistungen erbringen darf bzw. zu erbringen hat.

Feststehen dürfte, dass sich die heute vielfach favorisierten „Global Player“ im Zweifel nicht um die „Peanuts“ in entvölkerten Regionen bemühen werden.

## **V. Handlungszwänge/-optionen**

Damit in Zukunft öffentliche Dienstleistungen zum Wohle der Bürger erbracht werden können, muss schon heute gehandelt werden. Es gilt, die von der Kommission intendierte Ausdehnung und „Verdichtung“ des Vergaberechts zu stoppen. Da der EuGH mit fünf Entscheidungen diesbezüglich im Jahr 2005 bereits sanktionierende Pflöcke eingerammt hat, ist er mit europäischer Gesetzgebung in die Schranken zu weisen. Dies bedeutet, dass für den Inhouse-Bereich eine gesetzliche Regelung – etwa in den bereits existierenden Vergaberichtlinien – zu schaffen ist, die eine Beauftragung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen unter bestimmten Bedingungen in vernünftigem Rahmen zulässt. Diesbezüglich gibt es hinreichend Kriterien, die vom Europäischen Parlament, aber insbesondere auch vom EuGH selbst bereits erarbeitet worden sind.

Entsprechend der gefundenen Lösung für die Inhouse-Problematik kann es dann Regeln für die Gründung und sonstige Ausgestaltung von institutionalisierten öffentlich-privaten Partnerschaften<sup>6</sup> geben.

Was die Dienstleistungskonzessionen anbelangt, so kann man nicht daran vorbeigehen, dass auch für deren Erteilung ein gewisses Maß an Gleichbehandlung der potenziellen Interessenten und Transparenz bei der Konzessionserteilung gelten muss. Allerdings wäre es nicht sachgerecht, hier ein weiteres Vergaberechtsregime einzuführen. Denn die Dienstleistungskonzession ist aus gutem Grund im formalen Vergaberecht nicht berücksichtigt. Es liegt nämlich kein Auftragsverhältnis wie beim Dienstleistungsauftrag vor. Letztlich gilt es, diesbezüglich ein „leichteres“, flexibleres System zu installieren, das gerade auf der lokalen Ebene einen angemessenen Freiraum lässt.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Dies ist der Begriff für gemischtwirtschaftliche Unternehmen auf europäischer Ebene.

<sup>7</sup> Insoweit kann es nützlich sein, gemeinsam mit allen Stakeholdern die wesentlichen, notwendigen und damit richtigen Kriterien auszumachen und in ein Gesetz zu überführen. So könnte Rechtssicherheit geschaffen werden. Gerade hier gilt es aber, die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck strengstens im Auge zu behalten.

Generell müssen als Alternativen zum derzeit existierenden Vergaberecht neue Wettbewerbsinstrumente entwickelt werden, die Antworten auf die zukünftigen Problemkonstellationen geben. In diesem Zusammenhang ist der „Wettbewerb der Ideen“ gefragt. Lösungsansätze sind im Benchmarking, beim „Best Value Regime“, in der sogenannten marktorientierten Direktvergabe oder Ähnlichem zu sehen. Für unterschiedliche Bereiche sind angepasste Instrumente zu entwickeln. Denn „one fits all“ passt nicht auf die Daseinsvorsorge.

## **VI. Fazit**

Durch die jüngsten Entwicklungen in der Europäischen Union – insbesondere die Aktivitäten von Kommission und EuGH – sind die Erbringer öffentlicher Dienstleistungen akut in ihrer Existenz gefährdet. Damit ist die Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen, also die Daseinsvorsorge selbst, bedroht.

Um dieser gravierenden Fehlentwicklung zu begegnen, müssen gesetzliche Vorhaben in Sachen Inhouse und Public Private Partnership auf den Weg gebracht werden. Auch für Dienstleistungskonzessionen kann dies sinnvoll sein, wenn auf diese Weise ein Mehr an Rechtssicherheit erlangt wird.

Gleichzeitig sind Wettbewerbsalternativen zum vergaberechtlichen Ansatz der Kommission zu entwickeln. Beides erscheint aus heutiger Sicht dringend notwendig, damit öffentliche Dienstleistungen flächendeckend, für alle Bürger auch in Zukunft erbracht werden können.

Geschieht dies nicht und geht die Entwicklung in Brüssel weiter wie bisher, könnte der „point of no return“ bald überschritten sein.

## PPP, Inhouse und Ausschreibungswettbewerb

### I. Ausgangslage

#### 1. Diskriminierung öffentlich-privater Kooperationen

Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2004<sup>1</sup> sieht den Abbau von Hemmnissen für Public Private Partnership (PPP) vor. Insbesondere geht es um die Beseitigung der Diskriminierung öffentlicher und privater Kooperationen und um den Mittelstandsschutz. Die folgenden Überlegungen versuchen zu zeigen, was mit diesen Koalitionszielen gemeint ist, worin die Hemmnisse für PPP bestehen und welche diskriminierenden Maßnahmen beseitigt werden sollen.

Begrifflich handelt es sich nach inzwischen weitgehend durchgesetzter Auffassung bei Public Private Partnerships um einen langfristigen Vertrag zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem privaten Unternehmen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, wobei das private Unternehmen für eine Gegenleistung Bau- und Dienstleistungen eigenverantwortlich und unter Übernahme leistungstypischer Risiken durchführt.<sup>2</sup> Mit dieser sehr weiten Definition sind alle Formen öffentlich-privater Kooperation erfasst, ganz gleichgültig, ob sie auf Vertrag oder gesellschaftsrechtlicher Beteiligung beruhen.

Um zu verstehen, worin möglicherweise Diskriminierungen und wettbewerbliche Hemmnisse für PPP bestehen, ist es wichtig, sich klarzumachen, dass das ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom 8. September 2005<sup>3</sup> als neue und 4. Verfahrensart den *wettbewerblichen Dialog* eingeführt hat (§ 101 Abs. 1 GWB). Es ist ein Verfahren zur Vergabe besonders komplexer Aufträge durch staatliche Auftraggeber (§ 101 Abs. 5 GWB). Die Verfahrensschritte werden im neu eingefügten § 6a Vergabeverordnung (VgV) konkretisiert.

Nach einer Statistik des Deutschen Instituts für Urbanistik<sup>4</sup> gab es in der Bundesrepublik Deutschland im September 2005 etwa 200 aktuelle

---

<sup>1</sup> Ziff. 1.2.

<sup>2</sup> Kommission der EG, Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften KOM(2004)327, S. 3.

<sup>3</sup> Bundesgesetzblatt Jg. 2005 Teil I Nr. 56, S. 2676-2681.

<sup>4</sup> Public Private Partnership-Projekte, Eine aktuelle Bestandsaufnahme 2005.

PPP-Infrastrukturprojekte auf kommunaler Ebene. Davon waren 143 vertraglich fixiert. Weitere 300 Projekte waren in Planung. Das gesamte Investitionsvolumen belief sich auf ca. 3 Mrd. €. Für 2006 wird ein sprunghaftes Ansteigen erwartet.

Besonders bemerkenswerte Schritte in eine neue Ära für öffentlich-private Kooperationen macht der ARVATO-Konzern<sup>5</sup>. AVARTO ist ein Dienstleistungskonzern, der international agiert und einen Gesamtumsatz von ca. 1,6 Mrd. € verzeichnet. AVARTO übernimmt in England für 350.000 Menschen die komplette Abwicklung der Verwaltung. 500 Mitarbeiter aus dem Rathaus wechseln zu AVARTO.

## **2. Die Inhouse-Urteile des EuGH**

Auch der deutsche Städtetag hat darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit des Outsourcing von Abläufen eine von vielen Möglichkeiten ist, kommunale Verwaltung effektiver und kostengünstiger zu machen. Allerdings erscheint die komplette Übernahme der Verwaltung durch Private in Deutschland derzeit noch fast unvorstellbar.

Angesichts dieser Entwicklungen fragt man sich, worin die Hemmnisse und Diskriminierungen bestehen könnten, von denen im Koalitionsvertrag die Rede ist. Die Antwort wird deutlich, wenn man auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs seit Januar 2005 schaut. Am 11. Januar 2005 hat der EuGH ein richtungsweisendes Urteil zu den Grenzen des Anwendungsbereichs des Vergaberechts, genauer zu der Frage gefällt, wann ein Inhouse-Geschäft vorliegt.<sup>6</sup> Die Entscheidung konnte kaum klarer ausfallen: Ist neben einem öffentlichen Auftraggeber ein privates Unternehmen an einem potenziellen Auftragnehmer gesellschaftsrechtlich beteiligt, so scheidet ein Inhouse-Geschäft aus – der Auftrag muss öffentlich ausgeschrieben werden.<sup>7</sup> Im Ergebnis steht durch die Entscheidung fest, dass alle klassischen öffentlichen Auftraggeber (§ 98 Nr. 1 GWB), also vor allen Dingen Städte und Gemeinden – beispielsweise beim Strombezug für gemeindliche Liegenschaften – ihren Energiebedarf europaweit ausschreiben müssen, wenn an ihrem Stadtwerk, das die Stadt beliefern soll, ein privates Unternehmen (z.B. RWE, Vattenfall oder E.ON) beteiligt ist.

---

<sup>5</sup> Vertiefend <http://www.n-tv.de/297286.html?tpl=druck>

<sup>6</sup> EuGH vom 11.01.2005, WuW 2005, 237 = EuZW 2005, 86.

<sup>7</sup> Vertiefend Schwintowski, ZögU 2004, S. 371.

Der Gerichtshof hat seine Überlegungen am 13. Oktober 2005<sup>8</sup> in der Sache Parking Brixen bestätigt und vertieft: Die oberitalienische Gemeinde Brixen gab ohne vorheriges Vergabeverfahren den Betrieb zweier öffentlicher Parkplätze an ihre 100-prozentige Tochtergesellschaft, die Stadtwerke Brixen AG. Die Gemeinde begründete dies damit, dass der Auftrag eine Dienstleistungskonzession sei; eine solche müsse nicht ausgeschrieben werden. Der EuGH bestätigte, dass es sich im vorliegenden Fall in der Tat um eine Dienstleistungskonzession gehandelt habe, wies aber darauf hin, dass auch bei Dienstleistungskonzessionen<sup>9</sup> nach den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz ausgeschrieben werden müsse. Das ergäbe sich aus den Grundsätzen der Wettbewerbsfreiheit, der Warenverkehrsfreiheit, der Dienstleistungsfreiheit und der Nichtdiskriminierung im Primärrecht des Europäischen Vertrags.

Bemerkenswert ist sodann der Hinweis des Gerichtshofs, dass jedenfalls ein Inhouse-Geschäft nicht vorliege. Die Gemeinde Brixen hätte nämlich über die Stadtwerke AG keine hinreichende Kontrolle. Es wird nicht ganz klar, ob der Gerichtshof die Kontrolle – trotz 100-prozentiger Beteiligung – an der Stadtwerke AG wegen einer bestimmten Satzungsgestaltung verneint oder schon deshalb, weil der Einfluss einer Gemeinde auf eine Aktiengesellschaft schlechthin eine Kontrolle verhindert. Es wird auch nicht geklärt, ob der Gerichtshof anders entschieden hätte, wenn es sich nicht um eine AG, sondern um eine GmbH gehandelt hätte. Der Gerichtshof deutet aber an, dass eine von der Gemeinde getrennte Kapitalgesellschaft andere Interessen – insbesondere Gewinnerzielungsinteressen – als die Gemeinde habe und dass es schon deshalb an einer Kontrolle im Sinne der TECKAL-Rechtsprechung scheitern könne. Im TECKAL-Urteil<sup>10</sup> hatte der Gerichtshof entschieden, dass ein Beschaffungsvorgang immer dann *nicht öffentlich* ausgeschrieben werden müsse, wenn der öffentliche Auftraggeber ihn „im eigenen Hause“, also mit seinen eigenen administrativen, technischen und sonstigen Mitteln erfülle. Danach liege ein Inhouse-Geschäft immer dann vor, wenn der öffentliche Auftraggeber über den Auftragnehmer eine *ähnliche Kontrolle* ausübte, wie über seine eigenen Dienststellen und wenn der Auftragnehmer seine Tätigkeit im Wesentlichen für die öffentliche Stelle oder die öffentlichen Stellen verrichte, die seine Anteile inne hätten.<sup>11</sup> Bereits am 10. November 2005 hat der Gerichtshof erneut seine Rechtsprechung

---

<sup>8</sup> S. C-458/03.

<sup>9</sup> Vgl. auch EuGH vom 21.07.2005 Rs. C-231/03 Konzession der Gemeinde Cingia de'Botti für die Vergabe einer Dienstleistungskonzession zur Gasversorgung.

<sup>10</sup> EuGH vom 18.11.1999 Slg. 1999, I-8121 *Teckal*.

<sup>11</sup> Vertiefend Ortlieb, Inhouse-Geschäft als Ausnahme zur Ausschreibungspflicht – zugleich eine Besprechung des BGH vom 12.06.2001, ZNER 2002, S. 29 ff.

verfestigt und Umgehungsversuchen die rote Karte gezeigt. Es ging um die Stadt Mödling<sup>12</sup>: Im Juni 1999 beauftragt die Stadt Mödling ihre 100-prozentige Tochter-GmbH mit der Abfallwirtschaft für ihr Gemeindegebiet. Einige Monate später – im Oktober 1999 – wurden 49 % der Anteile an ein privates Unternehmen verkauft. Der EuGH entschied: Der zeitliche Ablauf verschleierte, dass es sich in Wirklichkeit um die Vergabe eines öffentlichen Auftrags gehandelt habe. Es hätte ausgeschrieben werden müssen.

Ganz auf der Linie dieser Grundsätze liegt ein Urteil des OLG Naumburg vom 3. November 2005<sup>13</sup>: Der Landkreis Bernburg hatte im Frühjahr 2005 beschlossen, die Abfallentsorgung im Kreisgebiet dem benachbarten Landkreis Schönebeck zu übertragen und eine entsprechende Zweckvereinbarung geschlossen. Ein Vergabeverfahren fand nicht statt. Das OLG entschied, dass auch für diese *interkommunale Zusammenarbeit* eine Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen, und folgte damit einem Trend in der deutschen Rechtsprechung.<sup>14</sup>

## II. Konsequenzen

Ausgehend von diesen Grundsätzen, lässt sich zurzeit Folgendes festhalten:

- kein Inhouse-Geschäft, wenn (geringfügige) private Beteiligung
- kein Inhouse-Geschäft, wenn Gemeinde über die 100-prozentige Tochter keine hinreichende Kontrolle hat
- kein Inhouse-Geschäft, wenn ein Privater sich am gemeindlichen Unternehmen einige Monate nach Erteilung eines öffentlichen Auftrags gesellschaftsrechtlich beteiligt
- kein Inhouse-Geschäft bei interkommunaler Zusammenarbeit.

