ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bach, Stefan

Article — Digitized Version

Private Bereitstellung von Infrastruktur: Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den neuen Bundesländern

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan (1994) : Private Bereitstellung von Infrastruktur: Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den neuen Bundesländern, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 63, Iss. 3, pp. 208-245

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/141065

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Private Bereitstellung von Infrastruktur
unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den neuen Bundesländern

von Stefan Bach

1. Einleitung

Die Fragen der privaten Bereitstellung und Privatisierung von Infrastruktur und öffentlichen Leistungen allgemein — also der Leistungsverlagerung von einem öffentlichen Aufgabenträger auf eine private Wirtschaftseinheit — sind schon seit einigen Jahren Gegenstand kontroverser wissenschaftlicher Diskussionen und zahlreicher politischer Auseinandersetzungen[1]. Hatte in den sechziger und siebziger Jahren der Auf- und Ausbau des Angebots öffentlicher Güter in den Bereichen der wirtschaftsnahen Infrastruktur, Bildung und Wissenschaft sowie von sozialen und kulturellen Einrichtungen ganz oben auf der Agenda der Wirtschaftspolitik gestanden, so wendete sich seit Anfang der achtziger Jahre das wirtschaftspolitische und wissenschaftliche Interesse zunehmend den Effizienzgesichtspunkten der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu. Der Zusammenbruch der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnungen im Machtbereich der ehemaligen Sowjetunion trug das übrige dazu bei, die wettbewerblich und marktgesteuerte Produktion durch private Unternehmen als das kaum noch umstrittene Leitbild der Wirtschaftspolitik zu etablieren. Die traditionelle Staatswirtschaft sieht dagegen in der verfassungstreuen und gemeinwohlorientierten Erfüllung von Staatsaufgaben das Hauptziel ihres Wirtschaftens. Die Grundidee marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnungen, derzufolge einzelwirtschaftliches Gewinn- und Nutzenstreben unter den entsprechenden ordnungspolitischen Rahmenbedingungen gesamtwirtschaftlich sehr wohl dem gemeinen Besten dient, ist diesem Selbstverständnis fremd. Erst in der jüngsten Zeit zeichnet sich ein Bewußtseinswandel ab. Die öffentliche Verwaltung allgemein und die öffentlichen Wirtschaftsbetriebe insbesondere werden zunehmend weniger als Behörden mit hoheitlicher Funktion aufgefaßt, sondern als Dienstleistungsunternehmen gesehen, die knappe Güter herstellen. Vor diesem Hintergrund wird über mehr Wirtschaftlichkeit diskutiert. Gefragt sind moderne Formen der Arbeitsorganisation und des Managements; gefragt ist der „schlanke Staat".

Zu geringe Effizienz — ein Vorwurf, den sich die öffentlichen Betriebe aufgrund des meist fehlenden Wettbewerbsdrucks stets gefallen lassen müssen — als auch enger werdende Handlungsspielräume in den öffentlichen Haushalten lenkten den Blick insbesondere auf die Möglichkeiten der privaten Bereitstellung oder Privatisierung öffentlicher Leistungen. Der wissenschaftliche „Paradigmenwechsel" hin zu neoliberalen und angebotsökonomischen Konzepten staatlicher Wirtschaftspolitik sowie die verstärkte institutionelle Betrachtung ökonomischer Zusammenhänge durch den „property rights" und „agency"-Ansatz, die „ökonomische Theorie der Politik" und die Bürokratietheorie belebten auch das wissenschaftliche Interesse an der Deregulierung und der Einbeziehung Privater in die Produktion und Bereitstellung öffentlicher Leistungen.

Im Unterschied zu den typischen Dienstleistungen der Hoheitsverwaltung (z.B. allgemeine Verwaltung, Justiz und Polizei, Meldewesen, Gewerbeaufsicht, Finanzverwaltung) handelt es sich bei den Infrastrukturangeboten um Leistungen, die im Sinne der Theorie der öffentlichen Güter als Mischgüter zu bezeichnen sind. Dabei besteht zwar meist ein Bedarf an öffentlicher Regulierung, weil eine wirksame Anwendung des Ausschlußprinzips nicht möglich ist, regionale Monopole kontrolliert werden müssen, externe Effekte und Meritorisierungserfordernisse einen öffentlichen Eingriff notwendig machen; in manchen Bereichen sind die zuständigen öffentlichen Körperschaften schon öffentlich-rechtlich zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet. In vielen Fällen ist es jedoch möglich, private Wirtschaftssubjekte in erheblichem Umfang in die Produktion mit einzubeziehen, ihnen also wesentliche Leistungsbereiche bis hin zur Leistungserbringung gegenüber den Nutzern zu übertragen. Dies macht eine spezifische Regulierung erforderlich, da die öffentlichen Körperschaften weiterhin die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung tragen.

Neue Perspektiven eröffnen die Verhältnisse in den neuen Bundesländern. Nach dem Umbruch 1989/90 stellten sich Umfang und Qualität der Infrastruktur vor dem Hintergrund einer modernen Volkswirtschaft als völlig unzureichend heraus. Auch belastete der zum Teil geringe Standard umweltrelevanter Infrastruktur im Bereich der

[1] Zur Diskussion in den letzten Jahren, Metzger (1990), S. 11 ff.

Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft (vor allem: Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Wasserversorgung) Menschen und Umwelt weit mehr als vertretbar. Notwendige Verbesserungen erforderten und erfordern hohe Investitionen. Der Anpassungsprozeß ist gegenwärtig im Gange. Gleichzeitig sollte die teilweise gut ausgebaute soziale und kulturelle Infrastruktur erhalten werden. Dies alles geschah und geschieht vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel, einer noch im Aufbau begriffenen öffentlichen Verwaltung und eines tiefgreifenden Umbruchs der Wirtschaftsstruktur, dessen Ablauf und Ausgang mit großen Unsicherheiten verbunden ist. Die Bereitstellung von Infrastruktur durch Private kann den öffentlichen Aufgabenträgern in den neuen Bundesländern bei der schnellen Bewältigung dieser drängenden Aufgaben helfen; zugleich ergeben sich deutliche gesamtwirtschaftliche Vorteile, wenn der Aufbau von Infrastrukturkapazitäten durch die Einschaltung privater Unternehmer beschleunigt wird. Allerdings stellt die organisatorische Abwicklung der Einbeziehung privater Unternehmen hohe Anforderungen an die öffentlichen Körperschaften, insbesondere die Gemeinden. Auch sind die geringeren Steuerungsmöglichkeiten bei langfristigen Vertragsbeziehungen ein Problem, insbesondere vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Umbruchsituation.

2. Investitionsbedarf in wichtigen Infrastrukturbereichen in den neuen Bundesländern

2.1 Bedarfsschätzungen

Die Infrastruktur in den neuen Bundesländern ist auch heute noch vielfach durch die Verhältnisse aus der Zeit vor der Wende geprägt. Charakteristisch hierfür war ein hoher Einsatz an Arbeitskräften und Energie, veraltete und abgenutzte Betriebsmittel und die mangelnde Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes. Nach Einführung der Marktwirtschaft ergab sich die Notwendigkeit zur betrieblichen Umorganisation und zum Um- und Aufbau von Kapazitäten. Neben einem tiefgreifenden Wandel der Anforderungen an die Arbeitskräfte hatte dies einen erheblichen Investitionsbedarf zur Erhaltung, Sanierung, Erneuerung und Erweiterung des Anlagevermögens zur Folge.

Eine (monetäre) Bewertung des 1990 in den neuen Bundesländern vorhandenen Anlagevermögens an Infrastruktur ist mit großen methodischen und praktischen Problemen verbunden. Die entscheidende Schwierigkeit besteht darin, vergleichbare Investitionsreihen für den Zeitraum vor der Vereinigung als Grundlage für die Ermittlung des Infrastrukturkapitals zu erhalten. Die Probleme resultieren aus anderen Abgrenzungen, aus Unterschieden in der Erfassung und der Aufbereitung, aus unzureichender Detaillierung, z.B. nach Anlagearten, vor allem aber aus den Erfordernissen einer Umbewertung und Umrechnung in D-Mark.

Berechnungen zum Bruttoanlagevermögen und zur Infrastrukturintensität im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Versorgungs-, Entsorgungs-, Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen) zeigen, daß die Ausstattung in den neuen Bundesländern auch heute noch unzureichend sein dürfte, gemessen an den Verhältnissen im früheren Bundesgebiet (Tabelle 1)[2]. Im Durchschnitt machte Anfang 1991 das wirtschaftsnahe Infrastrukturvermögen in den neuen Bundesländern rund 11 vH des westdeutschen Wertes aus. Bei einem Vergleich von West- und Ostdeutschland muß indes auch die unterschiedliche Größe der beiden Teilregionen berücksichtigt werden. Deshalb wird die wirtschaftsnahe Infrastrukturausstattung auf das Erwerbspersonenpotential bezogen; dies ist eine Größe, die — unabhängig von gegenwärtig gravierenden Auslastungsdifferenzen — Anhaltspunkte über die notwendige Infrastrukturausstattung vermittelt. Die Infrastrukturkapitalausstattung je Kopf des Erwerbspersonenpotentials beträgt in den neuen Ländern rund 26 000 DM, in den alten Bundesländern waren es 67 000 DM. Diese Berechnungen zeigen also, daß die Ausstattung mit wirtschaftsnaher Infrastruktur in Ostdeutschland im Jahr 1991 in Relation zum Erwerbspersonenpotential um 60 vH unter der entsprechenden Relation in Westdeutschland lag. Dieser Befund wird sehr stark von dem Wert für die Straßen und Brücken geprägt. Der Rückstand im Verhältnis zu Westdeutschland war Anfang 1991 in der Nachrichtenübermittlung am größten. Auch im übrigen Verkehr und bei den Häfen sind überdurchschnittlich hohe relative Defizite zu verzeichnen. Dagegen war der Rückstand bei Eisenbahnen und Wasserstraßen weniger groß. Generell dürfte aufgrund des niedrigeren Modernitätsgrades des Anlagevermögens in den neuen Bundesländern der Rückstand im Leistungspotential gegenüber dem früheren Bundesgebiet noch größer sein, ohne daß diesbezüglich genauere Angaben zu einzelnen Infrastrukturbereichen gemacht werden könnten.

Für einzelne Infrastrukturbereiche liegen eine Reihe von Bedarfsschätzungen für die neuen Bundesländer vor, die im Rahmen einer DIW-Studie teilweise zusammengeführt wurden (Tabelle 2)[3]. Unter den berücksichtigten Infrastrukturbereichen schlägt mit 326 Mrd. DM der bei weitem größte Anteil der gesamten Investitionen für Verkehrswege und Umschlageinrichtungen zu Buche. Damit entfällt auf den Verkehrsbereich ein Anteil an den gesamten Infrastrukturinvestitionen, wie er in der Expansionsphase in den sechziger Jahren in Westdeutschland zu verzeichnen war. Auch die Anteile der übrigen Bereiche entsprechen grob der Struktur, die sich in den alten Bundesländern in den 60er Jahren herausgebildet hatte, wobei das Nachrichtenwesen und die Abwasserentsorgung bei den Bedarfsschätzungen ein etwas größeres Gewicht haben als bei

[2] DIW (1994), S. 37 ff.

[3] DIW (1994), S. 68 ff. Sie wurden ergänzt um die Abfallbeseitigung und die sozialen und kulturellen Einrichtungen.

Tabelle 1

Infrastrukturintensität im Jahr 1991
West- und Ostdeutschland

	Bruttoanlagevermögen[1]) der Infrastrukturbereiche				Bruttoanlagevermögen/ Erwerbspersonenpotential			
	in Mrd. DM, zu Preisen von 1991			in vH	in 1 000 DM, zu Preisen von 1991			in vH
	West-deutschland	Ost-deutschland	Gesamt-deutschland		West-deutschland	Ost-deutschland	Gesamt-deutschland	
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2):(1)	(5)	(6)	(7)	(8) = (6):(5)
Energie- u. Wasserversorgung	532	76	608	14,3	16,52	8,64	14,83	52,3
Nachrichtenübermittlung	290	8	298	2,8	9,01	0,91	7,27	10,1
Verkehr insgesamt	1 056	125	1181	11,8	32,80	14,20	28,80	43,3
Verkehr (ohne staatl. Verkehr)	325	45	370	13,8	10,09	5,11	9,02	50,7
Eisenbahnen	216	38	254	17,6	6,71	4,32	6,20	64,4
Binnen- und Seehäfen	36	2	38	5,6	1,12	0,23	0,93	20,3
Übriger Verkehr	73	5	78	6,8	2,27	0,57	1,90	25,1
Staatlicher Verkehr	731	80	811	10,9	22,70	9,09	19,78	40,0
Straßen und Brücken	679	69	748	10,2	21,09	7,84	18,24	37,2
Wasserstraßen	52	11	63	21,2	1,61	1,25	1,54	77,4
Abwasserbeseitigung	272	19	291	7,0	8,45	2,16	7,10	25,6
Insgesamt	2150	228	2378	10,6	66,77	25,91	58,00	38,8
nachrichtlich: Erwerbspersonenpotential in Mill.					32,2	8,8	41,0	27,3
Bevölkerung in Mill.					64,5	15,8	80,3	24,5

[1]) Jahresanfangswerte.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen von IWH und DIW.

den westdeutschen Vergleichswerten, während der Energiebereich auf einen geringeren Anteil kommt.