Folge: Städte und Gemeinden müssen in Zukunft zunehmend ausschreiben, jedenfalls dann, wenn sie Aufträge an ihre 100-prozentigen Tochtergesellschaften oder an interkommunale Zweckverbände vergeben wollen. Das sind die Nachteile, von denen im Koalitionsvertrag die Rede ist. Die öffentlich-privaten Kooperationen können Aufträge von der Heimatgemeinde auch dann nicht ausschreibungsfrei entgegennehmen, wenn die Gemeinde das öffentliche Unternehmen beherrscht und dieses

---

<sup>12</sup> Urteil des Gerichtshofs Rs. C-29/04.

<sup>13</sup> 1 Vg 9/05.

<sup>14</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss vom 05.05.2004; VII-Verg 78/03, Verg 78/03; NVwZ 2004, 1022-1023 sowie OLG Frankfurt a.M., Beschluss vom 07.09.2004; 11 Verg 12/04; NZBau 2004, 692-696.

seine Tätigkeit zu einem ganz erheblichen Teil für die Gemeinde verrichtet.

## 1. Reaktionen

Aus diesem Grund hat das Bundeswirtschaftsministerium in einem Brief vom 30. März 2005 an die Kommission in Brüssel darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des EuGH „über das Ziel hinaus schieße“. Zum einen seien von der Entscheidung auch diejenigen ÖPP betroffen, deren privater Partner bereits durch ein wettbewerbliches Vergabeverfahren ausgewählt worden sei. Zum anderen erfasse das Urteil auch viele Fälle, in denen der private Teilhaber an der Erledigung der durch das Unternehmen wahrgenommenen Aufgabe gar nicht beteiligt sei, sondern es um eine *reine Kapitalbeteiligung* gehe. Nach Meinung des BMWi sollte es eher darum gehen, die Bildung institutionalisierter ÖPP zu fördern, statt zu strenge, vergaberechtliche Hürden aufzubauen. Denn die Gründung staatlicher, insbesondere kommunaler Gesellschaften sowie die Beteiligung privater Unternehmen an diesen stellen häufig die ersten Schritte zu einer Privatisierung bestimmter öffentlicher Aufgaben dar. Mit einer solche schrittweisen Privatisierung täten sich öffentliche Verwaltungen oft leichter, als die Aufgabe sofort vollständig in die Hände privater Dritter zu übergeben.

Das BMWi schlägt deshalb vor, in die klassische Vergaberichtlinie 2004/18BG eine Inhouse-Definition aufzunehmen. Angeknüpft wird an einen Vorschlag des Europäischen Parlamentes für Art. 18a der „klassischen“ Richtlinie:

„Diese Richtlinie gilt nicht für Aufträge, die von einem öffentlichen Auftraggeber an eine von diesem rechtlich getrennte Einrichtung vergeben werden, wenn die Einrichtung von einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern entsprechend Art. 1 Abs. 9 Satz 2 lit.c beherrscht wird und ihre Tätigkeit mindestens zu 80 % des Umsatzes für den oder die beherrschenden öffentlichen Auftraggeber verrichtet“.

Mit dieser Definition greift das Europäische Parlament übrigens auf die Sektorenrichtlinie zurück.

## 2. Alternativen

Dies ist der eine Weg, um Hemmnisse<sup>15</sup> und Diskriminierungen für öffentlich-private Partnerschaften abzubauen. Man könnte allerdings

---

<sup>15</sup> Fleckenstein, Abbau von Hemmnissen für Public Private Partnerships: Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz, DVBl. 2006, S. 75-82.



auch daran denken, dass das neue für komplexe Aufträge – um die es sich in der Regel hier handelt – geschaffene Instrument des *wettbewerblichen Dialogs* das Problem löst. Wenn eine Gemeinde beispielsweise im Bereich der Abfallentsorgung einen Partner für das öffentliche Unternehmen sucht und diesem zugleich eine Dienstleistung übertragen will (Abfallentsorgung), so könnte sie dies nun im Wege des wettbewerblichen Dialogs tun. Bei der anstehenden Investitionsentscheidung handelt es sich allemal um eine rechtlich und finanziell komplexe Situation, für die der wettbewerbliche Dialog ausdrücklich geschaffen worden ist. In einer kürzlich veröffentlichten Stellungnahme der Kommission zum Inhalt und zur Anwendbarkeit des wettbewerblichen Dialogs heißt es, dass eine rechtlich oder finanziell komplexe Situation insbesondere dann vorliegt, wenn der öffentliche Auftraggeber nicht vorhersehen kann, ob die Wirtschaftsteilnehmer bereit sind, ein wirtschaftliches Risiko zu tragen, d.h., wenn nicht festgestellt werden kann, ob der Auftrag in eine Konzession oder in einen „traditionellen“ öffentlichen Auftrag mündet.<sup>16</sup> In solchen Fällen kann der wettbewerbliche Dialog die geschilderten Probleme vermeiden helfen: Die verfahrenstechnischen Auflagen wären nämlich immer erfüllt, unabhängig davon, ob der Auftrag in einen öffentlichen Auftrag oder in eine Konzession mündet.

Hiervon ausgehend sollten die Städte und Gemeinden über die Frage nachdenken, ob das Instrument des *wettbewerblichen Dialogs* für Sie nicht sehr viel vorteilhafter ist als der Versuch, über die Ergänzung der Richtlinie 2004/18 BG einen Sondertatbestand für Inhouse-Geschäfte zu schaffen. Durch einen solchen Tatbestand würden die öffentlichen Unternehmen gegenüber den privaten differenziert und die beteiligten privaten Unternehmen wären gegenüber anderen (aber von der Beteiligung ausgeschlossenen) Unternehmen bevorzugt. Der Gerichtshof hat deshalb in der Entscheidung TREA Halle darauf hingewiesen, dass die Vergabe eines öffentlichen Auftrages an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen dem privaten Unternehmen einen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten verschaffen würde.<sup>17</sup> In dieser einseitigen Vorteilsgewährung liegt zugleich eine Diskriminierung aller ausgeschlossenen Konkurrenten und damit ein Verstoß gegen Art. 12 EG-Vertrag (Diskriminierungsverbot). Dies wiederum würde dazu führen, dass die geplante Inhouse-Definition in der „klassischen“ Vergaberechtsrichtlinie von Anfang an *primärrechtswidrig* und damit nichtig wäre. Umgekehrt zeigt aber die Rechtsprechung des EuGH, dass er öffentliche Unternehmen – so wie es Art. 86 Abs. 1 EG-Vertrag vorsieht –, mit privater Beteiligung ohne weiteres akzeptiert. Er fragt nicht danach, ob es sich um ein Unter-

---

<sup>16</sup> EG-Kommission vom 05.10.2005 CC/2005/04\_revL, S. 3.

<sup>17</sup> Urteil Rdn. 51.

nehmen mit einem spezifisch öffentlichen Zweck handelt, ob dieses Unternehmen das Örtlichkeitsprinzip erfüllt oder ob das deutsche kommunalrechtliche Subsidiaritätsprinzip eingehalten ist. Dies alles ist für die Definition des öffentlichen Unternehmens nach Art. 86 Abs. 1 EG-Vertrag völlig ohne Belang. Will sagen: Die Inhouse-Rechtsprechung des EuGH zeigt, dass der Begriff des öffentlichen Unternehmens im europäischen Recht eine *Schrankentrias*, wie im deutschen Kommunalwirtschaftsrecht, nicht kennt. Öffentliche Unternehmen sind schlicht jene, an denen die öffentliche Hand eine Mehrheitsbeteiligung hält. Wenn und soweit dies der Fall ist, so unterliegen öffentliche Unternehmen den Regeln des Europäischen Vertrags – insbesondere den Wettbewerbsregeln. Sie werden nicht schlechter, aber auch nicht besser behandelt als private Unternehmen auch. Der einzige Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen besteht europarechtlich darin, dass die öffentlichen eine Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand haben. Diese Zusammenhänge werden durch die Inhouse-Urteile des EuGH überdeutlich und bestätigt. Die Konsequenz aus diesen Urteilen ist mit Blick auf die deutsche Schrankentrias groß. Denn Art. 86 Abs. 1 EG-Vertrag verdrängt für alle Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind oder tätig sein können, nach ständiger Rechtsprechung des EuGH<sup>18</sup> entgegenstehende einschränkende nationale Regelungen. Das heißt, über Art. 86 Abs. 1 EG-Vertrag ist die kommunalwirtschaftliche Schrankentrias des deutschen Rechtes in aller Regel verdrängt; denn öffentliche Unternehmen sind zumindest potenziell durchwegs in der Lage, auch grenzüberschreitend zu liefern oder eine grenzüberschreitende Nachfrage zu befriedigen.

Wenn dies aber so ist<sup>19</sup>, dann haben die öffentlichen Unternehmen in Deutschland infolge der Unterwerfung unter Art. 86 Abs. 1 EG-Vertrag endlich einen klaren und präzisen Rechtsrahmen, der es Ihnen erlaubt, am Wettbewerb so wie private Unternehmen teilzunehmen, ohne dabei Ihre öffentliche Aufgabe aus dem Blickfeld zu verlieren. Dieses „Pfund“ könnte verspielt werden, wenn für öffentliche Unternehmen eine vergaberechtliche Sonderstellung eingefordert und umgesetzt werden würde. Dies würde automatisch zu der Frage führen, ob öffentliche Unternehmen wirklich den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen unterworfen sind wie private auch, insbesondere den allgemeinen Marktprinzipien, dem Vergaberecht und dem Insolvenzrecht. Eine solche, für die deutschen öffentlichen Unternehmen problematische Diskussion würde vermieden werden, wenn man sich stattdessen einerseits auf die

---

<sup>18</sup> Seit Slg. 1969, 1 *Walt-Wilhelm*.

<sup>19</sup> Hierzu vertiefend Schwintowski, Konkurrenz der Öffentlichen Hand für privatwirtschaftliche Unternehmen aus der Perspektive des Vergaberechts, ZögU 2004, S. 360–376.

immer fester werdende Rechtsprechung des EuGH beruft und klarstellt, dass öffentliche Unternehmen am Wettbewerb gleichberechtigt wie private teilnehmen und damit natürlich auch die Konsequenzen des Vergaberechts akzeptieren. Mit Blick auf das Vergaberecht sind die Dinge aber nicht mehr so problematisch, wie dies vor einigen Monaten noch schien. Der wettbewerbliche Dialog erlaubt es, insbesondere bei rechtlich und finanziell komplexen Sachverhalten, zunächst einmal in ein offenes Verhandlungsverfahren einzutreten und erst an seinem Ende die gewünschten Leistungen auszuschreiben. Aufgrund des davor realisierten wettbewerblichen Dialogs wird die Ausschreibung so ausfallen, dass sich der Partner durchsetzt, der das beste Preis-Leistungsverhältnis für die komplexe nachgefragte Leistung gegenüber der Gemeinde erbringt. Und genauso soll es sein. – Vetternwirtschaft, die den deutschen Gemeinden immer vorgeworfen wird, ist dies dann gerade nicht mehr – wenngleich im Detail viele Fragen mit Blick auf Transparenz, Nichtdiskriminierung und Gleichheit zu klären bleiben.

## Öffentliches Beteiligungscontrolling vor dem Hintergrund aktueller Reformentwicklungen im Rechnungswesen

### I. Problemstellung

Durch den Prozess der Ausgliederung und Verselbständigung von Verwaltungsaufgaben aus der öffentlichen Verwaltung haben öffentliche Beteiligungen sowohl aus der Finanzperspektive als auch im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge zunehmend an Bedeutung gewonnen: Zum einen hat sich das wirtschaftliche Gewicht der ausgelagerten und verselbstständigten Organisationseinheiten und damit deren Einfluss auf die Finanzsituation der Gebietskörperschaften erhöht.<sup>1</sup> Zum anderen nehmen diese eine zentrale Rolle bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung ein und besitzen maßgeblichen Einfluss auf die Qualität, Effizienz und nachhaltige Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Zur Steuerung und Kontrolle ihrer öffentlichen Beteiligungen benötigen die Gebietskörperschaften daher ein öffentliches Beteiligungscontrolling als Instrument der Integration und Koordination, das

- die Gebietskörperschaft bei der Operationalisierung und Fortschreibung bzw. Anpassung der strategischen Beteiligungsziele unterstützt,
- ein Controlling-Informationssystem zur Dokumentation, Kontrolle und Durchsetzung der strategischen finanzwirtschaftlichen und fachlichen Beteiligungsziele bereitstellt,
- Gesellschafterinteressen durch das Herbeiführen von Begründungsanforderungen forciert und
- sich bei strategischen Steuerungseingriffen und Genehmigungsvorgängen entscheidungsunterstützend einbringt.

Ziel der folgenden Ausführungen ist, in einem ersten Schritt die aktuellen Entwicklungen und daraus resultierenden Herausforderungen an das öffentliche Beteiligungscontrolling zu konkretisieren, um in einem zweiten Schritt die Bedeutung und die Potenziale der Reformentwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen mit Blick auf die behandelte Problemstellung darzulegen und sodann erste Handlungsempfehlungen für die

---

<sup>1</sup> Beispielhaft sei hier auf die Stadt Mannheim verwiesen, deren kommunaler Haushalt vom Umsatz der Beteiligungsunternehmen um mehr als das Sechsfache übertroffen wird. Vgl. *Bolay/Trapp (2003)*, S. 41.

weitere Vorgehensweise bei der Konzeption eines öffentlichen Beteiligungscontrollings im Sinne der oben aufgeführten Aufgabenbereiche abzuleiten.