Freilich darf die Aussagefähigkeit solcher Bedarfsanalysen nicht überschätzt werden. Gerade angesichts der statistisch zum Teil noch nicht endgültig abgesicherten Bestands- und Ausgangsgrößen und der Probleme ihrer monetären Bewertung ist es schwierig, aktuelle Versorgungsniveaus mit vergleichbarer Zuverlässigkeit für alle Bereiche zu ermitteln. Hinzu kommt die Schwierigkeit, Bedarfsnormen für alle Bereiche mit vergleichbarem Anspruchsniveau festzulegen. Diese werden in der Regel zwischen unterschiedlichen Studien variieren.

Vor allem ist zu bedenken, daß sich in vielen Bereichen die notwendigen Investitionen nur zum Teil realisieren lassen, da finanzielle Zwänge häufig Einschränkungen zur Folge haben. Zahlreiche Investitionsmaßnahmen müssen verkürzt oder zeitlich gestreckt durchgeführt werden. So steht z.B. der größten Einzelposition in den Bedarfsschätzungen, dem Ersatzbedarf bei den Landes- und Kommunalstraßen (80 Mrd. DM) — anders als bei den Bundesverkehrswegen —, keine entsprechende Finanzplanung gegenüber. Es muß bezweifelt werden, daß die neuen Länder und Kommunen diese Mittel zur Erhaltung der Verkehrswege aufbringen können. Das DIW hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, das die Beteiligung des Bundes beim Neubau kommunaler Verkehrswege regelt, auch auf Maßnahmen zu deren Erhaltung auszudehnen[4]. Erhebliche Vollzugsdefizite und Verzögerungen ergaben sich zunächst auch durch die sich in Umorganisation oder im Aufbau befindliche öffentliche Verwaltung; hier dürfte inzwischen eine durchgreifende Verbesserung der Arbeitsfähigkeit eingetreten sein.

2.2 Verkehrsinfrastruktur

Die größten finanziellen Herausforderungen entstehen für die Erneuerung und Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur. Die Schienenwege waren 1990 — sowohl in ihrer Bausubstanz als auch was die Betriebsanlagen anbelangt

[4] Enderlein u.a. (1992), S. 520.

Tabelle 2

Bedarfsschätzungen für Infrastrukturinvestitionen in den neuen Bundesländern für den Zeitraum 1991 bis 2005

Mrd. DM, zu Preisen von 1990

	Ersatz	Neu- und Ausbau	Insgesamt
Energieversorgung			
Gas	11,8	11,2	23,0
Elektrizität	57,0	15,0	72,0
Fernwärme	12,5	—	12,5
Insgesamt	81,3	26,2	107,5
Quelle: ifo (1992).			
Wasserversorgung			
Aufbereitungsanlagen	3,7	2,3	6,0
Behälter	0,6	0,4	1,0
Trinkwassernetz	19,0	6,0	25,0
Insgesamt	23,3	8,7	32,0
Quelle: ifo (1992).			
Verkehrsinfrastruktur			
a) Verkehrswege			
Eisenbahn	45,6	34,6	80,2
Kommunale Schienenverkehrswege[1])	5,5	12,0	17,5
Bundesfernstraßen	22,5	26,5	49,0
Landes- und Kommunalstraßen	80,0	67,0	147,0
Wasserstraßen	5,1	4,4	9,5
Insgesamt	158,7	144,5	303,2
b) Umschlageinrichtungen[2])	6,0	17,0	23,0
Quellen: Enderlein u.a. (1994); *BMV* (1992); *ifo* (1992).			
Nachrichtenübermittlung	20,0	70,0	90,0
Quelle: ifo (1992).			
Abwasserbeseitigung (öffentlich)			
Kanalisation	11,0	50,4	61,4
Abwasserbehandlung	18,5	20,0	38,5
Regenwasserbehandlung	—	2,5	2,5
Insgesamt	29,5	72,9	102,4
Quellen: ifo (1992); *Kohlhaas* (1993).			
Abfallbeseitigung	3,5	28,2	31,7
Quellen: ifo (1992); *Kohlhaas* (1993).			
Soziale und kulturelle Infrastruktur (Baubedarf)	128,0	40,0	168,0
Quelle: ifo (1992).			
Infrastruktur insgesamt	450,3	407,5	857,8

[1]) Stadtschnellbahnen (U-Bahn, U-Straßenbahn), herkömmliche Straßenbahnen. — [2]) Bahnhöfe, Häfen, Flughäfen.

— in einem schlechten bis desolaten Zustand und überwiegend völlig veraltet. Gleiches galt für einen erheblichen Teil des Straßennetzes, das zum überwiegenden Teil schon vor dem Zweiten Weltkrieg angelegt worden war und sich wegen unzureichender Ersatzmaßnahmen in einem mangelhaften Zustand befand[5]. Erweiterungsbedarf für die regionalen Schienenwege besteht vor allem im Neubau von U- und S-Bahnstrecken in den Ballungszentren, also vor allem in und um Berlin, Leipzig und Dresden. Daneben muß das vorhandene Straßenbahnnetz an neue und sich verändernde Siedlungsstrukturen angepaßt werden. Im Straßenbau steht zunächst die Erhaltung und Erneuerung des bestehenden Straßennetzes (besonders kommunale Straßen und Brücken) und der darüber hinausgehende Straßenumbau und -neubau (Umgehungsstraßen) an. Ferner sind Investitionen zur Verkehrsberuhigung, zur Förderung des Fußgänger- und Fahrradverkehrs und zur Schaffung von Parkraum notwendig.

2.3 Abwasserbeseitigung/ Trinkwasserversorgung

Das geringe Wasserdargebot und die in der Vergangenheit regional sehr hohen Schadstoffemissionen haben in den neuen Bundesländern vielerorts eine schlechte Qualität des Grundwassers zur Folge. Angesichts der Tatsache, daß 6,7 vH der Bevölkerung noch aus dem eigenen Brunnen trinken, sollten Investitionen in die Erweiterung des Leitungsnetzes höchste Priorität genießen. Daneben ist die vorhandene Trinkwasserversorgung in den neuen Bundesländern dringend erneuerungs- und erweiterungsbedürftig. Es ist davon auszugehen, daß 30 vH des geförderten Wassers aufgrund von überalterten oder schadhaften Leitungssystemen verloren gehen. Das vorhandene Trinkwassernetz ist dringend zu sanieren, wobei 50 vH Zug um Zug erneuert werden müssen.

Für die Abwasserbeseitigung werden für die neuen Bundesländer Investitionen bis weit über 100 Mrd. DM prognostiziert, um das Niveau der alten Bundesländer zu erreichen. Es muß in großem Umfang in Kanalisation und Kläranlagen investiert werden. Im Jahre 1990 waren in den neuen Bundesländern knapp 30 vH der Einwohner noch nicht an das kommunale Abwasserbeseitigungssystem angeschlossen (in den alten Bundesländern sind dies nur 7 vH), 8 vH der Einwohner leiteten ihr Abwasser unbehandelt über Ortskanalisation in die Gewässer ein; die Abwässer von 25 vH der Einwohner wurden nur mechanisch behandelt, von 27 vH der Einwohner zusätzlich biologisch, und bei den Abwässern von 10 vH der Einwohner wurde zusätzlich noch eine Phosphor-Elimination vorgenommen. Zudem sind die geographischen und hydrologischen Voraussetzungen für die Abwasserbeseitigung in den neuen Bundesländern angesichts niedriger Siedlungsdichte und geringen Gefälles (eingeschränkte Vorflutersituation) vielfach ungünstig. Die bestehenden Kanalsysteme sind im Durchschnitt zu 30 bis 35 vH stark schadhaft und müssen mit hoher Priorität saniert werden. Es wird davon ausgegangen, daß von den gut 50 Mrd. DM Investitionsbedarf für die Erweiterung der öffentlichen Kanalisation bis zum Jahr 2005 nur ein gutes Drittel realisiert werden kann[6]. Auch die bestehenden zentralen Kläranlagen waren meist nur für eine mechanische und teilbiologische Reinigung ausgelegt. Zum Bedarf an Sanierungs- und Erweiterungsinvestitionen wird darauf hingewiesen, daß 60 vH der angestrebten Verbesserungen der Reinigungsleistungen bereits mit 34 vH der Gesamtkosten zu erreichen sind, darüber hinaus ist aber mit deutlich steigenden Grenzkosten zu rechnen[7].

2.4 Abfallbeseitigung

In der ehemaligen DDR unterschied sich das Abfallaufkommen in Niveau und Struktur erheblich von den Verhältnissen in den alten Bundesländern[8]. Das Aufkommen an Haushaltsabfällen bezogen auf die Einwohnerzahl war erheblich geringer, im gewerblichen Bereich dagegen deutlich höher. Hierin kamen das geringere Konsumniveau einerseits sowie die veralteten und emissionsintensiven Produktionsverfahren andererseits zum Ausdruck. Gewerbliche Abfälle wie Haushaltsabfälle waren jedoch in eine intensive Sekundärrohstoffwirtschaft (SERO) einbezogen, die fast alle Abfallprodukte der Industrie erreichte. Diese wurde jedoch nach der Wende nahezu völlig eingestellt.

Um den Bereich der Abfallbeseitigung auf westliches Niveau zu bringen, waren und sind erhebliche Investitionen notwendig. Das Aufkommen an Hausmüll und hausmüllähnlichen Abfällen näherte sich rasch dem westlichen Niveau an. Für Bauabfälle wird angesichts des Baubooms in den neuen Bundesländern mit einem starken Anstieg gerechnet. Bei Industrieabfällen und Sonderabfällen wird dagegen aufgrund des Rückgangs der Produktion (bei gleichzeitigem Rückgang der Wiederverwertung) eine Konstanz des Aufkommens angenommen. Die Kosten und Investitionserfordernisse der Abfallbeseitigung hängen (mit fallender Tendenz) von der weiteren Behandlung der Abfälle ab, in welchem Umfang also die Abfälle wiederverwertet, kompostiert, verbrannt oder deponiert werden. Der ausgewiesene Investitionsbedarf im Abfallbereich beruht auf einem vom Münchener ifo Institut zugrunde gelegten mittleren von drei Szenarien[9].

2.5 Energieversorgung

Die Energiewirtschaft in der ehemaligen DDR war in hohem Maße ineffizient und umweltbelastend[10]. Die

[5] Enderlein u.a. (1994), S. 48.

[6] Kohlhaas (1992), S. 13-8 f.

[7] ifo (1992), S. 133; Kohlhaas (1993), S. 13-9.

[8] ifo (1992), S. 137 ff.

[9] ifo (1992), S. 144 ff.; Kohlhaas (1993), S. 13-9 f.

[10] ifo (1992), S. 170 ff.

Restriktionen der Zentralverwaltungswirtschaft und der Devisenmangel führten zu einer auf Autarkie ausgerichteten Energiepolitik, die auf der vorrangigen Nutzung der Braunkohle als dem einzigen in großer Menge verfügbaren heimischen Energieträger basierte. Hinzu kam eine weitreichende Fehlallokation durch das Energiepreissystem, das die Kosten des Energieeinsatzes nur unzureichend und strukturell verzerrt widerspiegelte. Ferner waren die Anlagen im Durchschnitt stark veraltet und in einem schlechten Zustand. Vor diesem Hintergrund ergibt sich ein erheblicher Investitionsbedarf für die Modernisierung der bestehenden Anlagen als auch der Umstrukturierung des gesamten Versorgungssystems. Besonders hoch ist der Investitionsbedarf in der Elektrizitätswirtschaft mit rund 72 Mrd. DM, wovon etwa 46 vH auf den Netzbereich und knapp die Hälfte auf den Kraftwerksbereich entfallen.

2.6 Telekommunikation

Die Telekommunikationsinfrastruktur war in den neuen Bundesländern zunächst völlig unzureichend. Bei Befragungen zu den wesentlichen Investitionshemmnissen in den neuen Bundesländern wurde sie anfangs an vorderster Stelle genannt. In der Tat hat die Bereitstellung von ausreichenden Telekommunikationsleistungen im Infrastrukturbereich eine herausragende Basisfunktion (Basisinfrastruktur)[11]. Durch die in allen Wirtschaftsbereichen zunehmende Arbeitsteilung und aufgrund der starken überregionalen Verflechtungen werden moderne Telekommunikationsleistungen für fast alle Unternehmen zunehmend zu einer unverzichtbaren Grundvoraussetzung des Wirtschaftens.

Im internationalen Vergleich lag die DDR mit einer Anschlußdichte (Hauptanschlüsse je 100 Einwohner) von 10,6 erst an 22. Stelle hinter Ländern wie Jugoslawien, Tschechoslowakei und Uruguay (in den alten Bundesländern war sie mit 46,4 etwa viereinhalbmal so hoch)[12]. Die regionale Verteilung stellte sich allerdings sehr ungleich dar (z.B. war die Anschlußdichte in Ost-Berlin weitaus höher). Weiterhin waren andere Dienste wie Datenübertragung und Telefax aufgrund der überalterten Technik und teilweise zweidrähtiger Durchschaltung nur unbefriedigend möglich. Die Fernmeldenetze befanden sich insgesamt in einem desolaten Zustand; die Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen waren unzureichend und völlig überaltet: 80 vH der Einrichtungen waren älter als 34 Jahre und 10 vH waren mehr als 60 Jahre im Einsatz[13]. Im öffentlichen Netz kamen Ferngespräche oft erst nach langen Wartezeiten zustande.

Zu berücksichtigen ist allerdings, daß neben dem öffentlichen Telefonnetz der Deutschen Post eine große Zahl von Netzen mit einem eingegrenzten Nutzerkreis (Regierung, Militär, Staatssicherheit, Unternehmensbereiche u.a.) bestand[14]. Diese Sondernetze waren allerdings für keinen Nutzer ein vollständiger Ersatz für das öffentliche Fernsprechnetz. Ziel war immer nur die Sicherung eines speziellen Fernmeldeverkehrs innerhalb eines begrenzten Nutzerkreises. Der Bedarf an Anschlüssen für Staat und Wirtschaft war im öffentlichen Telefonnetz zum großen Teil gedeckt. Die aufgestaute Nachfrage nach Telefonanschlüssen ergab sich danach vor allem bei den Wohnungsanschlüssen, wo Wartezeiten zwischen 10 und 20 Jahren nicht unüblich waren[15].

Inzwischen sind im Bereich der Telekommunikation erhebliche Verbesserungen erfolgt. Die jährlichen Investitionen im Bereich Nachrichtenübermittlung betrugen seit 1991 um die 10 Mrd. DM und dürften ihren Höhepunkt bereits überschritten haben[16]. Mittlerweile wurden über drei Millionen Telefonanschlüsse neu eingerichtet. Die Anforderungen der Wirtschaft sind damit weitgehend befriedigt, während im Bereich der privaten Haushalte weiterhin noch ein hoher Überhang an noch nicht erledigten Anträgen abzuarbeiten ist. Durch die konsequente Digitalisierung der Vermittlungs- und Übertragungstechnik sowie aufgrund des verstärkten Einsatzes der Glasfasertechnologie ist derzeit in den neuen Bundesländern eines der modernsten Telekommunikations-Flächennetze im Entstehen begriffen.

2.7 Soziale und kulturelle Leistungen

Die soziale und kulturelle Infrastruktur war in der ehemaligen DDR gut ausgebaut. Die Ausstattungsnormen und Versorgungswerte überstiegen teilweise die Vergleichsgrößen in den alten Bundesländern (vor allem in den Bereichen Kindertagesstätten, Jugendeinrichtungen, Sportstätten), wobei freilich die Qualität von Bausubstanz und sonstiger Ausstattung zu wünschen übrig ließ. Dementsprechend konzentriert sich der Investitionsbedarf in diesen Bereichen auf die Instandhaltung, Sanierung und Erneuerung inbesondere der Bausubstanz.

3. Private versus öffentliche Bereitstellung von Infrastruktur

3.1 Infrastruktur als öffentliche Aufgabe

Infrastruktur bezeichnet in der Literatur überwiegend öffentliches Anlagevermögen, das eine wichtige Voraussetzung für die Integration und Entwicklung der übrigen wirtschaftlichen Aktivitäten bildet und dessen Leistungen von nahezu sämtlichen Wirtschaftsbereichen in Anspruch genommen werden[17]. Traditionell unterscheidet man

---

[11] DIW (1994), S. 175 ff.

[12] Schnöring (1991), S. 24 f.

[13] ifo (1992), S. 192.

[14] Günther, Uhlig (1990b), S. 170.

[15] Günther, Uhlig (1990a), S. 90 f.

[16] DIW (1994), S. 73 ff.

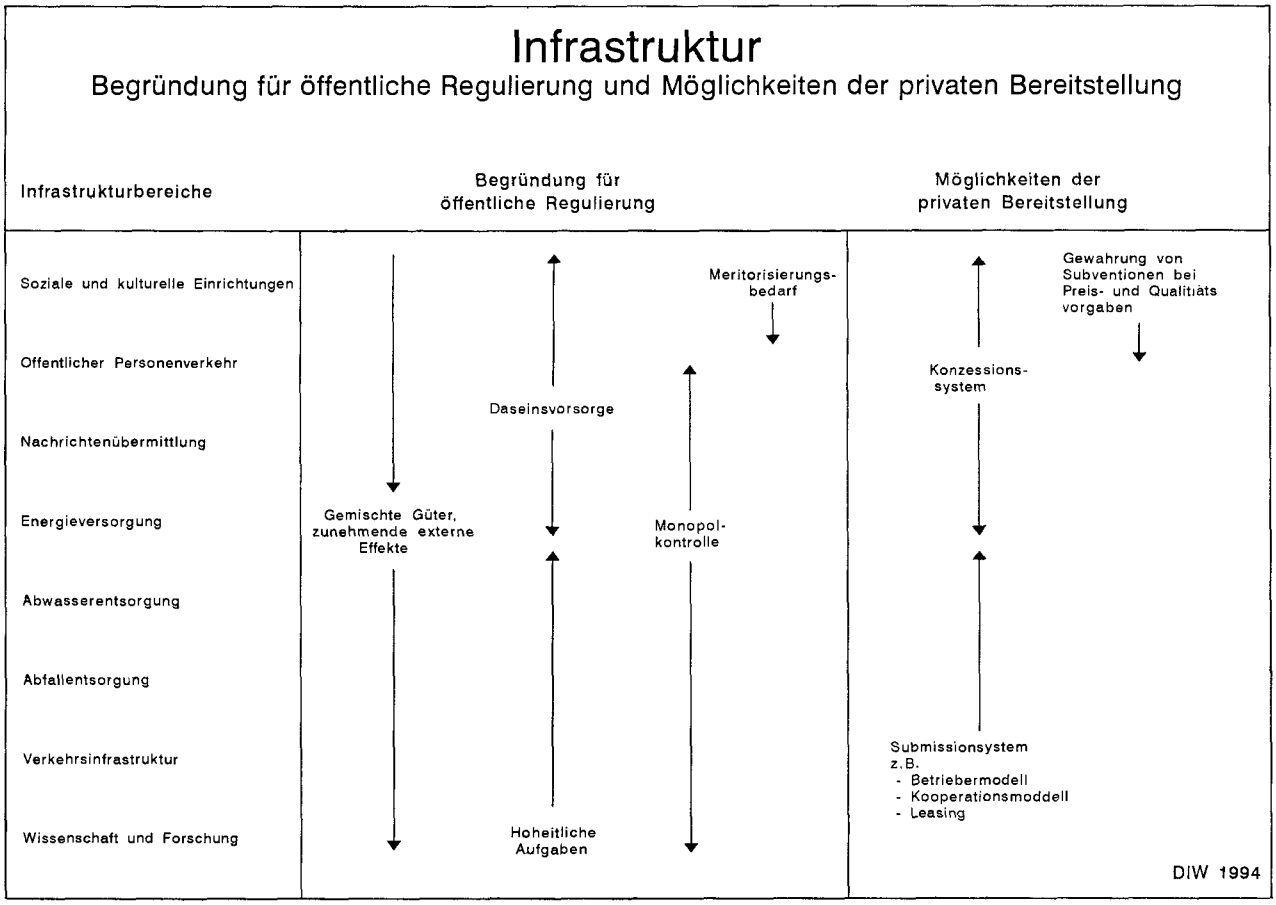
[17] Zu den verschiedenen Definitionen von Infrastruktur, Jochimsen/Gustafsson (1977), S. 38 ff.; Frey (1978), S. 201 ff.; Scheele (1993), S. 17 ff.

haushaltsorientierte und wirtschaftsnahe Infrastruktur. Als Kernbereiche wirtschaftsnaher Infrastruktur werden die Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie die Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen verstanden. Dieser Kernbereich wird zuweilen auch als „sachkapitalorientierte" Infrastruktur bezeichnet. Darüber hinaus gehören zur wirtschaftsnahen Infrastruktur auch humankapitalorientierte Bereiche wie berufliche Bildung, Forschung und Entwicklung. Zur haushaltsorientierten Infrastruktur werden vor allem soziale und kulturelle Einrichtungen und zum Teil auch der Gesundheitsbereich gerechnet. Diese Unterscheidungen sind jedoch nicht trennscharf. Die Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen oder die Ver- und Entsorgung ebenso wie die humankapitalorientierten Infrastrukturbereiche haben haushaltsorientierte Aspekte. Mit „wirtschaftsnah" oder „haushaltsorientiert" ändert sich nur der Blickwinkel, unter dem solche Infrastrukturbereiche betrachtet werden. Auch die haushaltsorientierte Infrastruktur — z.B. die Gesundheitsinfrastruktur — ist eine unerläßliche Voraussetzung für gewerbliches Wirtschaften.

Stets ist bei der Abgrenzung des Infrastrukturbegriffs der öffentliche Sektor tangiert. Unter Infrastruktur wird häufig die öffentliche Infrastruktur verstanden. Zahlreiche Infrastrukturleistungen werden unmittelbar von öffentlichen Körperschaften angeboten, andere dagegen von privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. International bestehen erhebliche Unterschiede in der Organisation der Infrastrukturbereitstellung und deren Aufteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. In vielen Ländern finden sich in den Bereichen öffentlicher Personenverkehr, Wasser- und Energieversorgung oder Nachrichtenübermittlung zahlreiche private oder gemischtwirtschaftliche Anbieter; diese unterliegen jedoch einer intensiven öffentlichen Aufsicht. Andere wichtige Infrastrukturleistungen wie die Verkehrsinfrastruktur, Wissenschaft und Forschung, die Entsorgung oder die traditionellen Bereiche der Nachrichtenübermittlung (Briefdienst, Telefondienst) werden meist von öffentlichen Betrieben oder den öffentlichen Körperschaften selbst angeboten.

Begründet wird die öffentliche Bereitstellung oder öffentliche Regulierung von Infrastrukturleistungen mit deren spezifischen organisatorischen, technischen und ökonomischen Charakteristika. „Öffentliche Güter", „externe Effekte", „natürliche Monopole", „meritorische Güter" und „Daseinsvorsorge" sind die Stichwörter für die wesentlichen Begründungszusammenhänge, mit denen im Infrastrukturbereich öffentliche Eingriffe gerechtfertigt werden (Schaubild 1). So weisen Infrastrukturleistungen in mehr oder weniger großem Anteil den Charakter eines öffentlichen Gutes auf: Sie verursachen positive externe Effekte,

Schaubild 1



die in den übrigen Wirtschaftsbereichen zur Verbesserung der Produktivität beitragen, jedoch nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand internalisierbar sind. Die Bereiche der Ver- und Entsorgungswirtschaft sowie die Verkehrsinfrastruktur sind besonders umweltrelevant. Die öffentliche Organisation des Angebots von Entsorgungsinfrastruktur ist eine zentrale Voraussetzung für eine geordnete umweltgerechte Entsorgung. Von Einrichtung und Betrieb der Verkehrs- und Energieversorgungsinfrastruktur gehen positive wie negative externe Effekte aus, die durchweg keine marktmäßige Internalisierung erfahren. Zahlreiche netzförmige Infrastruktureinrichtungen haben zudem Monopolcharakter, der öffentliche Kontrolle notwendig macht.

Es zeigt sich, daß in sämtlichen Bereichen wirtschaftsnaher Infrastruktur ein Bedarf an öffentlichen Eingriffen besteht. Der Staat kann sich nicht völlig zurückziehen und das Angebot allein den Marktkräften überlassen. Die Rechtsordnung reflektiert diese Zusammenhänge. In vielen Fällen sind die öffentlichen Körperschaften schon öffentlich-rechtlich zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet (z.B. bei der Abwasser- und Abfallentsorgung). Selbst bei den freiwilligen Aufgaben im kommunalen Bereich haben die Bürger Anspruch auf ein bestimmtes Leistungsniveau (Daseinsvorsorge).