## **II. Öffentliches Beteiligungscontrolling im Kontext aktueller Entwicklungen**

### **1. Heterogenität öffentlicher Gebietskörperschaften**

Das Erscheinungsbild öffentlicher Gebietskörperschaften (öffentlicher Konzerne) kann sehr viel komplexere Ausprägungen annehmen als vergleichsweise das privatwirtschaftlicher Konzerne. Dies liegt maßgeblich darin begründet, dass öffentliche Gebietskörperschaften sich bei der Ausgestaltung ihrer Aufgabenwahrnehmung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rahmenbedingungen bedienen können.<sup>2</sup> Folglich ist das Erscheinungsbild öffentlicher Gebietskörperschaften durch heterogene Organisations- bzw. Rechtsformen, heterogene Beteiligungsstrukturen, heterogene Rechnungssysteme, heterogene Aufgaben und Ziele etc. gekennzeichnet. In Wissenschaft und Praxis hat sich ein weites Spektrum an Kriterien zur Klassifizierung organisatorisch verselbständigter Einheiten ergeben, die zum einen nicht überschneidungsfrei und zum anderen für eine Steuerung und Kontrolle öffentlicher Beteiligungen alleinig betrachtet nicht ausreichend sind: Die Klassifizierung nach der Rechtsform (öffentlich-rechtlich, privatrechtlich), nach der Trägerschaft (öffentliches Einzelunternehmen, gemischt-öffentliches Unternehmen, gemischtwirtschaftliches Unternehmen), die Klassifizierung innerhalb des in der Literatur nicht einheitlichen definierten Begriffs der Public Private Partnerships (PPP)<sup>3</sup> und vielen weiteren mehr.

Gerade mit Blick auf das zunehmende wirtschaftliche Gewicht öffentlicher Beteiligungen und deren Verantwortung für die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge bedarf es daher in einem ersten Schritt einer sauberen Definition, klarer Kriterien und Leitlinien für öffentliche Beteiligungen. Mit eindeutig festgelegten Kriterien kann die Gebietskörperschaft zum einen ihren Konsolidierungskreis klar definieren und zum anderen über den Umfang des öffentlichen Beteiligungscontrollings entscheiden, beispielsweise die Entscheidung über eine unterjährige oder jährliche Berichterstattung, den Umfang des Risikomanagement-Instrumentariums etc.

---

<sup>2</sup> Srocke (2004), S. 16.

<sup>3</sup> Hodge/Greve (2005).

Mit Blick auf den Konsolidierungskreis bieten sich als Ansätze für eine saubere Klassifizierung die Stufenkonzepte alternativ beispielsweise gemäß HGB, IAS/IFRS oder IPSAS an<sup>4</sup>, die allerdings um *öffentliche* Spezifika zu ergänzen sind<sup>5</sup>. So werden bei der Behandlung öffentlich-rechtlicher Partnerschaften in der Maastricht-Rechnung Risikokriterien und damit die faktisch bestehende Gewährträgerhaftung bei der Ausgliederung öffentlicher Aufgaben einbezogen: Nur wenn der Private das Baurisiko und zusätzlich entweder das Nachfragerisiko und/oder Ausfallrisiko trägt, wird das Vermögen außerhalb des Sektors Staat verbucht. Sonst gilt dieses als Vermögenswert des Sektors Staat und wird damit als Anlageinvestition des Staates mit negativen Auswirkungen auf das Defizit / den Überschuss verbucht. Im Gegenzug zu diesen Staatsausgaben erhöht sich der Schuldenstand in Form eines „unterstellten Kredits“ vom Partner. Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die Wahl der Klassifizierungskriterien einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Staatsfinanzen besitzt.

Für den Umfang des *öffentlichen* Beteiligungscontrollings ist zu empfehlen, diesen nach den Kriterien des in der Beteiligung gebundenen Vermögens, den bestehenden Einflussmöglichkeiten und der politischen Relevanz festzulegen.<sup>6</sup> Die Auseinandersetzung mit den hier angeführten Punkten ist umso wichtiger, je mehr Auslagerungen aus dem öffentlichen Haushalt stattfinden. Der folgende Abschnitt zeigt diese Entwicklungen auf und unterstreicht damit die bestehende Handlungsnotwendigkeit.

## **2. Prozess der Dezentralisierung und Verselbstständigung**

### *a) Zunehmende Anzahl von öffentlichen Beteiligungen*

Maßgeblich begründet mit der Beseitigung ineffizienter Strukturen und der kurzfristigen Bewältigung finanzieller Engpässe, haben in der Ver-

---

<sup>4</sup> Für eine ausführliche Darstellung und einen die wesentlichen Unterschiede darlegenden Vergleich vgl. *Srocke (2004)*, S. 98 ff.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen von Jones, der von einem Dilemma bei der Festlegung des Konsolidierungskreises von öffentlichen Einheiten spricht: „The basic dilemma, in deciding which entities should be included in this consolidation and which not, is between adopting the criterion of ‚ownership‘, which might produce a legal determination, or the criterion of ‚control‘, which might produce an economic one; in practice a more radical approach might be to use the extent to which an entity is financed by taxation – however it is owned and controlled – to make judgements about consolidation.“ (*Jones (2006)*, S. 6).

<sup>6</sup> Beispielhaft sei hier die Forschungseinrichtung GKSS genannt, an der das Land Schleswig-Holstein zwar nur mit ca. 2 % beteiligt ist, welcher aber mit 800 Beschäftigten und ihren Forschungsbeiträgen eine hohe politische Relevanz zukommt. Die Festlegung des Beteiligungscontrolling-Umfangs ausschließlich nach der Höhe der Beteiligung wäre hier nicht zweckmäßig.

gangenheit zunehmend Ausgliederungen von Verwaltungsaufgaben in Eigenbetriebe und Eigengesellschaften stattgefunden, und es hat sich damit die Anzahl der öffentlichen Beteiligungen erhöht. Diese organisatorische Fragmentierung der öffentlichen Verwaltung hatte eine Zersplitterung des öffentlichen Rechnungswesens zur Folge. Durch die Palette abweichender, nicht konsolidierbarer Rechnungssysteme mit dem handelsrechtlichen Rechnungssystem als dem einen und der Verwaltungskameralistik als dem anderen Extrem ist derzeit eine finanzielle Gesamtschau öffentlicher Gebietskörperschaften unmöglich. Dies fördert teilweise die „Flucht aus dem Budget“, d.h. die Auslagerung von Vermögen und Schulden aus dem Kernhaushalt der Verwaltung in Nebenhaushalte („Schattenhaushalte“), mit der Folge, dass weiterhin die finanzielle Gesamtschau nicht möglich ist und zudem aufgrund des zunehmenden wirtschaftlichen Gewichts der Nebenhaushalte die öffentlichen Haushalte an Aussagekraft verlieren. Dies und die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der von Kommunen in Anspruch genommenen Kredite Schulden öffentlicher Beteiligungen sind<sup>7</sup> hat wiederum eine zweite Entwicklung ausgelöst, die im folgenden kurz gekennzeichnet wird.

#### *b) Vermehrt Veräußerungen in der aktuellen Beteiligungspolitik*

Ende 2005 waren die öffentlichen Haushalte mit knapp 1,5 Billionen € verschuldet. Die Zunahme der Kreditmarktschulden zum Zweck der Haushaltsfinanzierung von 2004 auf 2005 betrug 3,8 %, die Zunahme der Kassenkredite zum Zweck der Beseitigung kurzfristiger Liquiditätsengpässe betrug 16,2 %. Die letztgenannte Zunahme der Kassenkredite verdeutlicht die derzeit in den Gebietskörperschaften festzustellenden Defizite des Zins- und Schuldenmanagements, das unter anderem auch in einer verstärkten Veräußerung von Beteiligungen erkennbar ist. Hier soll keineswegs die Ansicht vertreten werden, dass Privatisierungen generell unzweckmäßig sind. Vielmehr soll der Fokus darauf geschärft werden, dass für den Fall einer Privatisierung, mit einem womöglich unter Marktwert liegenden Erlös und ohne Berücksichtigung der fachlichen Perspektive sowie der Frage der strategischen Ausrichtung einer Gebietskörperschaft im Sinne einer nachhaltigen Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge, dieser Veräußerungsschritt kurzfristig einen teuer erkaufte Kassenkredit für die Schließung von Liquiditätsengpässen darstellt und langfristig nachhaltige Folgewirkungen zu Lasten nachfolgender Generationen nach sich ziehen kann. Ansätze für

---

<sup>7</sup> Bremeier u.a. (2005), S. 267 f.

den Einbezug der fachlichen Perspektive in Privatisierungsentscheidungen – bei der Bestimmung der optimalen Leistungstiefe – bieten die Kriterien der strategischen Relevanz, Spezifität und Wirtschaftlichkeit.<sup>8</sup> Da diese in der Umsetzung schwer praktikabel sind, ist die vom Arbeitskreis Integrierte Verbundrechnung vorgeschlagene Trennung des Vermögens in realisierbares Vermögen und Verwaltungsvermögen ein vielversprechender Schritt<sup>9</sup>: Zum einen wird ein politischer Diskurs über die Bestimmung von staatlichen Kernaufgaben ausgelöst und das Ergebnis in der Vermögensrechnung transparent festgehalten. Zum anderen wird mit den dem realisierbaren Vermögen zugewiesenen Positionen das Schuldendeckungspotenzial der Gebietskörperschaft dargelegt und transparent.

### c) Zunehmende vertikale Privatisierungen

Die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten einer Gebietskörperschaft werden nicht nur von der Höhe ihres Anteils an einer öffentlichen Beteiligung bestimmt, sondern auch davon, ob sie unmittelbar oder mittelbar an dieser beteiligt ist. Durch die in der Vergangenheit zu beobachtenden vertikalen Privatisierungen, d.h. die mittelbaren Beteiligungen über Tochtergesellschaften an Enkelgesellschaften, haben sich vielfältige solcher Verflechtungen ergeben, bei denen die Gebietskörperschaft aufgrund ihrer „Entfernung“ zur Beteiligung ihre Einflussnahme nur schwer ausüben kann, faktisch allerdings in der Gewährträgerhaftung steht. Die Erfahrungen mit dem riskanten Geschäftsgebaren der Berliner Bankgesellschaft stehen hier gewiss als (negatives) Vorzeigebeispiel; empirische Erhebungen auf Kommunalebene zeigen allerdings, dass die mehrheitliche Zahl öffentlicher Beteiligungen solche sind, an denen die Kommune mittelbar und nur mit einer Minderheit beteiligt ist.

**Abbildung 1:** Verhältnis direkter und indirekter Beteiligungen zum kommunalen Anteil

	Direkte Beteiligung	Indirekte Beteiligung
Mehrheit (50% -100%)	23%	29%
Minderheit (< 50%)	12%	36%

Quelle: Bolay/Trapp (2003), S. 28.

<sup>8</sup> Naschold u.a. (2000).

<sup>9</sup> Berens u.a. (2005).



#### d) *Zunehmende Bedeutung von Corporate Governance*

Die aus den drei geschilderten Entwicklungen resultierende Steuerungs- und Kontrollproblematik ist maßgeblich auf Intransparenz und die durch die Trennung von Eigentum und Management entstandenen Informationsasymmetrien zurückzuführen. Mit Hilfe der Prinzipal-Agenten-Theorie lassen sich die im Vergleich zur Privatwirtschaft sehr viel differenzierteren Prinzipal-Agenten-Beziehungen bei der Steuerung und Kontrolle öffentlicher Beteiligungen aufzeigen und die bestehende Steuerungsproblematik erklären, die letztlich immer zu Lasten des Bürgers geht und Defizite in der öffentlichen Daseinsvorsorge nach sich zieht.<sup>10</sup> Die hieraus verstärkte Diskussion um eine Public Corporate Governance, d.h. die wirtschaftlich effiziente Führung eines öffentlichen Unternehmens mit dem Ziel der Umsetzung eines öffentlichen Zwecks unter dem Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und Risikominimierung zum Wohle der Bürger, zielt daher genau auf die Beseitigung der vorangegangenen konstatierten Steuerungs- und Kontrolldefizite ab.

### **3. Zwischenfazit: Notwendigkeit einer zielgerichteten Weiterentwicklung des öffentlichen Beteiligungscontrollings**

Die dargelegten Entwicklungen zeigen, dass die Steuerung und Kontrolle öffentlicher Beteiligungen zunehmend notwendig wird und das derzeit in den Gebietskörperschaften praktizierte öffentliche Beteiligungscontrolling unzureichend ist, um die bestehenden Prinzipal-Agenten-Probleme zu lindern. Wesentliche Schwächen des auf eine rückwärtige Rechenschaftslegung angelegten bisherigen öffentlichen Beteiligungscontrollings liegen maßgeblich in den mit den Beteiligungsberichten gelieferten veralteten Informationen und Kennzahlen, dem zeitlichen Abstand der Berichterstattung sowie der Aussagekraft der Kennzahlen für Steuerungseingriffe begründet. Ergänzt um Governance-Probleme, beispielsweise die zeitlich verzögerte Lieferung von Jahresabschlussdaten, wird die Notwendigkeit einer zielgerichteten Weiterentwicklung des öffentlichen Beteiligungscontrollings zu einem Instrument der Integration (Herstellung einer finanziellen Gesamtschau, Konsolidierung) und Koordination im Sinne der in der Problemstellung angeführten Aufgabenbereiche deutlich.

---

<sup>10</sup> Zur Prinzipal-Agenten-Problematik vgl. *Bremeier u.a. (2005)*, S. 269. Für eine ausführliche Darlegung des Prinzipal-Agenten-Problems in Verbindung mit den daraus resultierenden Governance-Problemen vgl. *Dietrich/Struwe (2006)*. Zur Public Corporate Governance-Diskussion vgl. *Vogel (2005)*.

Da sowohl das öffentliche Beteiligungscontrolling als auch die Public Corporate Governance wesentliche Informationen und Kennzahlen aus dem Rechnungswesen beziehen, nimmt die zukünftige Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesen eine zentrale Rolle ein, wenn die obigen Defizite abgebaut werden sollen. Im folgenden werden daher in einem ersten Schritt die Potenziale des Neuen Öffentlichen Rechnungswesens kurz skizziert, um sodann zu prüfen, inwieweit die aktuellen Reformentwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen diese Potenziale wirksam werden lassen. Abschließend werden Handlungsempfehlungen abgegeben, um bestehende potenzialhemmende Faktoren in der Reform zu lindern und eine Basis für die Konzeption eines öffentlichen Beteiligungscontrollings im Sinne der dargelegten Ausführungen zu schaffen.

### **III. Potenziale des Neuen Öffentlichen Rechnungswesens und kritische Bestandsaufnahme der Reformentwicklungen**

#### **1. Potenziale des Neuen Öffentlichen Rechnungswesens**

Die Potenziale einer Ablösung der Kameralistik durch eine integrierte Verbundrechnung auf Basis der Doppik sind in den Reformdiskussionen im öffentlichen Rechnungswesen, insbesondere mit Blick auf die Entscheidung zwischen einer Erweiterung der Kameralistik um eine Kostenrechnung und einer grundlegenden Neuausrichtung durch Umstellung auf die integrierte Verbundrechnung, eingehend dargelegt worden<sup>11</sup> und lauten zusammengefasst:

- Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs
- Darstellung des Vermögens der Kommune
- Transparenz über die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit
- Aufhebung der Fragmentierung des Rechnungswesen durch einen einheitlichen Rechnungsstil und damit die Ermöglichung der Konsolidierung der Kernverwaltung mit den ausgegliederten Organisationseinheiten.