Anders als bei den traditionellen Dienstleistungen der Hoheitsverwaltung (wie allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Justiz, Verteidigung) handelt es sich bei den Infrastrukturleistungen jedoch um Mischgüter im Sinne der Theorie der öffentlichen Güter, um Güter also, die in mehr oder weniger großem Anteil den Charakter eines privaten Gutes aufweisen. Einmal abgesehen von Teilbereichen der Verkehrsinfrastruktur (vor allem innerstädtische Straßen) sowie von Wissenschaft und Forschung (soweit sie sich auf allgemeine Grundlagenforschung bezieht), ist das Ausschlußprinzip meist grundsätzlich anwendbar. Dies gilt für die Entsorgung (Abfall- und Abwasserbeseitigung), die Versorgung mit Trinkwasser und Energie, den öffentlichen Personenverkehr, die Nachrichtenübermittlung aber auch für die meisten sozialen und kulturellen Einrichtungen. Die Nachfrager der Leistungen können von der Nutzung ausgeschlossen werden, wenn sie keinen Finanzierungsbeitrag leisten. Privates Angebot ist somit grundsätzlich möglich. Dies gilt erst recht für (Vor-) Leistungen im Rahmen der Produktion von Infrastrukturleistungen. Hier stellt sich die Frage „Eigenfertigung oder Fremdbezug"; letzterer kann von privaten Unternehmen erfolgen.

Infrastrukturleistungen müssen also nicht zwangsläufig durch öffentliche Betriebe oder Unternehmen unmittelbar bereitgestellt werden. Vielmehr ist in vielen Infrastrukturbereichen eine materielle (Aufgaben-) Privatisierung im Sinne eines mehr oder weniger weitgehenden Rückzugs der öffentlichen Körperschaften aus der Leistungserstellung und Leistungserbringung gegenüber den Nutzern grundsätzlich durchführbar. Private Unternehmer werden in die öffentliche Aufgabenerledigung einbezogen. Erforderlich wird dabei eine spezifische Ausgestaltung des institutionellen Rahmens als auch der Kontrolle der eingeschalteten privaten Unternehmen, da die öffentlichen Körperschaften aufgrund des bestehenden öffentlichen Interesses letztlich weiterhin für die Aufgabenerledigung verantwortlich sind. *Regulierung* ist das aus der US-amerikanischen Tradition entlehnte Stichwort, unter dem diese spezifischen Eingriffe theoretisch thematisiert werden. Regulierung umfaßt im engeren Sinne den Einsatz der folgenden vier Instrumente[18]:

— Marktzutrittsbeschränkungen,
— Preisvorschriften (inklusive Gewinn- und Kostenkontrolle),
— Vorgaben über Qualitäten und Konditionen (eventuell bei Gewährung von Subventionen),
— Kontrahierungszwang.

Vor diesem Hintergrund ordnet sich die Frage nach der optimalen Arbeitsteilung des Infrastrukturangebots zwischen öffentlichem und privatem Sektor der Volkswirtschaft in die allgemeine Deregulierungsdebatte ein. Genauer betrachtet geht es dabei nicht um die Frage Regulierung versus Deregulierung, sondern um eine Veränderung des Regulierungsregimes: Bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung des Niveaus an öffentlicher Aufgabenerfüllung soll die Leistungserstellung effizienter gestaltet werden.

3.2 Möglichkeiten zur privaten Bereitstellung von Infrastruktur[19]

In den Infrastrukturbereichen, in denen privates Angebot unmittelbar gegenüber den Nutzern sinnvoll und zulässig, Wettbewerb zwischen Anbietern möglich und eine allzu detaillierte Vorgabe der bereitzustellenden Leistungen nicht erforderlich sind, in denen jedoch aufgrund externer Effekte, wegen Meritorisierungserfordernissen oder zur Kontrolle von Marktmacht eine öffentliche Regulierung geboten erscheint, bieten sich *Konzessionsmodelle* an. Dem bestehenden öffentlichen Interesse an einer bestimmten Form der Leistungserbringung — hier ist vor allem an Preis- und Qualitätsvorgaben zu denken, etwa bei den sozialen und kulturellen Leistungen oder im Nahverkehrsbereich — kann im Konzessionsvertrag durch Abmachungen und Auflagen Rechnung getragen werden. Die Kontrollanforderungen — insbesondere bei der Gewährung von Subventionen — müssen in den Konzessionsverträgen besonders festgelegt werden.

Verbietet sich eine direkte Leistungserbringung durch private Unternehmen gegenüber den Bürgern, etwa aufgrund der Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips oder von rechtlichen Vorgaben (etwa bei den hoheitlichen

[18] Müller/Vogelsang (1979), S. 45.

[19] Die im folgenden allgemein umschriebenen neuen Organisationsformen für öffentliche Leistungen werden unten näher erläutert, vgl. Abschnitte 4.3 ff.

Pflichtaufgaben, z.B. der Abwasser und Abfallbeseitigung), können dennoch wesentliche Teile der Leistungserstellung an private Unternehmen übergeben werden. Die für die Infrastrukturausstattung zuständige öffentliche Körperschaft bleibt in diesen Fällen weiterhin der verantwortliche Aufgabenträger, sie tritt auch nach wie vor gegenüber den Nutzern als Leistungserbringer auf und kassiert die Leistungsentgelte der Nutzer; die Leistungserstellung oder wesentliche Produktions- und Finanzierungsleistungen besorgen jedoch private Unternehmen in eigener Verantwortung, diese agieren gleichsam als „Erfüllungsgehilfen" des öffentlichen Aufgabenträgers nach Maßgabe der in einem Betriebs- oder Betreibervertrag ausgehandelten Leistungscharakteristika, ohne daß es zu vertraglichen Beziehungen zwischen den Nutzern der Leistung und den beauftragten privaten Unternehmen kommt *(Submissionssystem)*. Ein typisches Beispiel hierfür ist das sogenannte *Betreibermodell* im Bereich der Abwasserbeseitigung: Ein privater Unternehmer baut nicht nur eine Kläranlage im Auftrag der Gemeinde, sondern betreibt sie danach eigenverantwortlich über den Zeitraum ihrer Nutzung (in der Regel 20 bis 30 Jahre). Dafür erhält er von der Gemeinde, die weiterhin von den Nutzern die Abwassergebühren einzieht, ein im voraus festgelegtes und nur unter bestimmten Bedingungen veränderbares Betreiberentgelt. In ähnlicher Weise werden in *Leasingmodellen* private Unternehmen in erheblichem Umfang in die öffentliche Leistungserstellung einbezogen.

Eine weitere Variante der Einbeziehung privater Wirtschaftssubjekte in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben stellen *Kooperationsmodelle* oder *„Public Private Partnerships"* (PPP) dar. Anstatt einem privaten Betreiber auf lange Zeit diese Aufgabe zu übertragen, gründet die Gemeinde zusammen mit einem privaten Unternehmen eine von ihr majorisierte Besitzgesellschaft. Der operative Betrieb wird meist von dem privaten Unternehmen oder von einer Tochter desselben übernommen.

In den Fällen, wo ohnehin bereits private Betreiber oder freie Träger unentgeltliche oder nicht kostendeckende Leistungen für öffentliche Körperschaften erbringen und die Zahl der Begünstigten überschaubar ist, bietet es sich an, anstatt einer direkten Subventionierung der Anbieter die Förderung den Begünstigten direkt zukommen zu lassen, etwa über Gutscheine (Vouchers), die diese dann zur Bezahlung der Leistung verwenden können. Dieses System spielt eine gewisse Rolle bei der Sozialhilfe, wo bei Heimunterbringung Lebensmittelgutscheine ausgegeben werden. Das Gutscheinsystem wird ferner diskutiert im Bildungsbereich und bei sonstigen sozialen und kulturellen Einrichtungen.

Vielfältige Möglichkeiten der Privatisierung ergeben sich erst recht im Bereich der sogenannten Annexaufgaben, bei denen es sich um Vorleistungen im Rahmen der Produktionsprozesse handelt, die von Hilfsbetrieben oder Abteilungen innerhalb der öffentlichen Betriebe und der Kernverwaltung bewältigt werden und den Eigenbedarf abdecken, z.B. die Gebäudereinigung, Kantinen, Bauhöfe und Regiewerkstätten, teilweise aber auch um freiberufliche Leistungen wie Unternehmens- und Rechtsberatung, Planungsleistungen, Personalschulung. Hierbei liegt die typische betriebswirtschaftliche Entscheidungssituation „Eigenfertigung oder Fremdbezug?" vor. Eigenproduktion kann in vielen Fällen sinnvoll durch Fremdbezug von Privaten ersetzt werden; die Rede ist auch von „contracting out" oder „outsourcing".

3.3 Effizienzgewinne und Restriktionen einer privaten Bereitstellung von Infrastruktur

3.3.1 Die Idee der privaten Bereitstellung von Infrastruktur

Die marktwirtschaftliche Ordnungsentscheidung der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland bedingt die Subsidiarität der öffentlichen Aufgabenerledigung[20]. Erst wenn private Anbieter die betreffenden Leistungen nicht oder nicht in effizientem Ausmaße anbieten — so auch die Theorie der öffentlichen Güter —, soll und muß der Staat als Sachwalter des Gemeinwesens eingreifen und für eine effiziente Aufgabenerfüllung sorgen. Wie oben gezeigt, ist es dabei aber keineswegs erforderlich, daß der Staatssektor die Leistungen selbst produziert; vielmehr kann er private Unternehmer damit beauftragen und sich auf Regulierungsaufgaben beschränken.

Als Hauptziel der privaten Bereitstellung oder Privatisierung öffentlicher Leistungen wird an erster Stelle das Bestreben nach höherer Effizienz genannt. Von der wettbewerbs- und marktgesteuerten Verlagerung der Produktion auf private Wirtschaftssubjekte verspricht man sich einen geringeren Ressourcenverbrauch, der entweder den Nutzern über verringerte Entgelte direkt zugute kommen kann oder aber die öffentlichen Körperschaften finanziell entlastet. In dynamischer Perspektive ergeben sich bei hinreichendem Wettbewerbsdruck zusätzlich die Vorteile einer schnellen und flexiblen Anpassung der Produktion an sich verändernde Nachfrageverhältnisse und Produktionsverfahren sowie eine schnellere Umsetzung des technischen Fortschritts.

Höhere Effizienz im privaten Sektor der Volkswirtschaft wird vor allem mit den günstigeren Anreizmechanismen der Privatwirtschaft im Vergleich zur öffentlichen Produktion begründet, wie sie durch den „property rights"- und „agency"-Ansatz, die Wettbewerbstheorie, die ökonomische Theorie der Politik und die Bürokratietheorie beschrieben werden[21]. Ein Unternehmer oder Manager in der Privatwirtschaft hat — sofern sein Unternehmen einem hinreichend hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist — ein

[20] Möllemann (1991), S. 491; Kronberger Kreis (1993), S. 17 ff.; BMWi (1993), S. 72 ff.; Standortbericht (1993), S. 40 ff.

[21] Pommerehne (1976/77), S. 274 ff.; Metzger (1990), S. 48 ff.; Scheele (1993), S. 244 ff.; vgl. auch Monopolkommission (1992), Tz. 45.

vitales Eigeninteresse an einer möglichst hohen Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens, von der sein Einkommen, Sozialprestige etc. in hohem Maße abhängt. Ein solcher Wettbewerbsdruck, der unwirtschaftliches Verhalten mit Einkommens- oder Vermögensverlust bestraft, fehlt in der öffentlichen Wirtschaft mangels Leistungswettbewerbs weitgehend. Den Verantwortlichen im öffentlichen Dienst werden oft andere Zielvorstellungen als die Effizienz der Leistungserstellung nachgesagt. Namentlich wird ihnen unterstellt, sie strebten vor allem die Ausweitung ihres Aufgabenbereiches sowie die Aufwertung der bestehenden Planstellen an, um damit sowohl ihr Einkommen als auch ihr Sozialprestige zu erhöhen — Zusammenhänge, die in den siebziger Jahren auf die griffige Formel „Kluncker plus Parkinson" gebracht wurden. Ämterpatronage und Protektion, „Klüngel", Vorteilsnahme und Korruption im öffentlichen Dienst allgemein und insbesondere bei den Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen[22] erregen regelmäßig großes öffentliches Aufsehen und diskreditieren den öffentlichen Dienst, wie hoch auch immer man die Bedeutung dieser Phänomene tatsächlich zu bewerten hat — zumal im Vergleich mit den Verhältnissen in denjenigen Bereichen der Privatwirtschaft, die keinem oder nur geringem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Nicht zuletzt ist das öffentliche Dienstrecht wenig leistungs- und motivationsfreundlich. Bezahlung und Karrierechancen orientieren sich nach wie vor stark an formalen Kriterien, die viel mit Stellenbeschreibung, Stellenkegel, persönlichen Lebensumständen und der formalen Ausbildung zu tun haben; persönlicher Einsatz und individuelle Leistung werden zu gering honoriert. Das Personalwesen der öffentlichen Wirtschaft ist immer noch stark vom aus der Zeit des absolutistischen Staates überkommenen Geist des Berufsbeamtentums geprägt, der sich namentlich in seiner preußisch-deutschen Tradition durch einen eigentümlichen Korpsgeist, standesgemäße Einstufung, Bezahlung und Versorgung sowie einer starken auch ideologischen Bindung an den Dienstherrn auszeichnete („travailler pour le roi de Prusse").