Mit Blick auf die hier behandelte Problemstellung wird deutlich, dass eine Nutzung dieser Potenziale einen wirksamen Beitrag zum Abbau der unter II. dargelegten Steuerungs- und Kontrolldefizite im öffentlichen Beteiligungscontrolling leisten kann. Zentrale Ansatzpunkte sind:<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Adam u.a. (2004); Bolsenkötter (2000).

<sup>12</sup> Schaefer (2004), S. 124 f.

- die Ermöglichung einer finanziellen Gesamtschau der Gebietskörperschaften durch Anwendung eines einheitlichen Rechnungsstils in der Kernverwaltung und den ausgegliederten Einheiten (Konsolidierung),
- damit einhergehend die vollständige Erfassung der Vermögenswerte in einer konsolidierten Bilanz, so dass beispielsweise die Veräußerung einer öffentlichen Beteiligung lediglich einen Aktivtausch und daher nur bei Veräußerungen über Buchwert eine positive Veränderung des Vermögens und bei Veräußerung unter Buchwert eine Verschlechterung der Vermögenssituation zur Folge hätte,
- die Notwendigkeit der Festlegung klarer Leitlinien für den Konsolidierungskreis und damit einhergehend
- insbesondere die Notwendigkeit eines demokratischen Aushandlungsprozesses über die Abgrenzung von staatlichen Kernaufgaben. Wird das Ergebnis beispielsweise bei Anwendung der GoöB durch Trennung in realisierbares Vermögen und Verwaltungsvermögen in der Vermögensrechnung festgehalten, ist dies eine verbindliche, transparente Stellungnahme für die zukünftige strategische Ausrichtung der Gebietskörperschaft, das Regierungsprogramm, und zugleich ein Indikator für das Schuldendeckungspotenzial der Gebietskörperschaft und
- insbesondere die Auseinandersetzung mit der Behandlung von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) mit Blick auf Auffangverantwortung und Gewährträgerhaftung unter besonderem Einbezug von Risikoaspekten, beispielsweise in Anlehnung an die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung festgelegten Kriterien.

## **2. Kritische Bestandsaufnahme der Reformentwicklungen**

Eine Bestandsaufnahme der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in den Gebietskörperschaften zeigt ein heterogenes Erscheinungsbild: Neben der Mehrheit von Bundesländern, die sich für einen Übergang auf die Doppik entschieden haben (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), haben sich andere für eine Optionslösung, d.h. die Wahlmöglichkeit zwischen einer erweiterten Kameralistik und Doppik, entschieden (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein), und wieder andere haben bislang noch keine Entscheidung mit Blick auf einen Übergang auf die Doppik getroffen (Berlin [optimierte Kameralistik], Mecklenburg-Vorpommern).

In den beiden letztgenannten Fällen ist weiterhin keine Konsolidierung mit den dezentralisierten, bereits nach kaufmännischen Grundsätzen Rechnung legenden Einheiten möglich. Die auf den ersten Blick bis auf zeitliche Unterschiede in den Übergangsfristen homogen wirkenden Reformentwicklungen in den auf die Doppik umstellenden Ländern lassen allerdings bei einer genaueren Analyse ebenfalls potenzialhemmende Faktoren erkennen: Mit der Entscheidung für den Übergang auf die Doppik werden in der Umsetzung wiederum Freiheitsgrade im geschlossenen System der integrierten Verbundrechnung eröffnet. Diese eröffnen sich maßgeblich durch die Wahlmöglichkeit hinsichtlich des anzuwendenden Referenzmodells. Je nach gewähltem Referenzmodell ergeben sich abweichende Bewertungsansätze, Festlegungen von Konsolidierungskreisen etc., die wiederum eine Vergleichbarkeit der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften erschweren bzw. verhindern. Die beiden Hauptfunktionen des öffentlichen Rechnungswesens, die Informationsfunktion (Basis für Zeitvergleiche und Vergleiche innerhalb und zwischen Gebietskörperschaften) und die Schutzfunktion (Individualschutz, d.h. die Sicherstellung einer intergenerativen Gerechtigkeit, und Institutionenschutz, d.h. die Sicherstellung einer treuhänderischen Ressourcenverwendung zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben) sind in dem aktuellen Stadium der Reform nicht gewährleistet. Derzeit existieren für die Gebietskörperschaften praktisch drei Referenzmodelle für Ansatz, Ausweis, Bewertung und Konsolidierung: Das in den bisherigen Reformansätzen überwiegend Anwendung findende HGB, die IAS/IFRS und die stark an den IAS/IFRS angelehnten IPSAS.<sup>13</sup>

Von einer generellen und unmodifizierten Übernahme der Vorschriften des HGB ist allerdings mit Blick auf die Informations- und Schutzfunktion abzuraten: Durch die Vielzahl der im HGB gebotenen Wahlrechte werden insbesondere Vergleiche zwischen den Gebietskörperschaften erschwert, und die Informationsfunktion wird nicht angemessen erfüllt. Die Ausrichtung auf Gläubigerschutz und Ausschüttungsbemessung sowie insbesondere das zur Bildung stiller Reserven führende Vorsichtsprinzip und das Imparitätsprinzip verhindern eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darlegung der Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation der Gebietskörperschaft und führen zu einer nicht angemessenen Erfüllung der Schutzfunktion (intergenerative Gerechtigkeit). Zudem kommt dem im HGB vorherrschenden Periodisierungsgrundsatz (matching principle) im öffentlichen Rechnungswesen nur eine nachrangige Bedeutung zu, da hier Erträge ohne Gegenleistung (ins-

---

<sup>13</sup> Adam u.a. (2004), S. 230.

besondere Steuern) vorherrschend sind und daher der Abgrenzungsgrundsatz der Zeit nach eine dominante Stellung einnimmt.<sup>14</sup> Die aus den IAS/IFRS entwickelten IPSAS bieten im Vergleich zum HGB gewiss eine bessere konzeptionelle Grundlage für die Entwicklung öffentlicher Rechnungslegungsstandards, da sie das Ziel der Abbildung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage verfolgen und die Bildung stiller Reserven verbieten.<sup>15</sup> Allerdings sind die IPSAS durch ihre enge Anlehnung an die IAS/IFRS<sup>16</sup> und ohne ein eigenes Framework bislang zu wenig konzeptgeleitet. Dies wird gerade dann deutlich, wenn Standards entwickelt und diskutiert werden, die öffentliche Spezifika behandeln und zu denen die IAS/IFRS keine entsprechenden Vorgaben und Hinweise liefern können.<sup>17</sup> Zudem konterkariert das Ziel der Entwicklung weltweit anerkannter Standards für ein harmonisiertes öffentliches Rechnungswesen gerade die Potenziale einer Reform des öffentlichen Rechnungswesens, die für eine Verbesserung des öffentlichen Beteiligungscontrollings notwendig sind: Die Entwicklung weltweit kompatibler öffentlicher Rechnungslegungsstandards ist in der Regel nur durch Erzielung eines Konsenses auf dem „größten gemeinsamen Nenner“ möglich und führt zu „Wahlrechten, Allgemeinheitsgrad, Lückenhaftigkeit und Änderungshäufigkeit“<sup>18</sup>, die wiederum eine Konsolidierung, die Herstellung einer finanziellen Gesamtschau und Vergleichbarkeit erschweren oder gar unmöglich machen.

#### IV. Fazit

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Reform des öffentlichen Rechnungswesens eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für den Abbau der derzeit festzustellenden Informations- und Steuerungsprobleme öffentlicher Beteiligungen ist. Der Übergang zur Verbundrechnung liefert dem öffentlichen Beteiligungscontrolling eine verbesserte Informationsgrundlage und Möglichkeit zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Die Erfüllung der öffentlichen Zielsetzung kann allein mit dem kaufmännischen Rechnungswesen nicht geprüft werden. Hier bedarf es im Rahmen einer Public Corporate Governance der Erstellung

---

<sup>14</sup> Berens u.a. (2005), S. 888 f.

<sup>15</sup> Srocke (2004), S. 66.

<sup>16</sup> Dies gilt insbesondere für die Abgrenzung des außerordentlichen Ergebnissen und der Definition des Konsolidierungskreises. Vgl. Lüder (2005), S. 44.

<sup>17</sup> Vgl. bspw. die sich bereits über einen langen Zeitraum hinziehende und bislang noch zu keinem Konsens und keiner Verabschiedung eines Exposure Drafts geführten Diskussion über einen Standard zu Social Policy Obligations.

<sup>18</sup> Lüder (2005), S. 44.

von Leitlinien, nach denen öffentliche Beteiligungen Bericht zu erstatten (Umfang der Berichterstattung, zeitliche Abstände der Berichterstattung, Inhalte der Berichterstattung etc.) und über zukünftige Aktivitäten und Engagements Auskunft zu geben haben, um von einer rückwärtigen Rechenschaftslegung zu einer begleitenden und strategischen Steuerung und Kontrolle zu gelangen. Als strategisches Managementinstrument bietet sich beispielsweise das Konzept der Balanced Scorecard an, in der Kennzahlen für die Perspektiven Finanzen, Leistungsauftrag, Effizienz und Ressourcen erfasst werden. Ergänzt um ein Risikomanagement-System lässt sich ein öffentliches Beteiligungscontrolling konzipieren, das den eingangs dargelegten Anforderungen an ein Instrument der Integration und Koordination gerecht wird.

Um die unter II. geschilderten Steuerungs- und Kontrolldefizite des öffentlichen Beteiligungscontrollings abzubauen, bedarf es allerdings in einem ersten Schritt der Herstellung einer finanziellen Gesamtschau und Konsolidierung, um dem öffentlichen Beteiligungscontrolling die grundlegend notwendige finanzielle Informationsgrundlage zu bieten. Zu empfehlen ist hier zum einen ein kritisch, konstruktives Überdenken der bestehenden Regelwerke, insbesondere eine Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG), um die Voraussetzungen für ein doppeltes Rechnungswesen im Allein- und Regelbetrieb zu schaffen und begriffliche Unschärfen zu beseitigen. Zum anderen bedarf es einer Standardisierung der in den Gebietskörperschaften derzeit festzustellenden heterogenen Reformentwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen. Hier ist zu empfehlen, mit Blick auf die Informations- und Schutzfunktion des öffentlichen Rechnungswesens Standards zu entwickeln, die Wahlrechte vermeiden und ein Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ermöglichen. Mit Blick auf das öffentliche Beteiligungscontrolling gilt es insbesondere, klare Leitlinien für die Definition des Konsolidierungskreises zu entwickeln. Bei einer Standardisierung wird wie unter III. 2. ausgeführt eine 1:1-Übernahme der bestehenden Referenzmodelle den Anforderungen nicht gerecht werden. Zu empfehlen ist daher die Einrichtung eines Standardisierungsgremiums,<sup>19</sup> das sich angebunden an die Finanzminister- und Innenministerkonferenz<sup>20</sup> mit der Entwicklung nationaler Standards für eine öffentliche Rechnungslegung auseinandersetzt.

---

<sup>19</sup> Bspw. im Sinne des vom Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen eingerichteten Arbeitskreises „Integrierte Verbundrechnung“ und der von diesem erarbeiteten Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB).

<sup>20</sup> Lüder (2005), S. 44.

## Literaturverzeichnis

- Adam u.a. (2004):** B. Adam, C. Behm u. D. Budäus, Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Stand, Konzepte, Entwicklungsperspektiven, in: *Verwaltung und Management*, 10. Jg. (2004), H. 5, S. 228-233.
- Bolay/Trapp (2003):** S. Bolay u. J.H. Trapp, Privatisierung von Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, DifU Berlin, 2003.
- Berens u.a. (2005):** W. Berens, D. Budäus, E. Buschor, E. Fischer, K Lüder u. H. Streim, Eckpunkte für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Integrierten Verbundrechnung (IVR), in: *Die Wirtschaftsprüfung (WPg)*, 16. Jg. (2005), S. 887-890.
- Bolsenkötter (2000):** H. Bolsenkötter, Integriertes öffentliches Rechnungswesen. Konzeption einer Neugestaltung der Rechnungslegung und des Rechnungswesens öffentlicher Gebietskörperschaften, Frankfurt a. M. 2000.
- Bremeier u.a. (2005):** W. Bremeier, H. Brinckmann, W. Killian u. K. Schneider, Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen, in: *ZögU*, Bd. 28 (2005), H. 3, S. 267-282.
- Dietrich/Struwe (2006):** M. Dietrich u. J. Struwe, Corporate Governance in der kommunalen Daseinsvorsorge, in: *ZögU*, Bd. 29 (2006), H. 1, S. 1-23.
- Hodge/Greve (2005):** Graeme Hodge u. Carsten Greve (Hrsg.), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham/Northampton 2005.
- Jones (2006):** Rowan Jones, *Public Finance and Accounting in Europe*, Microsoft Dynamics Discussion Paper, 2006.
- Lüder (2005):** K. Lüder, Das Speyerer Verfahren vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen, in: H. Hill (Hrsg.), *Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements*, Baden-Baden 2005.
- Naschold u.a. (2000):** F. Naschold u.a., *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*, 2. Aufl., Berlin 2000.
- Schaefer (2004):** C. Schaefer, Öffentliches Beteiligungscontrolling, in: *Verwaltung und Management*, 10. Jg. (2004), H. 3, S. 120-125.
- Srocke (2004):** I. Srocke, Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS, Düsseldorf 2004.
- Vogel (2005):** R. Vogel, Gute Unternehmensführung für kommunale Kapitalgesellschaften, in: *ZögU*, Bd. 28 (2005), H. 3, S. 234-249.

## Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen – Perspektiven im Lichte von Electronic Government

### I. E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors

Neben dem Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen und neuen Kooperationsformen (privat/öffentlich; öffentlich/öffentlich) kann Electronic Government als eine der drei wesentlichen Determinanten der zukünftigen Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors angesehen werden.<sup>1</sup> Dieser hohe Stellenwert von E-Government für die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen wird jedoch noch keineswegs überall gesehen. E-Government wird häufig noch mit „neuen Darbietungsformen für öffentliche Dienstleistungen“<sup>2</sup> gleichgesetzt und als ein rein technisches Thema mit geringer strategischer Bedeutung interpretiert. Entsprechende Gestaltungsansätze in der Praxis sind sehr oft technikzentriert und von einem Kirchturmblick geprägt. Eine paradoxe Situation: „E-Government“ kursiert zwar bis zum Überdross als inflationäres Modewort – aber die Reformdiskussion wird faktisch meist noch so geführt, als gäbe es die Informationstechnik nicht (anschaulich im Bereich der Funktional-, Gebiets- und Föderalismusreform).

„Unter Electronic Government wird die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik verstanden.“<sup>3</sup> Bezogen auf die Leistungserstellung steht es für die Chance einer umfassenden Modernisierung des öffentlichen Sektors, die mit Hilfe der Technik – im Sinne einer Organisationsgestaltungstechnik – ermöglicht wird; sie basiert auf einer konsequenten Prozessorientierung.<sup>4</sup> Nach nunmehr 15jähriger Fixierung auf ein neues *Steuerungsmodell* für öffentliche Verwaltungen könnte nun im öffentlichen Sektor insgesamt ein neues *Produktionsmodell* an Relevanz gewinnen: die telekooperative Leistungserstellung in Netzwerken. Im Fol-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Budäus (2006)*, S. 183 f. („Drei-Säulen-Modell“).

<sup>2</sup> *GÖW (2003)*, S. 126.

<sup>3</sup> *GI/VDE (2000)*, S. 3.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu die Ergebnisse eines von der Hans Böckler Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government“, das als Gemeinschaftsvorhaben der Universität Oldenburg (Prof. Dr. K. Lenk), der Universität Potsdam (Prof. Dr. C. Reichard) und der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (Prof. Dr. M. Brüggemeier) durchgeführt wurde: *Brüggemeier u.a. (2006)*.



genden wird aufgezeigt, welche neuen Perspektiven sich allgemein für die Erneuerung des öffentlichen Sektors und im Besonderen auch für die öffentliche Wirtschaft ergeben, wenn man die durch die Informationstechnik ermöglichten Gestaltungsoptionen systematisch berücksichtigt. Der Blick beschränkt sich dabei bewusst auf jene innovativen Potenziale, die über einen organisationsinternen IT-Einsatz bei der Leistungserstellung hinausreichen.

## II. Öffentliche Leistungsnetzwerke

„Öffentliche Leistungsnetzwerke können im Kontext von E-Government definiert werden als eine Form der prozessorientierten Primärorganisation, mit der eine politisch beschlossene Leistung unter Einbeziehung von rechtlich selbständigen öffentlichen und ggf. auch nicht-öffentlichen Partnern mit Hilfe einer sehr intensiven Nutzung von Informationstechnik in organisationsübergreifender Arbeitsteilung modular produziert und/oder an die Adressaten abgegeben wird, um Effizienz-, Effektivitäts-, Qualitäts- und Legitimationsvorteile zu erzielen.“<sup>5</sup>

Die oben angesprochene Erneuerung setzt somit auf der Ebene der Organisation der täglich auszuführenden Arbeit an. Aus dem, was konkret zu tun ist, werden passgerechte Arbeitspakete geschnürt („Modularisierung“). Viele Leistungsprozesse können auf dieser Basis über Organisationsgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg völlig neu gestaltet werden („Ent-Territorialisierung“). Die Erstellung bestimmter Prozessmodule kann beispielsweise in Kompetenz- und Service-Centern gebündelt bzw. an Netzwerkpartner vergeben werden. Im Blick sind dabei keineswegs nur interne Hilfsprozesse (z.B. im Beschaffungs- und Personalmanagement), sondern Kernprozess-Module (z.B. Zählerstandserfassung, Rechnungserstellung, Gebühreneinzug, Antragsannahme, Antragsbearbeitung bzw. Teilschritte davon, Beratung, etc.). Für die entstehenden Module kommen unterschiedliche Leistungsproduzenten in Betracht – neben öffentlichen Einrichtungen auch gemeinnützige oder private Anbieter. Hierdurch können u.a. Spezialisierungsvorteile ausgeschöpft werden, die bei herkömmlicher Arbeitsweise nicht möglich sind. Darüber hinaus kann ein hohes Maß an Flexibilität erreicht werden, und ein auf das gesamte Leistungsnetzwerk ausgerichtete Kapazitätsmanagement trägt zu einer optimalen Kapazitätsauslastung bei. Über die Netzwerkpartner kann Know-how erschlossen werden, ohne dass dies aufwändig selbst erworben werden muss. Nicht mehr die Größe und re-

---

<sup>5</sup> Brügge-meier (2004), S. 189.

gionale Lage eines Gewährleisters oder Anbieters öffentlicher Dienstleistungen ist dann entscheidend, sondern seine Einbindung in ein leistungsfähiges Netzwerk.<sup>6</sup>

„Die Kleinstaaterei sowohl in der der Bearbeitung als auch in der Datenführung kostet Milliarden.“<sup>7</sup> Einige Beispiele verdeutlichen das Problem: Obwohl Bundesrecht gilt, existieren in Deutschland 14.000 Kindergeldstellen. In 16 Bundesländern werden derzeit in rd. 140 Rechenzentren mehr als eine Milliarde Bürgertransaktionen abgewickelt. Hierzu zählen beispielsweise 35 Millionen Lohnsteuerkarten sowie 15 Millionen Kfz-Meldevorgänge. Von einer Großbank werden solche Volumina mit einem Rechenzentrum erledigt.<sup>8</sup> Das Denken und Handeln bewegt sich in Deutschland aber nach wie vor weitgehend im Rahmen von Organisationsgrenzen und territorialen Zuständigkeiten.<sup>9</sup> Dabei wird verkannt, dass Informationsflüsse und Prozesse elektronisch über solche Grenzen hinweg geführt werden können und politischer Föderalismus damit nicht zwingend auch „Produktionsföderalismus“ bedeuten muss. Möglich wäre aber auch eine grundlegende Neuordnung der Kooperation und der Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und kommunalen Körperschaften.<sup>10</sup>

### III. Aufgeklärtes Gewährleistungsstaatsmodell

Ungeachtet aller Privatisierungsbestrebungen galt bislang als generelle Grundannahme, dass öffentliche Leistungen „normalerweise“ auch von öffentlichen Institutionen zu erbringen sind. In Verbindung mit der oben beschriebenen Modularisierung von Leistungsprozessen könnte sich E-Government als ein Katalysator für das Gewährleistungsstaatsmodell erweisen. Bei näherer Betrachtung gibt es jedoch sehr unterschiedliche „Akzentuierungen“ des Gewährleistungsstaatsmodells. Zum Teil wird pauschal der „Abschied vom Leistungs- und Interventionsstaat“ proklamiert. An die Stelle der eingangs aufgezeigten traditionellen Voreingenommenheit zugunsten einer Leistungserstellung durch öffentliche Institutionen tritt damit zunehmend eine neue, „moderne“ Voreingenommenheit, wonach der Staat nur noch gewährleisten, die eigentliche Leistungserstellung aber „normalerweise“ privaten Unternehmen und gemeinnützigen Institutionen überlassen sollte.

---

<sup>6</sup> Vgl. *Brüggemeier (2006)*, S. 306 ff.

<sup>7</sup> *Habbel (2005)*, S. 9.

<sup>8</sup> Vgl. *ebenda*.

<sup>9</sup> Vgl. *Lenk (2006)*.

<sup>10</sup> Vgl. *Lenk (2004)*, S. 85 ff.; *Hill (2004)*, S. 31 ff.; *Banner (2005)*, S. 183 ff.

Ein hier als „aufgeklärt“ charakterisiertes Gewährleistungsstaatsmodell zeichnet sich zum einen dadurch aus, dass es auf solche alten und neuen Voreingenommenheiten verzichtet. Gewährleistungsstaat bedeutet dann, dass die jeweils zuständige öffentliche Hand nicht mehr alles selber machen soll. Öffentliche Dienstleistungen werden durch ein pluralistisches Produzentenspektrum erstellt.<sup>11</sup> Dabei gilt der Grundsatz: „Machen soll es der, der es am besten kann!“ Entscheidend ist vor allem die Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung. Private, öffentliche und gemeinnützige Leistungsangebote sind dabei prinzipiell als gleichberechtigt anzusehen.

Ein „aufgeklärtes“ Gewährleistungsstaatsmodell zeichnet sich zum anderen auch durch einen „ideologiefreien“ Leistungstiefenbegriff aus, der sich an dem in der Industrie üblichen unternehmens- und produktbezogenen Begriffsverständnis orientiert. Wenn beispielsweise darüber berichtet wird, dass der Eigenfertigungsanteil von Porsche am Porsche-Modell *Cayenne* 9 % beträgt<sup>12</sup>, dann kommt natürlich niemand darauf zu unterstellen, dass die verbleibenden 91 % dieses Fahrzeugs im öffentlichen Sektor produziert werden. Die Analogie macht deutlich, wie fragwürdig der bislang für den öffentlichen Sektor gebräuchliche, sektoral abgegrenzte Leistungstiefenbegriff ist. Mit ihm wird unterstellt, dass es sich bei unserem föderalen Staats- und Verwaltungssystem um einen monolithischen Großkonzern handelt. Ein aufgeklärtes Gewährleistungsstaatsmodell geht hingegen davon aus, dass öffentliche Verwaltungen und öffentliche Unternehmen den Eigenfertigungsanteil an einer von ihnen jeweils bereit zu stellenden Leistung auch dadurch senken können, indem sie mit anderen öffentlichen Institutionen kooperieren. Ungeachtet der notwendigen Lösung möglicher vergaberechtlicher Probleme ist die gedankliche und organisatorische Trennung zwischen Auftraggeber (contractor) und Leistungsersteller (provider) eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das Modell funktioniert und die gewährleistungsverantwortliche Muttergebietskörperschaft tatsächlich als „smart buyer“ agieren kann.

## **IV. Neue Perspektiven**

### **1. Leistungstiefenpolitik**

Ausgehend von der Differenzierung zwischen Gewährleistungs-, Finanzierung-, Vollzugs- und Auffangverantwortung im Gewährleistungsstaats-

---

<sup>11</sup> Vgl. Reichard (2004), S. 48 f.

<sup>12</sup> Vgl. Scholtissek (2005).

modell, orientierte sich die Leistungstiefenbetrachtung bislang faktisch auf das Thema „Aufgabenbreite“ (Kernaufgabenkonzept) und „Verantwortungstiefe“.<sup>13</sup> Die Vollzugsverantwortung wurde nicht weiter differenziert. Dies mag mit dazu beigetragen haben, dass das Gewährleistungsstaatsmodell nur sehr zögerlich umgesetzt wurde.<sup>14</sup> Gegen eine komplette Abgabe der Vollzugsverantwortung für eine Leistung an Dritte wird meist eine Vielzahl von Bedenken vortragen, hinter denen durchaus auch berechtigte Sorgen um drohende Gemeinwohlverluste stehen können. Eine modularisierte Produktion von öffentlichen Dienstleistungen in Leistungsnetzwerken ermöglicht jedoch eine „echte“ Leistungstiefenpolitik als neue strategische Herausforderung. Die Leistungstiefenentscheidung bezieht sich dann auf die einzelnen Module eines Leistungsprozesses.

## 2. Institutional Choice

Damit ergeben sich als neue Perspektive institutionelle Wahlmöglichkeiten für die einzelnen Prozessmodule. Geht man dabei von den aus der Transaktionskostentheorie abgeleiteten Entscheidungskriterien „strategische Relevanz“ (Bedeutung der Leistung für die Erreichung politischer Ziele) und „Spezifität“ (der zur Leistungserstellung erforderlichen Ressourcen) aus,<sup>15</sup> so ergeben sich bei einer modularen Betrachtung ganz andere Entscheidungsgrundlagen. Die Zielrelevanz und hieraus resultierende Steuerungsrisiken für einzelne Module lassen sich viel differenzierter beurteilen, und was als Gesamtleistung aufgrund einer hohen Spezifität nicht ausgelagert werden konnte, das sieht sicherlich oft ganz anders aus, wenn man die einzelnen Prozessmodule auf ihre Spezifität hin analysiert (Tendenz zur Entspezifizierung). Strategisch wichtige Prozessbestandteile bzw. -phasen oder solche, die beispielsweise hoheitliche Arbeitsvollzüge beinhalten, können gleichsam in Modulen „eingekapselt“ werden. An die Stelle von „Kernaufgaben“ oder „Kernleistungen“ treten dann „Kernmodule“, deren Produktion aus gutem Grund in öffentlicher Hand (was, wie bereits ausgeführt, nicht zwangsläufig mit „eigener Hand“ gleichzusetzen ist) bleiben kann, ohne auf die Nutzung der Potenziale einer neuen Arbeitsteilung in netzwerkartiger Produktion generell verzichten zu müssen.

---

<sup>13</sup> Vgl. *Brüggemeier/Röber (2003)*; *Röber (2005)*.

<sup>14</sup> Wenn man einmal vom Bereich der sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen absieht, die in Deutschland traditionell zu einem großen Teil von freien Trägern der Wohlfahrtspflege erledigt werden.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. *Naschold u.a. (1996)*, S. 45 ff.; *Reichard (1998)*, S. 141 ff.

### **3. Wettbewerb und Kooperation**

Die unzureichende Nutzung von Wettbewerb (als Instrument) kann als einer der Gründe betrachtet werden, warum insbesondere die Effizienzwirkungen der Modernisierung des öffentlichen Sektors hinter den ursprünglichen Erwartungen deutlich zurück geblieben sind. Empirische Untersuchungen zeigen, dass diesbezüglich nicht die öffentliche oder private Leistungserstellung entscheidend ist, sondern ein funktionierender Wettbewerb.<sup>16</sup> Öffentliche Leistungsnetzwerke ermöglichen und begünstigen einen differenzierten Einsatz von grundlegenden Steuerungsformen. So können ausgewählte Prozessmodule wettbewerblich vergeben werden, ohne die gesamte Leistung in den Wettbewerb stellen zu müssen. Dabei kommt freilich auch ein Public-Public-Wettbewerb in Frage. Zugleich sind aber auch „neue“ (z.B. Franchise-Netzwerke) und „alte“ Kooperationsformen (z.B. Genossenschaften) denkbar, um einen differenzierten Mix aus Markt, Kooperation und Hierarchie zu realisieren. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass eine modularisierte Produktion in Leistungsnetzwerken künftig die aktive Gestaltung einer kommunalen bzw. staatlichen Wettbewerbspolitik ermöglicht und zugleich erfordert, die über die bloße Liberalisierung von ausgewählten öffentlichen Dienstleistungsmärkten weit hinaus reicht.