Die Unternehmen und Haushalte als Nutzer der Infrastruktur einerseits sowie als Gebühren-, Beitrags- und Steuerzahler oder als Wähler andererseits haben in der Regel nur ein geringes Interesse an der aktiven Kontrolle des Infrastrukturangebotes der öffentlichen Aufgabenträger. Zwar sind sie bei vielen Leistungen mangels privaten Angebots oder aufgrund von hoheitlicher Verpflichtung auf die öffentlichen Anbieter angewiesen. Individuell haben sie jedoch in der Regel nur geringen Einfluß auf die politischen und administrativen Entscheidungsprozesse. Anders ist dies bei Großbetrieben mit einem spezifischen Infrastrukturbedarf, die ihre Interessen gegenüber den öffentlichen Körperschaften zu artikulieren verstehen. Dies ist ein Problem insbesondere bei denjenigen Infrastrukturbereichen, deren Kosten nicht unmittelbar den davon profitierenden Unternehmen angelastet werden, etwa im Falle von spezieller Verkehrsinfrastruktur oder der Flächenbereitstellung. Hier besteht die Gefahr, daß diese Infrastrukturbereiche zulasten anderer übermäßig ausgebaut werden.

Um mittels privater Bereitstellung von Infrastruktur mögliche Effizienzgewinne tatsächlich zu realisieren, kommt es vor allem darauf an, Wettbewerb über einen möglichst weiten Leistungsumfang zwischen verschiedenen Anbietern herzustellen. Auf diese Weise kann von vornherein die Gesamtleistung, bestehend aus Planung, Finanzierung, Bau/Beschaffung und laufendem Betrieb, ganzheitlich optimiert werden. Die Erfahrungen mit dem Betreibermodell in Niedersachsen zeigen, daß insbesondere die Veränderung der Grundkonzeption zu erheblichen Kosteneinsparungen führt[23]. Durch technische und organisatorische Verbesserungen gegenüber dem Regieentwurf der Gemeinde und die Einbringung von spezifischem Know-how konnten die Kosten zum Teil erheblich gesenkt werden (z.B. mehrere dezentrale Kläranlagen statt Sammlung der Abwässer in einer zentralen Einheit).

Demgegenüber findet bei der traditionellen öffentlichen Leistungserstellung ein solcher Leistungswettbewerb regelmäßig erst bei konkreten Teilleistungen oder Bauvorhaben statt, nicht aber bereits bei der Entwicklung der Gesamtkonzeption. In dieser ersten Phase sind die Anreizmechanismen eher ungünstig: Die Planungsabteilungen der öffentlichen Verwaltung sind in der Regel wenig innovationsfreudig und neigen zu einer konventionellen Ausführung der Anlagen; hinzugezogene externe Berater haben vielfach ein Interesse an einem möglichst großen Leistungsumfang, da sie entsprechend entlohnt werden (z.B. Ingenieure und Architekten nach der HOAI); Aufsichtsbehörden sind allein an der Einhaltung technischer Normen und Standards interessiert, präferieren also eher eine aufwendige Ausführung der Anlagen; zudem gibt es immer wieder Fälle, wo sich Kommunalpolitiker „ein Denkmal setzen" wollen. Zwar lassen sich technische und organisatorische Optimierungen im Prinzip — wie unten näher dargestellt — auch im öffentlichen Betrieb durchführen. Dies ist jedoch mit einem hohen Kontrollaufwand verbunden: Die Leistungsvorgaben für das Management, für die einzelnen Bereiche und Abteilungen müssen geeignet festgelegt und kontrolliert werden; bei externen Planungswettbewerben muß der Gefahr begegnet werden, daß die externen Gutachter — um den Wettbewerb zu gewinnen — Planungen oder Vorschläge einreichen, die sich praktisch nicht umsetzen lassen. Hier vor allem kommt die Grundidee der privaten Bereitstellung zum Tragen, im Wettbewerb eine Gesamtoptimierung zu erreichen. Der private Unternehmer wird durch die Übernahme der Gesamtleistung auf sein Angebot verpflichtet. Nach Vertragsabschluß trägt er für den gesamten Vertragszeitraum das unternehmerische Risiko für die Erbringung der Leistung.

---

[22] Dazu die seinerzeit aufsehenerregende Studie von Scheuch/Scheuch (1992).

[23] Spelthahn/Steger (1992), S. 62 ff.

Dagegen spielen die Eigentumsfrage oder die dahinterstehenden Finanzierungsverhältnisse, die in der Diskussion um die Möglichkeiten der Privatisierung in der breiten Öffentlichkeit vornehmlich herausgestellt werden, nur eine untergeordnete Rolle. Ein öffentliches Unternehmen — gleich ob öffentlicher oder privater Rechtsform —, das sich ohne Wettbewerbsvorteile in Konkurrenz mit privaten Anbietern zu behaupten hat, muß langfristig ebenso effizient wie seine Konkurrenten wirtschaften. Um diese kompetitiven Anreizwirkungen herzustellen, kann es unter Umständen schon genügen, allein die Möglichkeit einer privaten Bereitstellung in Erwägung zu ziehen, um gleichsam eine potentielle Wettbewerbslage herzustellen[24]. Die bisher mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten öffentlichen Betriebe müssen dann die drohende Konkurrenz privater Anbieter befürchten und werden auf diese Weise veranlaßt, Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen.

Erfahrungen mit Betreibermodellen im Abwasserbereich lassen erkennen, daß die Projektabwicklung deutlich beschleunigt werden kann[25]. Dies ist auch ein wichtiges Motiv für die im Aufbau befindlichen Zweckverbände in den neuen Bundesländern, die sich für eine Privatisierungslösung entschieden haben. Gerade in einer wirtschaftlichen Umbruchsituation, wie sie in den neuen Bundesländern vorliegt, ist ein möglichst frühzeitiges Angebot von wirtschaftsnaher, zu den gewerblichen Aktivitäten *komplementärer* Infrastruktur ein gewichtiger Faktor der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung[26].

Daneben spielen eine Reihe weiterer ordnungspolitischer Motive für die Forderung nach einer verstärkten Privatisierung oder privaten Bereitstellung öffentlicher Leistungen eine Rolle: allgemein die Belebung der Marktkräfte und die Begrenzung des öffentlichen Sektors der Volkswirtschaft, die Entschuldung der öffentlichen Körperschaften, die Veränderung der Vermögensverteilung, nicht zuletzt auch das Bestreben nach Zurückdrängung des politischen Einflusses auf das Güterangebot und die Begrenzung des Einflusses der Gewerkschaften[27].

3.3.2 Organisatorische Anforderungen und Kosten der Regulierung

Je nach Aufgabenbereich werfen die organisatorischen Anforderungen und Kosten des mit der privaten Bereitstellung verbundenen Regulierungsverfahrens große Probleme auf. Werden private Wirtschaftssubjekte in erheblichem Ausmaß in die öffentliche Leistungserbringung einbezogen, wie es für das Submissionssystem, teilweise aber auch für das Konzessionssystem typisch ist, bedarf es diffiziler Verfahrens- und Vertragsgestaltungen, um die gegenseitigen Rechte und Pflichten zu regeln. Die Leistung muß genau umschrieben werden, um zu verhindern, daß der eingeschaltete Unternehmer allein die lukrativen Leistungsbereiche erfüllt und die übrigen vernachlässigt („Rosinenpicken"). Es entstehen Transaktionskosten[28], die gegen die Vorteile einer privaten Bereitstellung aufgerechnet werden müssen.

Die Regulierungserfordernisse sind dann besonders hoch, wenn die Leistungsbeziehungen zu den eingeschalteten privaten Unternehmen spezifischer und langfristiger Natur sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die auszugliedernden Leistungen den Einsatz von hochspezifischen Anlagegütern mit langer Kapitalbindungsdauer oder von hochqualifiziertem Personal erfordern; etwa beim Bau und Betrieb einer Kläranlage oder von Verkehrsinfrastruktur. Nach der Investition entsteht über einen langen Zeitraum hinweg die typische Situation eines bilateralen Monopols. Ein Wechsel des Vertragspartners ist ausgeschlossen oder nur unter Inkaufnahme erheblicher zusätzlicher Kosten möglich. Der private Investor wird die Gefahr hoher „sunk costs" erkennen, daß nämlich der Liquidationserlös der für den speziellen Einsatz angefertigten Anlagegüter nur einen Bruchteil der Anschaffungs- oder Herstellungskosten beträgt. Er wird daher auf eine langfristige Vertragsgestaltung entsprechend der Kapitalbindungsdauer bestehen. Die öffentliche Körperschaft wiederum muß verhindern, daß der private Betreiber nach Vertragsabschluß seine monopolistische Situation ausnutzt. So muß Vorsorge getroffen werden über die Anpassung des Entgelts bei Veränderung der Kosten oder des Leistungsumfangs; es müssen Vorkehrungen für eventuell erforderlich werdende Erweiterungsinvestitionen vereinbart werden; auch muß sich die öffentliche Körperschaft gegen das Ausfallrisiko des privaten Anbieters schützen und sich gegebenenfalls Zugriffsrechte auf die Anlagen und das Personal sichern. Ferner müssen Haftungsfragen geregelt werden. Insgesamt hat die öffentliche Körperschaft in großer Anzahl vertragliche Abreden zu bewältigen, die erheblichen Informations-, Planungs- und Kontrollaufwand mit sich bringen. So entstehen Informations- und Beratungskosten vor Vertragsabschluß, etwa zur Markterkundung und zur Durchführung eines Ausschreibungswettbewerbs, Kosten des Vertragsabschlusses und während der Laufzeit des Vertrags Kosten der Kontrolle. Die Abwicklung des Ausschreibungswettbewerbs und des anschließenden Vertragsabschlusses ist nicht ohne die Mitarbeit von technischen, juristischen und ökonomischen Beratern zu bewerkstelligen. Dies ist gerade in den neuen Bundesländern ein großes Problem, wo angesichts der Arbeitsüberlastung in der Kernverwaltung und des Mangels an erfahrenen Mitarbeitern die gründliche Vorbereitung einer Privatisierungslösung seitens der Kommunen schnell an organisatorische und personelle Grenzen stößt[29].

---

[24] So das Konzept des „contestable market", dazu Baumol/Panzar/Willig (1982).

[25] Rudolph (1994), S. 95.

[26] SVR (1991), Tz. 463.

[27] Vgl. Metzger (1990), S. 38 ff.; Schweisfurth (1991), S. 7 f.; Möllemann 1991, S. 491 f.; Scheele (1993), S. 39 f.

[28] Zum Transaktionskostenansatz vor dem Hintergrund der Diskussion der privaten Bereitstellung von Infrastruktur, Budäus (1993), S. 117 ff.

[29] Streibel u. a. (1992), S. 84; Witt (1993), S. 23 ff.

Zudem müssen bei nicht vorhergesehenen Ereignissen (vor allem: ein höherer Leistungsumfang aufgrund veränderter technischer oder rechtlicher Rahmenbedingungen) unter Umständen Vertragsinhalte neu ausgehandelt werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Verhältnisse in den neuen Bundesländern, wo die zukünftigen Leistungsanforderungen in der aktuellen Umbruch- und Aufbausituation nur schwer abzuschätzen sind.

Von Nachteil ist bei langfristigen Vertragszeiträumen die Notwendigkeit, die Entgelte für die privaten Leistungen und deren sukzessive Anpassung im voraus festzulegen. Einsparungsmöglichkeiten aufgrund von sich neu ergebenden technisch-organisatorischen Rationalisierungen (z.B. durch technischen Fortschritt) erhöhen zunächst den Gewinn des privaten Unternehmers und können nur unter Schwierigkeiten — durch Verhandlungen zwischen der öffentlichen Körperschaft und den privaten Unternehmen über eine entsprechende Verminderung der Entgelte — weitergegeben werden. Nachteilig ist auch der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Körperschaften im Falle eines langfristigen Vertrags, wie er insbesondere bei Betreiber- oder Leasingmodellen abgeschlossen wird. Dies verringert zugleich aber auch die Möglichkeiten von Politik und Verwaltung zu nicht sachgerechter Einflußnahme.