### **4. Auffangverantwortung und Risikomanagement**

Eine wesentliche Unsicherheit bei der Übertragung von Leistungen auf Dritte ist das Risiko des Ausfalls des Leistungsproduzenten. Bei modularisierter Leistungserstellung kann dieses Ausfallrisiko jedoch reduziert werden. Bei einem Ausfall (z.B. Konkurs eines privaten Netzwerkpartners) muss nur ein Modul bzw. ein Modulproduzent ersetzt werden, nicht mehr die gesamte Leistungsproduktion. Außerdem können einzelne Module von Beginn an mehrfach besetzt werden; auch hierdurch wird das Ausfallrisiko begrenzt. Die Produktion in Netzwerken ist mit weiteren speziellen Risiken behaftet. Hierzu werden insbesondere das Steuerungsrisiko, das Kompetenzverlustrisiko und das Abhängigkeitsrisiko gezählt.<sup>17</sup> Das Steuerungsrisiko kann – wie in privatwirtschaftlichen Leistungsnetzwerken – dadurch beherrschbar gemacht werden, dass neue, IT-gestützte Steuerungs- und Kontrollsysteme etabliert werden, mit deren Hilfe prozess- und organisationsübergreifende Informationsasymmetrien mit akzeptablem Aufwand deutlich reduzierbar sind (z.B. automatisierte Statusabfragen, mehrdimensionale Kennzahlensysteme

---

<sup>16</sup> Vgl. *Wegener (2002)*, S. 183; *Andersen u.a. (2005)*.

<sup>17</sup> Vgl. *Sydow/Möllering (2004)*, S. 18 ff.; bezogen auf E-Government: *Brüggemeier (2006)*, S. 309 f.

etc.). Generell kann die gewährleistungsstaatliche Auffangverantwortung (hier insbes. Ausfall, Kompetenzverlust, Abhängigkeit) auch geteilt werden, indem durch Unterstützungszusagen in (inter-)kommunalen Leistungsnetzwerken z.B. nicht alle Partner einen eigenen „Know-how-Bestand“ pflegen müssen, um dem Kompetenzverlustrisiko vorzubeugen.

## **5. Dienstleistungs-Einzelhandel und demographische Entwicklung**

Die demografische Entwicklung in Deutschland stellt den öffentlichen Sektor in den kommenden Jahren vor große Herausforderungen, die bislang noch unzureichend im Bewusstsein der Verantwortlichen angekommen sind. In Verbindung mit Wanderungsbewegungen werden sich Umfang, Struktur und räumliche Verteilung der Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen voraussichtlich grundlegend verändern. In Folge dessen werden öffentliche (und private) Infrastrukturen massiv zurück- und umgebaut werden müssen. Insbesondere in der Fläche werden qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen überhaupt nur noch dann zu gewährleisten sein, wenn es gelingt, öffentliche (und private) Angebote unterschiedlicher Leistungsanbieter jenseits von Sektor- und Zuständigkeitsgrenzen zu bündeln<sup>18</sup> und die Dienstleistungen zu deutlich niedrigeren Kosten zu erstellen. E-Government kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

Ausgehend von einer zweistufigen Front Office / Back Office-Architektur<sup>19</sup> könnten kundennahe dezentrale Vertriebsstrukturen entstehen („Dienstleistungs-Einzelhandel“), die auf Basis multimedialer Telekooperation mit zentralisierten Produktionseinheiten verbunden werden. Das Konzept der „Multifunktionalen Serviceläden“ könnte endlich weite Verbreitung finden.<sup>20</sup> Internationale Beispiele wie „Centre Link“ in Australien zeigen hier bereits seit vielen Jahren, wie so etwas im großen Stil erfolgreich realisiert und mit Kiosk- und Call-Center-Lösungen ergänzt werden kann.<sup>21</sup> Statt angesichts von rückläufigen Schülerzahlen und Schulschließungen über die zumutbare Dauer von Schulbusfahrten im ländlichen Raum zu diskutieren, sollte man besser der Frage nachgehen, wie beispielsweise Finnland, das – im Unterschied zu Deutschland – sehr gute Pisa-Testergebnisse vorweisen kann, seine „Schul-

<sup>18</sup> Vgl. z.B. *Schwiering (2005); Schuppan (2006)*.

<sup>19</sup> Vgl. z.B. auch *Daum/Eichhorn (2005)*.

<sup>20</sup> Vgl. *Lenk/Klee-Kruse (2000)*; ggf. mit Hilfe von Franchising, vgl. *Brüggemeier/Lenk (1997)*. Ein Beispiel hierfür sind die zuerst in der Gemeinde Sternenfels entwickelten „Komm-In-Läden“, vgl. *Brüggemeier u.a. (2006)*, S. 243 f. sowie [www.sternenfels.de](http://www.sternenfels.de).

<sup>21</sup> Vgl. *Müller (2005)*, *Brüggemeier u.a. (2006)*, S. 236 ff. sowie <http://www.centrelink.gov.au/>

probleme“ in den dünn besiedelten Regionen mit Hilfe von E-Learning löst. Ähnliches gilt für Probleme im Bereich der gesundheitlichen Versorgung. Bei der Erbringung standortgebundener öffentlicher Dienstleistungen können die Mitarbeiter im Außendienst in vielfältiger Weise mit mobiler Technik unterstützt werden.

## **6. Rückgewinnung von finanziellen Handlungsspielräumen und Bürokratieabbau**

Der durch E-Government mögliche beträchtliche Produktivitätsschub könnte zumindest partiell zu einer verantwortlicheren Finanzpolitik beitragen, die dringend geboten ist, um für die nachfolgenden Generationen Handlungsspielräume zu sichern. Es könnten Ressourcen freigeschauft werden, die für neue bzw. veränderte öffentliche Aufgaben (z.B. in den Bereichen Gesundheitsfürsorge, Pflege, Kindertagesbetreuung, Bildung) dringend benötigt werden. Angesichts der katastrophalen Finanzsituation der öffentlichen Haushalte könnte eine große Chance durch E-Government darin liegen, dass die Notwendigkeit zum Personalabbau im öffentlichen Dienst mit einem – aufgrund der demografischen Entwicklung – mittelfristig prognostizierten Fachkräftemangel zusammen fällt. Mit anderen Worten könnte eine historische Situation eintreten, in der es möglich wird, die durch IT-Einsatz möglichen Produktivitätsreserven sozialverträglich auszuschöpfen und damit zugleich das Probleme des Personalmangels zu antizipieren, ohne jedoch gravierende Verluste bei der Servicequalität in Kauf nehmen zu müssen. Die Erwartungen werden allerdings enttäuscht, wenn man lediglich vorhandene Strukturen und Prozesse „elektronifiziert“. Die notwendige Voraussetzung für die Realisierung von Effizienzgewinnen besteht darin, dass die durch die Technik eröffneten Gestaltungsoptionen im Sinne neuer Produktionsformen tatsächlich umfassend und intelligent genutzt werden.

Darüber hinaus dürfen die Gestaltungsansätze und Wirtschaftlichkeitsanalysen von E-Government-Investitionen nicht auf den öffentlichen Sektor selbst beschränkt werden. Insbesondere Groß- und Dauerkunden der Verwaltung (z.B. Architekten, Autohändler, Rechtsanwälte, Notare, Bestattungsunternehmer) könnten als „power user“ in nicht unerheblichem Umfang von E-Government profitieren – stimmige Gestaltungskonzepte und durchdachte, organisationsübergreifende Geschäftsmodelle vorausgesetzt.<sup>22</sup> E-Government kann aber auch als ein Instrument zum Bürokratieabbau verstanden werden.<sup>23</sup> Bürokratieabbau, den

---

<sup>22</sup> Vgl. Brüggemeier u.a. (2005), S. 354.

<sup>23</sup> Vgl. Lenk (2006).

die neue Bundesregierung zu einem ihrer politischen Schwerpunkte gewählt hat, bräuchte sich dann nicht nur auf Rechtsbereinigung und De-regulierung zu konzentrieren. Vielmehr könnte E-Government dazu beitragen, dass insbesondere die Wirtschaft an ihren zahlreichen Schnittstellen zur Verwaltung effizienzwirksam von vielen administrativen Belastungen und Belästigungen befreit wird. Damit verbindet sich bei E-Government-Strategen vor allem auch die Hoffnung, die Wirtschaft, die sich bislang kaum für E-Government interessiert, mit der Evidenz von Nutzenpotenzialen davon überzeugen zu können, sich an der Finanzierung zu beteiligen.<sup>24</sup>

## V. Ausblick: E-Government und öffentliche Wirtschaft

E-Government kann der Modernisierung des öffentlichen Sektors durch Informatisierung neue Schubkraft verleihen. Hierzu ist jedoch einerseits eine neue Vorgehensweise erforderlich, die eine Organisations-, Zuständigkeits- und Sektorengrenzen überschreitende Sichtweise einnimmt, damit die Gestaltungspotenziale überhaupt erkannt, gesichert und sinnvoll genutzt werden können.<sup>25</sup> Andererseits arbeitet niemand gerne an der (potenziellen) Abschaffung seiner eigenen institutionellen Basis. Notwendig wäre eine geteilte Vision über den öffentlichen Sektor von morgen. Leider fühlt sich hierfür jedoch niemand zuständig. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, kommt im Grunde diesbezüglich derzeit weder die Politik noch die Wissenschaft ihrer Verantwortung für die Zukunftsgestaltung des öffentlichen Sektors nach.<sup>26</sup>

Für die öffentliche Wirtschaft bietet E-Government durch „intelligente Vernetzung“<sup>27</sup> interessante strategische Chancen zur Erschließung neuer Geschäftsfelder und zur Sicherung ihrer Wettbewerbs- und Existenzfähigkeit, die bislang noch kaum ausgelotet wurden. Hierzu zählen etwa

- die Gründung neuer öffentlicher Unternehmen, beispielsweise zur Internet-basierten Vermarktung neuer Fachinformations-Dienstleistungen öffentlicher Verwaltungen, im Bereich IT-Dienstleistungen/IT-Consulting oder als Gemeinschaftsunternehmen unterschiedlicher

---

<sup>24</sup> Zu nennen ist hier beispielsweise der Ansatz eines „Branchen- und nutzengetriebenen E-Government“ des Landes Rheinland Pfalz.

<sup>25</sup> Mit „Open Choice“ haben wir hierzu an anderer Stelle ein strategisches Vorgehensmodell beschrieben: vgl. *Brüggemeier/Dovifat (2005)*; *Brüggemeier (2006)*.

<sup>26</sup> Vgl. *Lenk (2006)*.

<sup>27</sup> *Henning (2004)*.



öffentlicher Unternehmen und/oder Verwaltungen zur Abwicklung von Shared Services;

- öffentliche Unternehmen, die zu Partnern einer „Netzwerkverwaltung“<sup>28</sup> werden und die Erstellung von Prozessmodulen für öffentliche Verwaltungen übernehmen;
- öffentliche Unternehmen, die ihre eigenen Leistungsprozesse modularisieren, sich miteinander sowie ggf. auch mit privaten Partnern vernetzen und auf der Basis einer neuen Arbeitsteilung intensiv kooperieren, um ihre Wettbewerbsfähigkeit auch als kleinere regionale Anbieter zu sichern;
- öffentliche Unternehmen, die gemeinsam mit anderen öffentlichen Dienstleistungsunternehmen und öffentlichen Verwaltungen kundenorientierte Vertriebsorganisationen für öffentliche Dienstleistungen aufbauen, über die auch private Dienstleistungen vertrieben werden können („Dienstleistungseinzelhandel“);
- öffentliche Unternehmen, die ihr Marketing- und Management-Know-how nutzen, um als Franchisegeber entsprechende Vertriebssysteme zu entwickeln und aufzubauen.

Leistungsfähige Public-Public-Kooperationen könnten vielfach an die Stelle materieller Privatisierungen treten, wenn im Lichte von E-Government eine ineffiziente öffentliche Leistungsproduktion als Privatisierungsgrund entfällt. Bei Netzwerk-Partnerschaften könnte sich das „Öffentliche“ oft als gemeinsamer Wettbewerbsvorteil erweisen; denn eine solide Vertrauensbasis, homogenere Ziele und Interessen sowie eine vergleichsweise ähnliche Handlungslogik und Organisationskultur der öffentlichen Netzwerkpartner dürften nicht unerhebliche Transaktionskosten-Vorteile mit sich bringen. Der Aufwand für die Vergabe, Steuerung und Kontrolle von Leistungsverträgen mit privaten Netzwerkpartnern ist nicht zu unterschätzen.<sup>29</sup> Schließlich liefert E-Government wichtige Voraussetzungen dafür, dass angesichts des demografischen Wandels viele öffentliche Dienstleistungsangebote in der Fläche überhaupt weiter aufrechterhalten werden können.

Wohlgemerkt: Es geht nicht um die Verbreitung von Technikeuphorie, sondern darum, die Modernisierungsdiskussion im öffentlichen Sektor in Kenntnis der durch die Technik ermöglichten Gestaltungspotenziale so zu führen, dass die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen gesichert

---

<sup>28</sup> KGSt (2005).

<sup>29</sup> Vgl. z.B. Rondo-Brovetto u.a. (2005), S. 260.

werden kann. Dieses Wissen ist bislang leider eher der Ausnahmefall.<sup>30</sup> Ignoriert man die Gestaltungspotenziale als strategische Chance, dann erscheinen für die öffentliche Wirtschaft insgesamt düstere Zukunftsszenarien realistisch, wie sie beispielsweise für die kommunalen Stadtwerke bereits beschrieben wurden: „Wenn sie es... wegen fehlender Weitsicht und falschem Lokalegoismus versäumt haben, betriebswirtschaftliche Größenvorteile durch selbst bestimmte Partnerschaften und Kooperationen aufzubauen, werden sie ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren haben und letztendlich auch die finanziellen Anforderungen ihrer Gesellschafter nicht mehr erfüllen können.“<sup>31</sup>

Vor diesem Hintergrund schien es an dieser Stelle angebracht, weniger die Restriktionen und praktischen Umsetzungsprobleme von E-Government in den Mittelpunkt zu stellen, sondern primär potenzialorientiert zu argumentieren. Vieles ist möglich, aber keineswegs alles ist sinnvoll und nützlich. Schon aus diesem Grund darf abschließend der Hinweis nicht fehlen, dass es noch erheblichen Forschungsbedarf gibt, damit die Gestaltungspotenziale erschlossen und intelligent genutzt werden können.

## Literaturverzeichnis

**Andersen u.a. (2005):** C. Andersen, M. Beck u. S. Selle (Hrsg.), *Konkurrieren statt Privatisieren. Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister*, Düsseldorf 2005.

**Banner (2005):** G. Banner, *Aktivierend auch nach innen? Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen*, in: F. Behrens, R.G. Heinze, J. Hilbert u. S. Stöbe-Blossey (Hrsg.), *Ausblicke auf den aktivierenden Staat – Von der Idee zur Strategie*, Berlin 2005, S. 163-185.

**Brüggemeier (2004):** M. Brüggemeier, *Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke*, in: C. Reichard, M. Scheske u. T. Schuppan (Hrsg.), *Das Reformkonzept E-Government*, Münster 2004, S. 188-209.

**Brüggemeier (2006):** M. Brüggemeier, *Electronic Government als Katalysator für öffentliche Leistungsnetzwerke. Gestaltungsoptionen für den kooperativen und gewährleistenden Staat*, in: W. Jann, M. Röber u. H. Wollmann (Hrsg.), *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard*, Berlin 2006, S. 303-320.

**Brüggemeier/Lenk (1997):** M. Brüggemeier u. K. Lenk, *Franchising im öffentlichen Sektor als Organisationsmodell zur weiten Verbreitung multifunktionaler Service-*

---

<sup>30</sup> Vgl. auch *Banner (2005)*, S. 184 f.

<sup>31</sup> *Henning (2004)*, S. 5.

läden (unveröffentlichter Bericht zu einem von der Hans Böckler Stiftung geförderten Forschungsvorhaben, Projekt-Nr. 97/918-4), Oldenburg u. Hamburg 1997.

- Brüggemeier/Röber (2003):** M. Brüggemeier u. M. Röber, Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, in: R. Koch u. P. Conrad, (Hrsg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden 2003, S. 123-153.
- Brüggemeier/Dovifat (2005):** M. Brüggemeier u. A. Dovifat, „OPEN CHOICE“ – Ein strategisches Modell für das Reengineering der öffentlichen Leistungserstellung auf Basis von E-Government, in: R. Klischewski u. M. Wimmer (Hrsg.), Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Münster 2005, S. 28-42.
- Brüggemeier u.a. (2005):** M. Brüggemeier, A. Dovifat u. D. Kubisch, Analyse von Innovationsprozessen im Kontext von E-Government. Ein mikropolitischen Arenenmodell, in: Wirtschaftsinformatik, 47. Jg. (2005), H. 5, S. 347-355.
- Brüggemeier u.a (2006):** M. Brüggemeier, A. Dovifat, D. Kubisch, K. Lenk, C. Reichard u. C. Siegfried, Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin 2006.
- Budäus (2006):** D. Budäus, Entwicklung und Perspektiven eines Public Management in Deutschland, in: W. Jann, M. Röber u. H. Wollmann (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard, Berlin 2006, S. 173-186.
- Daum/Eichhorn (2005):** R. Daum u. P. Eichhorn, Neue Formen der Kooperation durch Electronic Government, in: S. Klewitz-Hommelsen u. H. Bonin (Hrsg.), Die Zeit nach dem E-Government, Festschrift für Heinrich Reineremann, Münster 2005, S. 53-65.
- GI/VDE (2000):** Gesellschaft für Informatik e.V. Fachausschuss Verwaltungsinformatik u. Fachbereich 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Memorandum E-Government: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Bonn u. Frankfurt a.M. 2000.
- GÖW (2003):** Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft – Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2003. Siehe S. 124-130 in diesem Band.
- Habbel (2005):** F.-R. Habbel, Wie viel Zentralismus braucht E-Government?, in: 360° – Fachzeitschrift für das Management im öffentlichen Sektor, Jg. 2005, H. 2, S. 9.
- Henning (2004):** J. Henning, Der Hallesche Weg: Intelligente Vernetzung, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Marktstrategien öffentlicher Unternehmen – Internationalisierung der Rechnungslegung für die öffentliche Wirtschaft, Berlin 2004, S. 3-14.
- Hill (2004):** H. Hill, Transformation der Verwaltung durch E-Government, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jg. (2004), H. II, S. 17-47.
- KGSt (2005):** Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung, Positionspapier des Strategiezirkels E-Government, Köln 2005.

- Lenk (2004):** K. Lenk, Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung, Berlin 2004.
- Lenk (2006):** K. Lenk, Abschied vom Zuständigkeitsdenken. Entlastung der Wirtschaft durch vernetzte Erstellung von Verwaltungsleistungen, unveröffentlichtes Manuskript, Gars/Krems u. Münster 2006.
- Lenk/Klee-Kruse (2000):** K. Lenk u. G. Klee-Kruse, Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin 2000.
- Müller (2005):** W. Müller, Das australische Beispiel einer Multi-Service-Agentur – ein Modell auch für Deutschland, in: AWV-Informationen 4/2005, S. 4-6.
- Naschold u.a. (1996),** F. Naschold, D. Budäus, W. Jann, E. Mezger, M. Oppen, A. Picot, C. Reichard, E. Schanze u. N. Simon, Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin 1996.
- Reichard (1998):** C. Reichard, Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: D. Budäus (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden 1998, S. 121-153.
- Reichard (2004):** C. Reichard, Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Neue Institutionenökonomik – Public Private Partnership – Gewährleistungsstaat, Berlin 2004, S. 48-60.
- Röber (2005):** M. Röber, Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: B. Blanke, S. v. Bandemer, F. Nullmeier u. G. Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 84-94.
- Rondo-Brovetto u.a. (2005):** P. Rondo-Brovetto, I. Saliterer u. C. Sicher, Der Beitrag integrierter Informationssysteme zur Steuerung externer/kooperativer Produktion öffentlicher Leistungen, in: F. Keuper u. C. Schaefer (Hrsg.), Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen, Berlin 2005, S. 251-275.
- Scholtissek (2005):** S. Scholtissek, Die dritte Revolution der Wertschöpfung. Handelsblatt vom 19.05.2004 ([www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com), abgerufen am 14.08.2005).
- Schuppan (2006):** T. Schuppan, Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government. Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde, Berlin 2006.
- Schwiering (2005):** K. Schwiering, Electronic Government: Ein Konzept zur innovativen Neugestaltung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Münster 2005.
- Sydow/Möllering (2004):** J. Sydow u. G. Möllering, Produktion in Netzwerken, München 2004.
- Wegener (2002):** A. Wegener, Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, Berlin 2002.

## Anhang

# Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft

*Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft vom Januar 2003*

## I. Ausgangssituation und Ursachen für den Wandel des öffentlichen Sektors

Der öffentliche Sektor befindet sich im Umbruch. In Deutschland sind von dieser internationalen Entwicklung sowohl die öffentlichen Verwaltungen auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden als auch deren Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen betroffen. Ursächlich für den Veränderungsprozess des öffentlichen Sektors sind im wesentlichen vier – teilweise interdependente – Ursachen:

### 1. Wandel des Staatsverständnisses

Seit Beginn der 1970er Jahre ist der öffentliche Sektor international zunehmend in die Kritik geraten. So wurden (und werden) weiten Bereichen der öffentlichen Hand insbesondere Ineffizienz und eine überzogene Ausdehnung vorgeworfen. Parallel dazu trat der Glaube an eine allgemeine Überlegenheit privater Produktion und des „freien Marktes“ in den Vordergrund. Es folgten vielfältige Rufe nach „Privatisierung“ und „Deregulierung“, denen in den einzelnen Staaten mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und in unterschiedlichem Maß entsprochen wurde. Von den öffentlichen Einrichtungen, die aus verschiedenen Gründen – z.B. weil sie nicht privatisierungsfähig sind – in der Trägerschaft der öffentlichen Hand verblieben, wurden (und werden) Effizienzsteigerung sowie stärkere Bürgerorientierung und „Kundenfreundlichkeit“ gefordert.

Hinter den Forderungen nach einem Rückzug des Staates steht offenbar ein weite Bevölkerungsschichten durchziehender Wandel des allgemeinen Staatsverständnisses. Die Vorstellung vom „produzierenden Staat“, der nicht nur im hoheitlichen Bereich, sondern auch in bestimmten Wirtschaftszweigen über Alleinrechte bei der Produktion und Distribution von Dienstleistungen und Sachgütern verfügt, ist in den letzten Dekaden weitgehend dem Bild eines im Grundsatz wettbewerblich ausgerichteten „Gewährleistungsstaates“ gewichen. Nach dieser Konzeption hat die öffentliche Hand lediglich die Aufgabe, Leistungen bereitzustellen, die unter reinen Marktbedingungen nicht oder in nicht ausreichender Menge oder Qualität angeboten werden.

## **2. „Überlastung“ öffentlicher Haushalte und Staatsverschuldung**

Die mit expandierenden Aufgaben und Leistungen des öffentlichen Sektors in der Vergangenheit verbundenen Ausgabensteigerungen hatten in vielen Staaten einschließlich Deutschlands eine anhaltende Defizitfinanzierung zur Folge. Aufgrund der daraus resultierenden Zins- und Tilgungsbelastung verengten sich zunehmend die Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften. Der dadurch entstandene Druck zur Wahrung von Haushaltsdisziplin wird durch die im Vertrag von Maastricht verankerten Beitrittskriterien zur europäischen Währungsunion noch gesteigert. Schließlich kommen momentan ein Einbruch der Wirtschaftskonjunktur sowie speziell in Deutschland die Lasten der Wiedervereinigung und internationale Verpflichtungen hinzu.

Als Reaktionen auf die Haushaltsprobleme folgten in vielen Bereichen Rücknahmen des öffentlichen Leistungsangebots in sowohl quantitativer als auch qualitativer Hinsicht. Darüber hinaus wurden organisatorische und instrumentelle Maßnahmen zur Effizienzsteigerung – wie Verselbständigungen, formelle Privatisierungen und die Einführung neuer Managementmodelle – ergriffen und öffentliche Unternehmen(sbeteiligungen) verkauft.

## **3. Internationalisierung und Vorgaben der Europäischen Kommission**

Auf vielen Märkten hat sich der grenzüberschreitende Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen intensiviert. Da sich die Wettbewerbsfähigkeit privater Unternehmen nicht zuletzt aus den Kosten, Preisen und Qualitäten der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur und Dienstleistungen bestimmt, konkurrieren nun auch Staaten und Regionen in steigendem Maß um Standortvorteile. Neben den bereits genannten Ursachen bewirkt dieser Effekt einen zusätzlichen Effizienz- und Qualitätsdruck auf öffentliche Unternehmen und Verwaltungen.

Hinzu kommt vor allem die europäische Integrationspolitik. Der Gemeinschaftsvertrag und vielfältige Rechtsakte der Europäischen Kommission verpflichten zu freiem Personen-, Kapital, Waren- und Dienstleistungsverkehr, zur Unterlassung vermeintlicher und tatsächlicher wettbewerbsverzerrender Maßnahmen sowie zur europaweiten Ausschreibung eines immer größeren Teils des öffentlichen Leistungsangebots. Hierdurch gerät die öffentliche Wirtschaft unter steigende Konkurrenz.

## **4. Technische Entwicklungen**

Schließlich beeinflussen technische Entwicklungen die Rolle der öffentlichen Hand. Neue Technologien haben für den öffentlichen Sektor im wesentlichen drei Folgen: Zum einen werden neue öffentliche Dienstleistungen respektive neue Darbietungsformen für öffentliche Dienstleistungen ermöglicht (z.B. digitalisierte Verwaltung, „E-Government“). Zweitens werden in bestimmten Bereichen, etwa der Telekommunikation, natürliche Monopole beseitigt. An die Stelle eines – häufig öffentlichen – Monopolunternehmens können dann private Wettbewerber treten. Drittens erlaubt technischer Fortschritt in einigen Bereichen den Ausschluss nicht Zahlungswilliger von Leistungsangeboten, bei denen ein Ausschluss zuvor technisch nicht durchführbar oder zu kostspielig war.

## **II. Perspektiven für die öffentliche Wirtschaft**

Unabhängig davon, wie die beschriebenen Umwälzungen beurteilt werden, ist im Wesentlichen damit zu rechnen, dass es zu weiteren Änderungen der Marktstrukturen in den Branchen mit Präsenz öffentlicher Unternehmen kommen wird. Die absolute Zahl und der Anteil öffentlicher Unternehmen, charakterisiert durch Kapitalmehrheit respektive einen beherrschenden Einfluss der Gebietskörperschaften, werden vermutlich zurückgehen; dagegen dürfte die durchschnittliche Betriebsgröße der verbleibenden öffentlichen Unternehmen infolge allgemeiner Konzentrationstendenzen eher zunehmen. Zum anderen werden sich auch die Ziele, Unternehmensverfassungen sowie Führungsstil und Führungsinstrumente vieler öffentlicher Unternehmen ändern, und durch Ausgliederung von Tätigkeiten aus der öffentlichen Verwaltung wird es auch zur Gründung zahlreicher neuer öffentlicher Unternehmen kommen.

### **1. Veränderung der Marktstrukturen**

Im Zuge des durch den beschriebenen Wandel ausgelösten Schrumpfungs- und Umstrukturierungsprozesses in weiten Bereichen der öffentlichen Wirtschaft veräußerten die Gebietskörperschaften teils aus fiskalischen, teils aus ordnungspolitischen Erwägungen einen nicht unerheblichen Teil ihres Beteiligungsbesitzes. Am deutlichsten ist dieser Trend auf Bundesebene sichtbar. Der Bund reduzierte die Zahl seiner Unternehmensbeteiligungen zwischen 1980 und 2000 um mehr als die Hälfte. Dabei trennte er sich u.a. von allen Industriebeteiligungen. Weitere Anteilsverkäufe sind geplant.

Der von der Europäischen Kommission ausgehende Zwang zur Ausschreibung von sog. „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ kann in näherer Zukunft dazu führen, dass nach der bereits erfolgten Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gasversorgung weitere Branchen, in denen bisher kommunale Unternehmen dominierten oder zumindest eine erhebliche Rolle spielten, wie etwa der öffentliche Personennahverkehr und die Wasserversorgung, starker Konkurrenz ausgesetzt sein werden. Als Folge ist einerseits eine zunehmende Durchdringung dieser Bereiche durch private Anbieter zu erwarten. Andererseits ist von Zusammenschlüssen bzw. Konzentrationen öffentlicher Unternehmen zur Erreichung größerer Betriebseinheiten auszugehen, wie dies jetzt schon zu beobachten ist. Neben dem Zwang zur Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen wird auch die restriktive Auslegung der europäischen Wettbewerbs- und Beihilferegulungen durch die Europäische Kommission zum weiteren Wandel der öffentlichen Wirtschaft beitragen. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die öffentlichen Kreditinstitute zu nennen, die unter den neuen Bedingungen bisherige Aufgaben – etwa die Mittelstandsfinanzierung – nicht mehr oder nicht mehr im gewohnten Umfang werden wahrnehmen können.