Nicht zuletzt besteht gerade in den neuen Bundesländern die Gefahr, daß die mit komplizierten Betreiber- und Finanzierungskonstruktionen (z.B. Leasing etc.) oder mit Kooperationsmodellen unerfahrenen Kommunalpolitiker und Verwaltungsleiter angesichts der Dringlichkeit mancher Aufgabe übereilt oder ohne ausreichenden Anbieterwettbewerb unvorteilhafte Verträge abschließen.

Bei einer Gesamtbewertung dieser besonderen und neuartigen Regulierungserfordernisse im Falle der Einbeziehung privater Unternehmen muß jedoch berücksichtigt werden, daß auch den öffentlichen Betrieben Informations- und Kontrollkosten entstehen, etwa bei der Einschaltung externer Berater oder bei der Durchführung eines Ausschreibungswettbewerbs für Teilleistungen. So sind kleinere Gemeinden oft nicht in der Lage, die entsprechenden Leistungen selbst zu erbringen. In diesen Fällen besteht insbesondere bei der öffentlichen Leistungserbringung die Gefahr, daß ineffiziente Anlagen aufgebaut werden, zumal wenn die Verantwortungsträger noch unerfahren sind. Bei privaten Lösungen ist die öffentliche Resonanz in der Regel größer, was eine effektivere öffentliche Kontrolle zur Folge hat.

3.3.3 Finanzierungsaspekte

Die private Bereitstellung oder Privatisierung von Infrastruktur erweitert die Finanzierungsspielräume der öffentlichen Haushalte nur insoweit, als es gelingt, Effizienzgewinne zu realisieren. Darüber hinaus entlastet die Einschaltung privater Unternehmen die öffentlichen Körperschaften von der Investitionsfinanzierung und den laufenden betrieblichen Aufwendungen zur Produktion der betreffenden Leistungen; dafür haben sie dem privaten Unternehmer ein Entgelt für dessen Leistungen zu zahlen, das den laufenden Haushalt belastet. In die Berechnung dieses Entgelts gehen selbstredend auch die Kapitalkosten des eingeschalteten Unternehmers ein. Die aktuelle Verschuldung der öffentlichen Körperschaften fällt zwar geringer aus; statt dessen werden aber finanzielle Lasten in die Zukunft verschoben[30]. Allein finanzierungstechnisch betrachtet — also gleichsam ceteris paribus und damit abgesehen von realwirtschaftlichen Einsparungen durch technische und organisatorische Optimierungen im Rahmen einer Privatisierungslösung — bringt die Einschaltung privater Unternehmen keine Vorteile. Ganz im Gegenteil: Aufgrund der erstrangigen Bonität der öffentlichen Schuldner sowie der bevorzugten bankenaufsichtsrechtlichen Behandlung ist der öffentliche Kredit regelmäßig kostengünstiger als eine private Finanzierung. Diesen Finanzierungsnachteil versuchen auch manche Privatisierungslösungen zu umgehen, indem der öffentliche Auftraggeber über ein Factoring-Modell indirekt in die Finanzierung des privaten Unternehmens integriert wird[31].

Allenfalls mögen sich im kommunalen Bereich, insbesondere bei kleineren und hochverschuldeten Gemeinden, durch die formale Umgehung der Verschuldungsgrenze unter Umständen erweiterte Finanzierungsspielräume ergeben[32]. Doch gilt eben auch hier, daß im Fall der privaten Bereitstellung künftige Finanzierungslasten gleichen oder sogar höheren Barwertes im Vergleich zum konventionellen Kommunalkredit anfallen. Die Privatisierung oder private Bereitstellung entlastet die Gemeinde zwar von den betrieblichen Aufwendungen zur Produktion der betreffenden Leistungen; sie braucht aber die Investition nicht über ihren Vermögenshaushalt zu finanzieren. Hebt man jedoch auf den üblichen Maßstab für die kommunale Verschuldungsfähigkeit ab, die sogenannte freie Finanzspitze der Folgeperioden (der Überschuß des Verwaltungshaushaltes abzüglich der Tilgungen), so schneidet die Privatisierungslösung nicht günstiger ab: Zwar fallen keine Zins- und Tilgungszahlungen für den Kommunalkredit an, dafür wird der Verwaltungshaushalt laufend mit dem Entgelt an das private Unternehmen belastet[33].

Erst recht begründen Privatisierungslösungen bei der Finanzierung der rentierlichen Investitionen der Gemeinden keine erweiterten Finanzierungsspielräume. Die Kommunalaufsichtsbehörden unterscheiden im allgemeinen zwischen rentierlichen und nicht rentierlichen Investitionen. Trotz des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Gesamtdeckung genehmigen sie regelmäßig Kredite für rentierliche Investitionen unabhängig von der Gesamtverschuldung der Gemeinde. Auch was die Inanspruchnahme der Kapitalmärkte anbelangt, so macht es keinen Unterschied,

---

[30] Vgl. Rehkugler (1993), S. 139 ff.

[31] Näheres dazu unten, Abschnitt 4.3.

[32] Rudolph (1994), S. 93.

[33] Vgl. Rehkugler (1993), S. 140 f.

ob eine Infrastrukturinvestition über den öffentlichen Kredit oder privat finanziert wird.

Private Finanzierung kann jedoch vordergründig günstiger sein in den Fällen, in denen sich Steuervorteile für private Besitzgesellschaften bzw. Leasinggeber oder Betreiber ergeben; speziell zur Finanzierung von Immobilien können geschlossene Immobilienfonds eingeschaltet werden. Dies wird möglich durch die Ausnutzung von Sonderabschreibungen, geschickte Steuerplanung, etwa die „Gestaltung" von Anlaufverlusten, Wahl des Abschreibungsverfahrens etc. Die Finanzierungskosten werden dadurch zum Teil unter das Niveau des öffentlichen Kredits gesenkt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß damit an anderer Stelle öffentliche Einnahmen ausfallen und überdies in volkswirtschaftlicher Sicht die Finanzierungsstruktur verzerrt wird. Dies ist allerdings eher ein grundsätzliches Argument gegen die Gewährung derartiger Steuervergünstigungen. Wenn sich die Finanzpolitik jedoch dieses Förderinstruments bedient, sollten auch öffentliche Investitionen in den Genuß derartiger Finanzierungsvorteile kommen. Es muß aber klar sein, daß deren Vorteil gesamtwirtschaftlich eher zweifelhaft ist.

Nur insoweit der private Unternehmer die betreffende Leistung billiger erstellt, als es die öffentlichen Körperschaften selbst könnten, kommt es zu einer dauernden finanziellen Entlastung der öffentlichen Haushalte und des Kapitalmarktes. Dies ist jedoch primär keine Frage der Finanzierung, sondern hängt mit der Effizienz der gesamten realwirtschaftlichen Leistungserstellung zusammen. Eine ausreichende Finanzausstattung der öffentlichen Aufgabenträger ist in jedem Falle die unerläßliche Voraussetzung für einen schnellen Auf- und Ausbau dringend benötigter, zu privaten Investitionen komplementärer und die natürlichen Lebensgrundlagen schützender Infrastruktur, daran ändert auch die Privatisierung oder private Bereitstellung nichts.

Die Staatsquote wird durch Privatisierung oder private Bereitstellung von Infrastruktur nur dann gesenkt, wenn statt der öffentlichen Körperschaft private Unternehmen die betreffenden Aufgaben im Rahmen eines Konzessionsmodells oder ähnlicher Lösungen übernehmen, die Leistungen direkt gegenüber den Nutzern erbringen und die Entgelte selbst einziehen. Dies geschieht etwa bei der Privatisierung von Verkehrswegen mittels „road pricing". Die Staatsquote wird jedoch nicht gesenkt in den zahlreichen Fällen, in denen private Unternehmen im Wege des Submissionssystems in die öffentliche Leistungserstellung einbezogen werden. Dann sind sie lediglich „Erfüllungsgehilfen" der sie beauftragenden öffentlichen Körperschaft, die auch weiterhin die Entgelte von den Nutzern einzieht (z.B. beim Betreibermodell in der Abwasserbeseitigung). Die Entgelte für die erbrachten Leistungen fließen also durch die Kassen des Staatssektors an die eingeschalteten privaten Unternehmer. Die Staatsquote bleibt langfristig unverändert. Zwar vermindern sich die aktuellen Investitionen des öffentlichen Sektors, dafür steigt der Staatsverbrauch um die Entgelte für die eingeschalteten privaten Unternehmen. Dies mag sogar Fehlinterpretationen Vorschub leisten, da sich hinter dieser Erhöhung des Staatsverbrauchs im wesentlichen Finanzierungsbeiträge für öffentliche Investitionen verbergen. Einmal mehr zeigt sich an dieser Stelle die Fragwürdigkeit, die formal-statistische Kennzahl der Staatsquote als Indikator für die Effizienz der Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor der Volkswirtschaft zu verwenden.

3.3.4 Sozialpolitische Fragen

Im Zusammenhang mit der privaten Bereitstellung öffentlicher Leistungen sind ferner die sozialökonomischen und sozialpolitischen Wechselwirkungen zu beachten. Sofern die private Bereitstellung bisher öffentlich angebotener Leistungen mit qualitativen und quantitativen Veränderungen des Leistungsangebots einhergeht, sehen sich die bisherigen Nutzer einer veränderten Inzidenzposition gegenübergestellt, die allerdings in ihrer Höhe und Merklichkeit individuell stark differiert[34]. Wird z.B. anläßlich einer Privatisierungsmaßnahme die frühere Subventionierung der Leistungsabgabe mittels nicht-kostendeckender Entgelte aufgegeben, erleben die Nutzer der Leistung einen merklichen (Real-) Einkommensnachteil. Der den übrigen Mitgliedern der öffentlichen Körperschaft in der einen oder anderen Weise zugute kommende Einsparungseffekt dürfte dagegen bei den meisten kaum ins Gewicht fallen und in der Regel gar nicht wahrgenommen werden. Die Betroffenheit von den Verteilungswirkungen von Privatisierungsmaßnahmen ist ungleich größer bei denjenigen Wirtschaftssubjekten, deren wirtschaftliche Tätigkeit wesentlich mit der öffentlichen Leistungserstellung zusammenhängt. Hier ist vor allem an die Beschäftigten in den an Private zu vergebenden Bereichen der öffentlichen Betriebe zu denken. Insbesondere die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes betonen die negativen Beschäftigungswirkungen und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen sowie der Entlohnungsstrukturen durch die Privatisierung von bisher kommunalen Leistungen[35].

Regelmäßig kommt es zu negativen Beschäftigungswirkungen, bisweilen auch zur Verschlechterung sowohl der Arbeitsbedingungen als auch der Entlohnungsstrukturen durch die private Bereitstellung von bisher öffentlichen Leistungen. Sofern — was häufig unterstellt wird — öffentliche Betriebe personell überbesetzt sind, führen Privatisierungsmaßnahmen tendenziell zu erhöhter Arbeitslosigkeit. In ähnlicher Weise können auch einzelne Lieferanten oder Vermieter in hohem Maße betroffen sein. Insbesondere ist dies ein Problem bei Leistungen, die vor allem durch Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation produziert werden, z.B. in den Bereichen Straßenreinigung und Abfallbeseiti-

[34] Vgl. Steinheuer (1991), S. 28 ff.

[35] Metzger (1990), S. 86 ff.

gung. Hierbei ist davon auszugehen, daß private Anbieter Rationalisierungsmaßnahmen durchführen und Arbeitsplätze abbauen.