Darüber hinaus lassen auch Maßnahmen des deutschen Gesetzgebers Veränderungen von Marktstrukturen erwarten. So hat die Ankündigung einer nunmehr flächendeckenden Einführung von Fallpauschalen für Krankenhausleistungen („Diagnosis Related Groups“ – DRGs) bereits heute einen Konzentrations-, Spezialisierungs- und Privatisierungsprozess im Krankensektor in Gang gesetzt. Es darf nicht überraschen, wenn sich infolge dieser Entwicklung viele Gemeinden von ihren Krankenhäusern trennen oder sie durch private Firmen führen lassen.

## **2. Wandel auf Unternehmensebene**

Für die vor allem auf der Ebene von Ländern und Gemeinden auch angesichts der aufgezeigten Tendenzen im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibenden Unternehmen ist eine Fortsetzung des derzeitigen Trends zur Umwandlung von öffentlich-rechtlichen in privatrechtliche Unternehmen (formelle Privatisierungen) zu erwarten. Damit werden vermeintlich oder tatsächlich bessere Voraussetzungen geschaffen, um der sich aus den neuen Bedingungen ergebenden Notwendigkeit zu entsprechen, auf politische und marktliche Entwicklungen reagieren zu können.



Neben einer Vollprivatisierung öffentlicher Unternehmen durch Verkauf oder Fortsetzung der Führung als rein öffentliche Unternehmen wird zunehmend von der Möglichkeit zur Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen durch Beteiligung Privater Gebrauch gemacht. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen hat auf den ersten Blick den Charme der Gewinnung von privatem Kapital und Know-how für öffentliche Aufgaben bei gleichzeitigem Fortbestehen der Einflussnahmemöglichkeiten der öffentlichen Hand. Bei näherer Betrachtung ergeben sich aber bei derartigen Kooperationen leicht Konflikte zwischen den Zielen der öffentlichen und der privaten Anteilseigner, die die Vorteilhaftigkeit dieser Lösung relativieren und aufgrund des notwendigen Interessenausgleichs erhebliche Anforderungen an die Unternehmensleitungen stellen.

Vor dem beschriebenen Hintergrund werden voraussichtlich betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente und Managementmethoden in öffentlichen Unternehmen weiter an Bedeutung gewinnen. Die Angleichung an die in der Privatwirtschaft verbreiteten Methoden und Techniken zur Unternehmensführung impliziert allerdings die Gefahr, dass sich die Führungsverantwortlichen öffentlicher Unternehmen – wie bereits jetzt in Einzelfällen zu beobachten – sowohl von den öffentlichen Trägern als auch vom öffentlichen Auftrag entfernen. Der Wechsel von Managern aus privaten Unternehmen in die öffentliche Wirtschaft und die Kooperation mit privaten Unternehmen werden zu dieser Entwicklung beitragen.

Grundsätzlich wird die Frage an Bedeutung gewinnen, inwieweit die Einführung von Wettbewerb und auch aus der Privatwirtschaft übernommene Unternehmensführungsmodelle und -techniken den Besonderheiten öffentlicher Unternehmen bzw. von mit öffentlichen Aufgaben beauftragten Unternehmen gerecht werden (können). Es könnte sich die Notwendigkeit einer Anpassung privatwirtschaftlicher Modelle oder die (Neu-)Entwicklung spezieller Lösungen für im öffentlichen Auftrag agierende Unternehmen herauskristallisieren.

### **III. Die Position des Wissenschaftlichen Beirats**

Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft versteht sich von jeher als ein Gremium, dessen primäres Erkenntnis- und Forschungsobjekt die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bzw. des „öffentlichen Auftrags“ ist. Orientiert an der Terminologie des Europäischen Gemeinschaftsrechts kann man fast synonym von Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse sprechen. Die Aus-

richtung des Wissenschaftlichen Beirats auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bzw. auf Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse soll unverändert beibehalten werden.

Da öffentliche Aufgaben in der Vergangenheit je nach Wirtschaftssektor nahezu ausschließlich oder zumindest in wesentlichem Umfang von klassischen öffentlichen Unternehmen wahrgenommen wurden, konzentrierte sich das Interesse des Wissenschaftlichen Beirats auf eben diese öffentlichen Unternehmen als Instrumente öffentlicher Aufgabewahrnehmung.

Die unterzeichnenden Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats gehen nun – wie oben begründet wurde – davon aus, dass der Kreis der mit öffentlichen Aufgaben beauftragten Unternehmen in Zukunft wesentlich heterogener sein wird, als dies bisher der Fall war. Neben die „klassischen“ öffentlichen Unternehmen und teilweise an deren Stelle werden in stärkerem Ausmaß als bisher gemischtwirtschaftliche Unternehmen und andere Formen öffentlich-privater Partnerschaften („Public Private Partnerships“) sowie gewerbliche private Unternehmen und Nonprofit-Organisationen treten. Daher wird sich der Wissenschaftliche Beirat zukünftig nicht mehr überwiegend mit rein öffentlichen Unternehmen befassen, sondern stärker auch mit allen anderen Unternehmen und sonstigen Organisationsformen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben erwartet der Wissenschaftliche Beirat keine Reduktion öffentlicher Unternehmen auf eine unbedeutende Größe. Vielmehr ist er der Ansicht, dass öffentliche Unternehmen bei der öffentlichen Aufgabewahrnehmung neben konkurrierenden Alternativen auch in Zukunft ein institutionelles Arrangement von wesentlicher Bedeutung sein werden. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sind nach Auffassung des Beirats öffentliche Unternehmen auch in Zukunft notwendig und in der sozialen Marktwirtschaft systemkonform. Der Wissenschaftliche Beirat geht davon aus, dass eine generelle Überlegenheit der einen oder anderen Lösung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht besteht. Vielmehr sprechen sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Befunde dafür, dass in manchen Fällen öffentliche Unternehmen und in anderen Fällen (regulierte) Privatunternehmen oder auch Mischformen vorzuziehen sind.

Der Wissenschaftliche Beirat sieht es wie bisher als seine Aufgabe an, die Entwicklung auf dem Gebiet der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wissenschaftlich interdisziplinär und unabhängig zu begleiten. Dabei verfolgt er das Ziel, die Entwicklungen der Praxis auf diesem Gebiet zu ana-

lyisieren und zu bewerten sowie Vorschläge zur Problemlösung bzw. zur Verbesserung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu erarbeiten und diese der Öffentlichkeit und Praxis zugänglich zu machen.

Berlin, Januar 2003

Die Stellungnahme wurde unterzeichnet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats:

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn, Universität Mannheim (seinerzeit Vorsitzender)  
Prof. Dr. Helmut Cox, Universität Duisburg-Essen (seinerzeit 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 Siegen  
Dr. Heinz Bolsenkötter, WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf  
Prof. Dr. Günther E. Braun, Universität der Bundeswehr München  
Prof. Dr. Helmut Brede, Universität Göttingen  
Dr. Peter Breitenstein, seinerzeit SGSG Sächsische Grundstückssanierungsgesellschaft mbH, Leipzig  
Prof. Dr. Dietrich Budäus, seinerzeit Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik  
Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, Universität Trier  
Prof. Dr. Werner W. Engelhardt, Universität Köln  
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich, Universität der Bundeswehr München  
Prof. Dr. Jens Harms, Rechnungshof von Berlin  
Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut W. Jenkis, Universität Dortmund  
Dr. Ulrich Kirchoff, Landesbank Hessen-Thüringen, Frankfurt/M.  
Dr. Achim von Loesch, Frankfurt/M.  
Prof. Dr. Holger Mühlenkamp, seinerzeit Universität Hohenheim, Stuttgart  
Dr. Thomas Muthesius, seinerzeit Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Köln  
Prof. Dr. Werner Noll, Universität Würzburg  
Prof. Dr. Dres. h.c. Karl Oettle, Universität München  
Prof. Dr. Dres. h.c. Erich Potthoff †, Universität Köln  
Prof. Dr. Hannes Rehm, Norddeutsche Landesbank, Hannover  
Prof. Dr. Christoph Reichard, Universität Potsdam  
Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt, Universität Köln  
Prof. Dr. Helmut Siekmann, Ruhr-Universität Bochum  
Prof. Dr. Gebhard Zimmermann †, Universität Oldenburg

## Die Teilnehmer der Tagung

Prof. Dr. Gerold **Ambrosius**, Universität Siegen  
Christian **Böllhoff**, Prognos AG, Basel  
Dr. Heinz **Bolsenkötter**, WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf  
Prof. Dr. Dietmar **Bräunig**, Universität Gießen  
Prof. Dr. Helmut **Brede**, Universität Göttingen  
Prof. Dr. Martin **Brüggemeier**, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin  
Prof. Dr. Dietrich **Budäus**, Universität Hamburg  
Prof. Dr. Giacomo **Corneo**, Freie Universität Berlin  
Prof. Dr. Helmut **Cox**, Universität Duisburg-Essen  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter **Eichhorn**, Universität Mannheim  
Prof. Dr. Werner W. **Engelhardt**, Universität Köln  
PD Dr. Elisabeth **Göbel**, Universität Trier  
Prof. Dr. Wolf **Gottschalk**, Universität Göttingen, Verband kommunaler Unternehmen, Köln  
Gerhard **Greiner**, Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs, Wien  
Prof. Dr. Jens **Harms**, Rechnungshof von Berlin  
Dr. Bodo **Herrmann**, Verband kommunaler Unternehmen, Köln  
Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut **Jenkis**, Universität Dortmund  
Ronald **Juhrs**, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH, Leipzig  
Wolf **Leetz**, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Berlin  
Prof. Dr. Thomas **Lenk**, Universität Leipzig  
Reiner **Metz**, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Köln  
Prof. Dr. Holger **Mühlenkamp**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
Prof. Dr. Werner **Noll**, Universität Würzburg  
Prof. Dr. Dr. h.c. Günter **Püttner**, Universität Tübingen  
Wilfried **Räpple**, Stadtwerke Köln GmbH, Köln  
Prof. Dr. Christina **Schaefer**, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin  
Ute **Schäfer**, Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH, Leipzig  
Dr. Andreas **Schirmer**, Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH, Leipzig  
Michael **Schöneich**, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln  
Prof. Dr. Frank **Schulz-Nieswandt**, Universität Köln  
Prof. Dr. Hans-Peter **Schwintowski**, Humboldt-Universität Berlin  
André **Tegtmeier**, Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH, Leipzig  
Prof. Dr. Ludwig **Theuvsen**, Universität Göttingen  
Prof. Dr. Dieter K. **Tscheulin**, Universität Freiburg im Breisgau  
Stefan **Weber**, Sächsische Aufbaubank, Dresden

## Die Referenten/Autoren

**Christian Böllhoff**, Geschäftsführer der Prognos AG, Aeschenplatz 7, 4010 Basel,  
E-Mail: *christian.boellhoff@prognos.com*

Prof. Dr. **Dietmar Bräunig**, Justus-Liebig-Universität Gießen, Management personaler Versorgungsbetriebe, Bismarckstraße 37, 35390 Gießen,  
E-Mail: *Dietmar.Braeunig@uni-giessen.de*

Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Professur für Betriebswirtschaftslehre und Public Management, Treskowallee 8, 10318 Berlin,  
E-Mail: *bruegge@fhtw-berlin.de*

Dr. habil Priv. Doz. **Elisabeth Göbel**, Universität Trier, Fachbereich IV, Universitätsring 15, 54296 Trier,  
E-Mail: *egoebeltr.@aol.com*

Dr. **Bodo Herrmann**, Leiter der Europa-Stabsstelle des Verbandes kommunaler Unternehmen, Brohler Straße 13, 50968 Köln,  
E-Mail: *herrmann@vku.de*

Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Professur für Betriebswirtschaftslehre und Public Management, Treskowallee 8, 10318 Berlin,  
E-Mail: *C.Schaefer@fhtw-berlin.de*

Prof. Dr. **Hans-Peter Schwintowski**, Humboldt-Universität Berlin, Rechtswissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin,  
E-Mail: *maria.pustlauk@rewi.hu-berlin.de*

Prof. Dr. **Ludwig Theuvsen**, Georg-August-Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen,  
E-Mail: *theuvsen@uni-goettingen.de*

**Stefan Weber**, Vorsitzender des Vorstandes der Sächsischen Aufbaubank, Pirnaische Straße 9, 01069 Dresden,  
E-Mail: *karin.wagner@sab.sachsen.de*

## ***Dokumentationen von Jahrestagungen des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft***

Bisher sind erschienen:

**Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen.** Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 1./2. März 2006 in Machern (Sachs.) (2007)

**Marktstrategien öffentlicher Unternehmen – Internationalisierung der Rechnungslegung für die öffentliche Wirtschaft.** Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 25./26. Februar 2004 in Berlin (2004)

**Neue Institutionenökonomik – Public Private Partnership – Gewährleistungsstaat.** Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin (2004)

**Liberalisierung im öffentlichen Personennahverkehr.** Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 14. Februar 2002 in Berlin (2002)

**Sparkassen und Landesbanken im Spannungsfeld zwischen öffentlichem Auftrag und Wettbewerb.** Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 1. März 2001 in Berlin (2002)

**Öffentliche Dienstleistungen im Konflikt zwischen Gemeinwohlverpflichtung und Wettbewerb.** Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 9. März 2000 in Arnoldshain/Ts. (2001)

## **Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft**

Bisher sind erschienen:

- Heft 24 **Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen.** Referate einer vom Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft veranstalteten Tagung (2007)
- Heft 23 **Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger. Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen.** Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), des Verbandes kommunaler Unternehmen, des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen und des Deutschen Städtetages (2006)
- Heft 22 **Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb.** Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), des Verbandes kommunaler Unternehmen, des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen und der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt (2005)
- Heft 21 **Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen.** Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), des Verbandes kommunaler Unternehmen und des Deutschen Städtetages (2004)
- Heft 20 **Ausschreibungswettbewerb – obligatorisch für alle öffentlichen Dienstleistungen?** Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, des Verbandes kommunaler Unternehmen und des Deutschen Städtetages (2003)
- Heft 19 **Rollenwechsel kommunaler Unternehmen.** Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft. (2002)
- 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 17 **Sparkassen und Landesbanken in der Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion.** Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1998)
- Heft 16 **Öffentliche Unternehmen – eine Alternative zur Privatisierung.** Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen (1996)
- 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 (1996)
- Heft 14 **Kommunale Wirtschaft zwischen Wettbewerb und Gemeindefortschritt.** Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1995)

- Heft 13 **Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft.** Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994)
- 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 (1993)
- Heft 11 **Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft.** Referate einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (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 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 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 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 6 **Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt.** Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- 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 4 **Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen.** Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1989)
- Heft 3 **Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe.** Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (1988)
- 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 1 Peter Eichhorn: **Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen** (1986)