Auf einer noch allgemeineren Ebene gilt dies für die öffentlichen Körperschaften in den neuen Bundesländern. Dort sind die Produktions- und Arbeitsbedingungen teilweise auch heute noch durch die Verhältnisse aus der Zeit vor der Wende geprägt. Entsprechend ist der Arbeitsplatzabbau erheblich, wenn Investitionen in moderne Ausrüstungen vorgenommen werden. Werden veraltete Kohleheizungen durch moderne Heizungsanlagen ersetzt, wird der Arbeitsplatz des Heizers überflüssig; werden neue Bürokommunikationstechniken eingeführt, werden weniger Schreibkräfte gebraucht. Bisher ist der Personaleinsatz vor allem in den Bereichen der Sozial- und Jugendhilfe, der Gesundheitsversorgung sowie bei Sport- und sonstigen Freizeiteinrichtungen erheblich verringert worden[36]. Dabei sind auch Arbeitskräfte mit höherer Qualifikation entlassen worden: Erzieher/innen und Sozialpädagogen in den Einrichtungen der Kinderbetreuung und Jugendpflege, Pflegekräfte in der Gesundheitsversorgung (Polikliniken). Überwiegend dürften jedoch Arbeitsplätze mit geringer oder nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt gefragter Qualifikation abgebaut werden, was die strukturelle Arbeitslosigkeit weiter erhöht und letztlich den öffentlichen Sektor an anderer Stelle — bei den Sozialleistungen — belastet. Dies kann nicht bedeuten, ineffiziente Produktionsverhältnisse aufrechtzuerhalten. Die öffentlichen Arbeitgeber stehen jedoch in der Verantwortung, die Umorganisation der Produktions- und Arbeitsbedingungen möglichst sozialverträglich in die Wege zu leiten.

Ferner ist zu bedenken, daß gerade in Leistungsbereichen mit einem hohen Anteil von geringqualifizierten, insbesondere weiblichen Arbeitskräften die Kostenvorteile privater Anbieter gegenüber den öffentlichen Betrieben zum Teil auf eine niedrigere Entlohnung bzw. geringere soziale Absicherung oder schlechtere Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten zurückzuführen sind: angefangen bei einer gezielten Ausnutzung der Möglichkeiten zu sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bis hin zu Rekrutierungen auf dem grauen und schwarzen Arbeitsmarkt. Hier sind allerdings primär die Arbeitsmarkt- und die Sozialpolitik gefordert, die Regelungen zu den sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu überprüfen und wirksame Maßnahmen gegen die Schwarzarbeit zu ergreifen.

Was freilich die Gewinnung von gut- bis hochqualifizierten Arbeitskräften anbelangt, so dürften sich die Möglichkeiten dazu im Falle der Privatisierung verbessern. Private Unternehmen brauchen auf das öffentliche Dienstrecht mit seinen teilweise starren und antiquierten Entlohnungs- und Beförderungsstrukturen keine Rücksicht zu nehmen.

3.3.5 Ideologische und meritorische Fragen

Ferner muß beachtet werden, daß nicht wenige Infrastrukturbereiche ideologisch hoch aufgeladen sind, etwa die Energiewirtschaft, der Verkehrsbereich, die Abwasser- und Abfallbeseitigung bis hin zu den sozialen Leistungen (z.B. Kinderbetreuung). Politik und Verwaltung haben dies mit Rücksicht auf die Öffentlichkeitswirksamkeit der Privatisierungsmaßnahmen zu bedenken. Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch an die lange gemeinwirtschaftliche Tradition der öffentlichen Versorgungswirtschaft, insbesondere im kommunalen Bereich („Gemeindesozialismus"). In weiten Bevölkerungskreisen ist die Idee einer gemeinschaftlichen Bedarfsdeckungswirtschaft der Gemeinde noch weit verbreitet. Dies führt zu einer grundsätzlich skeptischen Einstellung gegenüber der Einbeziehung privater Unternehmen. Das auch heute noch oft zu vernehmende Argument, ein privater Anbieter könne eine Leistung doch gar nicht billiger erbringen, „da er ja Gewinn machen muß", ist Ausdruck dieser Haltung.

Unter weit gefaßten gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten spielen bei der privaten Bereitstellung von Infrastruktur auch Meritorisierungsfragen eine gewisse Rolle, insbesondere dann, wenn derartige Maßnahmen mit Leistungsminderungen einhergehen und die Nachfrage elastisch darauf reagiert. Bei zahlreichen Fällen meritorischer Güter in den Bereichen sozialer und kultureller Leistungen, z.B. Jugendzentren oder Sportstätten/Schwimmbädern, dürfte sich nach einer Verteuerung des Angebots eine erheblich geringere Nachfrage einstellen. Dies kann vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Umbruchsituation in den neuen Bundesländern und dem damit einhergehenden radikalen sozialen Wandel langfristig bedenkliche Folgen haben.

3.4 Fortentwicklung von rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen

Die Entscheidungsfrage „private versus öffentliche Bereitstellung" wird in vielen Fällen durch die Rechtsordnung sowie durch Verwaltungsvorschriften verzerrt. Hierbei ist insbesondere zu denken an das Steuerrecht, an das Haushaltsrecht, an das Verfahren der Kommunalaufsicht sowie an Zuwendungs- oder Förderrichtlinien. Nicht zu vergessen ist daneben das Interesse der Kommunen an Einnahmen aus ihren Wirtschaftsbetrieben, indem sie den Nutzern von Leistungen in den Bereichen Versorgung und Entsorgung überhöhte Gebühren bzw. sonstige Entgelte abverlangen („Gebührenfiskalismus").

3.4.1 Steuerrechtlicher Handlungsbedarf

Besonders steuerliche Aspekte sind bedeutsam für zahlreiche institutionelle Gestaltungen bei der privaten Bereitstellung von Infrastruktur. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Befreiung der hoheitlichen Tätigkeit öffentlicher Körperschaften (Hoheitsbetrieb) von der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer (§§ 1 Abs. 1 Nr. 6 und 4 KStG, 2 Abs. 3 UStG).

---

[36] Dazu Beer (1993); Gemeindefinanzbericht (1993), S. 122 ff.

Vor allem die quantitativ bedeutsamen Entsorgungsleistungen der Abfall- und Abwasserbeseitigung gelten (bisher) als Ausübung öffentlicher Gewalt, somit als hoheitliche Tätigkeiten.

Die Umgründung von öffentlichen Betrieben in Eigengesellschaften wirkt sich nachteilig auf die Steuerlast aus, sofern die betreffenden Betriebe vorher steuerlich als Hoheitsbetriebe im Sinne des § 4 Abs. 5 Satz 1 KStG anerkannt waren. Bei Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft entsteht die Körperschaftsteuerpflicht und daran anschließend auch die Pflicht zur Umsatz-, Gewerbe- und Vermögensteuer. Daher ist die Umwandlung in Eigengesellschaften meist nur in den Fällen derjenigen Regie- oder Eigenbetriebe angezeigt, die als „Betrieb gewerblicher Art" der Gemeinden im Sinne des Steuerrechts diesen Steuern bereits unterliegen (dies ist der Fall bei den Verkehrs- oder Versorgungsbetrieben, wogegen die Entsorgungswirtschaft steuerrechtlich noch als Hoheitsbetrieb geführt wird).

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang vor allem die Befreiung der Hoheitsbetriebe von der Umsatzsteuer[37]. Zwar hat der Hoheitsbetrieb dadurch auch keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug auf die von ihm bezogenen Lieferungen und Leistungen, wodurch sich sein Finanzierungsbedarf erhöht. Dafür bleiben — im Gegensatz zu einem privaten Unternehmer — seine Umsätze von der Besteuerung verschont. Es ergibt sich eine Begünstigung des Hoheitsbetriebes im Anteil des Umsatzsteuersatzes an den Kostenarten ohne Vorsteuerabzug; dies sind vor allem die Lohnkosten, daneben auch die mit der Produktion zusammenhängenden öffentlichen Abgaben (Gewerbesteuer, Grundsteuer, Abwasserabgaben, diverse Sonderabgaben wie die Sonderabfallabgabe etc.) sowie sonstige nicht mit Umsatzsteuer belastete Vorleistungen (z.B. Versicherungen, Mieten).

Dadurch wird die private Bereitstellung von kommunalen Leistungen selbst bei deutlichen Kostenvorteilen privater Anbieter verhindert. Das bestehende Steuersystem baut gleichsam eine Hürde auf, die private Unternehmer durch effizientere Nebenangebote erst überspringen müssen. Unter Umständen kommen technisch und organisatorisch optimierte Lösungen privater Unternehmer nicht zum Zuge. Die Folgen sind unnötig hohe Belastungen der Gebührenzahler oder der öffentlichen Haushalte und in volkswirtschaftlicher Perspektive eine Verschwendung knapper Ressourcen.

Gegenwärtig erwägt die Bundesregierung, die bisher hoheitlichen Tätigkeiten der kommunalen Abfall- und Abwasserbeseitigung steuerlich als Betriebe gewerblicher Art zu definieren[38]. Dazu sollen diese Bereiche in § 4 Abs. 3 KStG und § 2 Abs. 1 Satz 2 GewStDV ausdrücklich aufgenommen werden. Insoweit würde in diesen vom Investitionsvolumen herausragenden Infrastrukturbereichen die steuerliche Benachteiligung privater Lösungen beseitigt. Zu denken wäre an eine Ausweitung dieser Vorschrift auf weitere Bereiche öffentlicher Leistungen, die bisher steuerrechtlich in gleicher Weise als hoheitliche Tätigkeiten geführt werden und somit steuerbefreit sind, z.B. die Grünflächenpflege und Friedhofsgärtnerei, die Straßenreinigung. Um die zusätzliche Belastung der Bürger mit Umsatzsteuer zu mindern, könnten die betreffenden Leistungen in den Katalog der mit dem ermäßigten Steuersatz versteuerten Umsätze aufgenommen werden, sofern dies mit der europäischen Harmonisierung der Umsatzsteuer vereinbar ist[39]. Auch könnte die Befreiung der hoheitlichen Tätigkeit öffentlicher Körperschaften von der Steuerpflicht generell aufgehoben werden.

3.4.2 Verwaltungs- und haushaltsrechtlicher Handlungsbedarf

Die verwaltungs- und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen sind besonders relevant für Form und Inhalt der privaten Bereitstellung von öffentlichen Leistungen[40]. Handelt es sich bei der betreffenden Leistung z.B. um eine freiwillige Aufgabe, so ist die öffentliche Körperschaft weitgehend frei in ihrer Entscheidung über das Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung; sie kann mithin jederzeit Leistungen in vollem Umfang und mit voller Gestaltungsfreiheit Privaten überantworten; im kommunalen Bereich gebietet jedoch unter Umständen das Gebot der Daseinsvorsorge die Aufrechterhaltung von gewissen Leistungsstandards, was im Rahmen von Konzessionsverträgen berücksichtigt werden kann. Bei Pflichtaufgaben hingegen besteht eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Wahrnehmung. Private Unternehmen können hier allenfalls gemäß dem Submissionssystem mit wesentlichen (Vor-) Leistungen in die kommunale Leistungserstellung einbezogen werden. Unter Umständen müssen hierfür jedoch zunächst die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden. So ist es z.B. den Gemeinden aufgrund des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung auch im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (hier vor allem: Abfall- und Abwasserbeseitigung) grundsätzlich erlaubt, die Organisationsform der Aufgabenerfüllung selbst zu bestimmen. Allerdings wird dies durch das Landesrecht und die kommunalaufsichtsrechtlichen Genehmigungsvorbehalte eingeschränkt. So wurde zur Erleichterung der Betreibermodelle für den Abwasserbereich in den Wassergesetzen einiger Bundesländer die Zulässigkeit der Einbeziehung privater Dritter ausdrücklich vorgesehen, um die Rechtslage klarzustellen.

Grundsätzlich ist es wünschenswert, daß die Gemeinden die Organisationsform der Aufgabenerfüllung selbst bestimmen können. Dies müßte insbesondere auch für den Bereich der hoheitlichen Aufgaben bzw. die sogenannten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gelten

---

[37] Bach (1994), S. 53 ff.

[38] BMU (1993), S. 11 f.; Bach (1994); Handelsblatt vom 26.1.1994, S. 4.

[39] So auch BMU (1993), S. 12; Bach (1994), S. 56.

[40] Steinheuer (1991), S. 15 ff.; Steinheuer (1992), S. 8 f.

(hier vor allem: Abfall- und Abwasserbeseitigung). Namentlich sollten — sofern dies nicht schon geschehen ist — die Gemeindeordnungen und die speziellen Landesgesetze eine ausdrückliche Klarstellung über die Zulässigkeit der Einschaltung privater Dritter vorsehen; dabei müßten die Bestimmungen so gefaßt werden, daß neben Planung, Finanzierung und Errichtung unzweideutig auch der Betrieb der Anlagen erfaßt ist[41]. Ferner müßten die Gemeinden hoheitliche Aufgaben auch an Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften übertragen dürfen. Gegenwärtig schreiben die Gemeindeordnungen einiger Bundesländer die Rechtsform des Regiebetriebs für die hoheitliche Aufgabenerledigung vor. In diesem Zusammenhang sollte darüber nachgedacht werden, ob der seit langem zu beobachtenden „Flucht" in die Eigengesellschaft nicht durch eine Erneuerung der öffentlichen Rechtsformen — insbesondere des Eigenbetriebs — in Richtung flexiblerer Gestaltungsmöglichkeiten des Verhältnisses zur politisch-administrativen Führung begegnet werden könnte[42].

Nachteilig können sich die strengen Maßstäbe der Kameralistik und des Haushaltsrechts auswirken. So kann es unter Umständen Schwierigkeiten bereiten, die durch private Bereitstellung von (Teil-)Leistungen freiwerdenden Personalmittel in Sachmittel für den Fremdbezug dieser Leistungen umzuwandeln[43]. Inzwischen erlauben allerdings die meisten Haushaltsordnungen über- oder außerplanmäßige Sachausgaben, wenn ihnen Einsparungen bei den Personalausgaben in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen und die Personalstellen abgebaut werden.

Die öffentlichen Aufgabenträger sollten generell dazu verpflichtet werden, bei Abwägung der Vor- und Nachteile alternative Lösungen unter Einbeziehung privater Unternehmen zu suchen und die gewählte Organisationsform zu begründen; dieser Grundsatz sollte in den Haushaltsordnungen verankert werden; zur Zeit wird eine entsprechende Änderung der Bundeshaushaltsordnung und des Haushaltsgrundsätzegesetzes parlamentarisch beraten[44]. In geeigneten Fällen soll privaten Anbietern die Möglichkeit gegeben werden, in einem „Interessenbekundungsverfahren" darzulegen, daß sie die betreffende Aufgabe ebenso gut oder besser erledigen können; ein Anspruch auf ein solches Verfahren ist jedoch nicht vorgesehen. Die darauf aufbauenden Prüfungsverfahren sowie die aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahren sollten die besonderen Herausforderungen und Probleme bei der Einschaltung privater Unternehmen berücksichtigen und die langfristigen Vor- und Nachteile der privaten Lösung im Vergleich mit einer öffentlichen Lösung sorgfältig abwägen, ohne grundsätzlich die eine oder die andere Lösung zu bevorzugen oder gar auf Privatisierung um jeden Preis zu drängen; zugleich sollten dabei noch vorhandene grundsätzliche Vorbehalte gegenüber privaten Lösungen abgebaut werden; entsprechend müßten die Ermessensspielräume etwa der Kommunalaufsicht genutzt werden. Ferner sollten ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen öffentlicher und privater Lösung und ein sich daran anschließendes Markterkundungsverfahren verbindlich vorgeschrieben werden, wie dies in den neuen Bundesländern teilweise schon geschieht[45]. Inwieweit dabei auch gesamtwirtschaftliche sowie umwelt- und gesundheitspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt werden, hängt davon ab, ob sich derartige Kriterien operationalisieren lassen. Es gibt jedoch Beispiele — wie etwa in der Bundesverkehrswegeplanung —, wo solche Kriterien in standardisierter Form in Kosten-Nutzen-Analysen eingehen. Die damit verbundenen Überlegungen können sowohl für die private Lösung sprechen (z.B. schneller und effizienter Aufbau von wirtschaftsnaher und umweltschutzrelevanter Infrastruktur) als auch dagegen (z.B. mangelnde Steuerungsmöglichkeiten bei längerfristigen Leistungsbeziehungen). Am Grundsatz der kommunalaufsichtsrechtlichen Einzelgenehmigung für „kreditähnliche Rechtsgeschäfte", worunter die Leasing- und Betreibermodelle wie auch die daraus abgeleiteten Mischformen fallen, sollte freilich festgehalten werden.

Ein Problem kann die Zuwendungsfähigkeit privater Dritter darstellen. Meist werden Zweckzuweisungen und sonstige Fördermittel nur dann gewährt, wenn die öffentlichen Körperschaften Eigentümer der zu fördernden Objekte sind. Um private Lösungen wie Betreiber-, Kooperations- oder Leasingmodelle nicht zu benachteiligen, erlauben insbesondere die neuen Bundesländer die Durchleitung der Fördermittel an private Dritte in bestimmten Fällen. Indes muß gleichzeitig gewährleistet sein, daß die betreffenden öffentlichen Körperschaften bei entgeltlichen Leistungen im Falle der Privatisierungslösung Abschreibungen auf die zuweisungsfinanzierten Vermögensteile in ihren Gebührenbedarfsrechnungen berücksichtigen, um bei Erneuerungsinvestitionen entsprechende Mittel zur Verfügung zu haben[46]. Geschieht dies nicht, würden die privaten Lösungen unangemessen privilegiert und die Zuweisungen auf Kosten der Zukunft verbraucht.

Grundsätzlich ist es wünschenswert, die Zuwendungsfähigkeit privater Dritter im Falle von sonderfinanzierten Anlagen (Betreiber- und Leasingmodelle) unabhängig von den rechtlichen Eigentumsverhältnissen zu gewährleisten, sofern die aufsichtsrechtliche Genehmigungsfähigkeit und die sonstigen zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind[47].

---

[41] Arbeitsgruppe (1991), S. 86; zum gegenwärtigen Stand in den neuen Bundesländern, BMU (1992), S. 15 ff.

[42] Vgl. Abschnitt 4.2.5.

[43] Metzger (1990), S. 78.

[44] BT-Drucks. 12/6720.

[45] Dazu BMU (1993), S. 8 ff.

[46] Schweisfurth (1991), S. 37.

[47] Arbeitsgruppe (1991), S. 80 f.; BMU (1993), S. 13 f.

Unabhängig von der Einbeziehung privater Unternehmer in die öffentliche Leistungserstellung ist es notwendig, die organisatorische Effizienz und die personelle Ausstattung der öffentlichen Betriebe durch eine größere organisatorische, finanzwirtschaftliche und personalwirtschaftliche Selbständigkeit zu verbessern. Dazu gehören die Verbesserung des Managements, die Abkehr vom Beamtentum, die Stärkung der Eigenveranwortlichkeit durch Abbau von hierarchischen Strukturen, komplizierten Kompetenzregelungen und dienstrechtlichen Vorschriften, die marktgerechte Bezahlung von Mitarbeitern, der verstärkte Einsatz von geeigneten Kostenrechnungs- und Controllingverfahren als Ergänzung zum öffentlichen Haushaltswesen[48].

Nicht zuletzt werden die mangelhaften Vorplanungen mancher Gemeinden in den neuen Bundesländern beklagt, die Fehlinvestitionen zur Folge haben und auf einer unzureichenden oder fehlerhaften ökonomischen, juristischen und technischen Beratung beruhen, man denke an den Abwasserbereich. Um mögliche Beratungsdefizite seitens der Gemeinden abzubauen, haben das Bundesumweltministerium und der DIHT angeregt, für die Abwasserentsorgung eine Beratungsstelle in den neuen Bundesländern einzurichten, die Mitte 1994 in Berlin die Arbeit aufgenommen hat. Diese soll Expertenwissen zentralisieren und einen Beraterpool einrichten. Für einen Zeitraum von drei Jahren werden voraussichtlich 9 Mill. DM von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) für Beratungsleistungen bereitgestellt. Der Zuschuß kann bis zu 85 vH der Beratungskosten betragen, wenn letztere unter 50 000 DM liegen; förderfähig sind Gesamtausgaben bis zu einer Höhe von 150 000 DM. Auch die Regierungen der neuen Bundesländer haben bereits Schritte in diese Richtung unternommen oder beabsichtigen, dies zu tun.

3.4.3 Das Problem der Quersubventionierung („Gebührenfiskalismus")

Ein Privatisierungshemmnis ersten Ranges im Bereich der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft ist der sogenannte „Gebührenfiskalismus". Über erhöhte Gebühren oder Entgelte in ertragsstarken Bereichen (vor allem: Energie- und Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) werden andere nichtkostendeckende Bereiche (vor allem: Fernwärme, ÖPNV) finanziert. Die Gebühr oder das Entgelt wird insoweit zur Steuer. Bei einer Privatisierung oder privaten Bereitstellung von Leistungen fällt diese Möglichkeit zur Einnahmeerzielung weg. Insbesondere gegen die Zusammenfassung von kommunalen Betrieben zu einem Querverbund wird eingewendet, daß dadurch versteckten Quersubventionierungen Vorschub geleistet werde[49]. Dies bewirke Preisverzerrungen, z.B. auf den Energiemärkten, zumal Bebauungspläne und ähnliche Satzungen vielfach Anschluß- und Benutzungszwänge oder Verbrennungsverbote vorsehen, also gleichsam die monopolistische Ausbeutung durch Verhinderung von Substitutionskonkurrenz aufrechterhalten.

Auf der anderen Seite lassen sich mit Hilfe des Querverbundes Synergievorteile realisieren. Dabei spielen vor allem technische Aspekte eine Rolle: Planerische und werkliche Parallelitäten — etwa bei den verschiedenen Leitungsnetzen, bei der Kraft-Wärme-Kopplung — lassen sich gezielt nutzen. Dies gilt insbesondere für den Aufbau der kommunalen Infrastruktur in den neuen Bundesländern, wo gleichzeitig mit dem Auf- und Ausbau von Leitungsnetzen und Verkehrsinfrastruktur Maßnahmen der Stadtsanierung, der Altlastensanierung und der Oberflächengestaltung in Angriff genommen werden. Daneben entstehen betriebs- und finanzwirtschaftliche Synergieeffekte, angefangen von einer einheitlichen Geschäftsleitung, über gemeinsame Kostenrechnungs-, Controlling- und EDV-Systeme, gemeinsame Verbrauchsabrechnung, gemeinsame Nutzung und Unterhaltung des Fuhrparks, zentrale Vorhaltung von Bereitschaftsdiensten, Lagern und Werkstätten bis hin zur Realisierung von Einkaufsvorteilen.

Um dennoch einen stärkeren Zwang zur Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse in den einzelnen Bereichen zu erwirken, ist es angeraten, im Rahmen des Querverbundes kein gemeinsames Unternehmen in Form eines Eigenbetriebs zu gründen, sondern statt dessen eine Holdinglösung oder ähnliche Varianten der Unternehmenskooperation zu wählen. Dabei behalten die kommunalen Betriebe der einzelnen Leistungsbereiche eine gewisse Autonomie, so daß Quersubventionen im Wege des gegenseitigen Verlustausgleichs — wenn sie denn stattfinden — zumindest offen ausgewiesen werden.

Wichtig ist es ferner, darauf zu drängen, daß die kommunalen Betriebe die tatsächlich entstehenden Kosten möglichst genau ermitteln und bei der Gebühren- oder Preiskalkulation zugrunde legen. Die Kommunalabgabengesetze schreiben vor, daß die Benutzungsgebühren nach den betriebswirtschaftlich ansatzfähigen Kosten bemessen werden sollen. Hintergrund ist der Zwangscharakter der kommunalen Bedarfsdeckungswirtschaft. Es besteht Anschluß- und Benutzungszwang; zugleich besteht Kontrahierungszwang. Die Kostenüberschreitungsverbote der Kommunalabgabengesetze haben vor diesem Hintergrund die Aufgabe, monopolistische Ausbeutung durch kommunale Betriebe zu verhindern. Dies gilt vor allem für die Kapitalkosten. Insbesondere im Bereich der Abwasserbeseitigung wird von zahlreichen Fällen in den alten Bundesländern berichtet, wo durch Ansatz überhöhter Abschreibungen und Zinskosten den Nutzern überhöhte Gebühren abverlangt wurden[50]. Kommunalen Betrieben, die ihre Entgeltforderungen der Kommunalaufsichtsbehörde vorlegen müssen (also namentlich die Regiebe-

[48] Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung vgl. die Aufsatzsammlung von Morath (1994).

[49] Deregulierungskommission (1991), Tz. 367; Stern (1992), S. 33 ff.

[50] Vgl. Steinheuer (1992), S. 15 ff.; für Nordrhein-Westfalen jüngst Ostholthoff (1993). Vgl. dazu auch das jüngste Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster, Aktenzeichen 9 A 1248/92.

triebe), sollte daher generell vorgeschrieben werden, Abschreibungen nur aufgrund der Anschaffungs- oder Herstellungskosten vorzunehmen (und nicht nach Wiederbeschaffungspreisen), wobei die von den Gebührenzahlern aufgebrachten Beiträge und abgeschriebene Anlagen außer Ansatz bleiben müssen[51]; ferner sollten nur die tatsächlich entstehenden Zinskosten inklusive einer angemessenen kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung angesetzt werden[52].

Dagegen wird bisweilen die Auffassung vertreten, über eine Abschreibungsbewertung zu Wiederbeschaffungspreisen könnten Rücklagen für erhöhte Wiederbeschaffungskosten gebildet werden. Eine solche Rücklagenbildung würde faktisch eine Selbstfinanzierung durch die gegenwärtigen Nutzer zugunsten späterer Perioden bedeuten. Die Ersatzinvestition kann dann später mit Hilfe der Rücklagen teilweise eigenfinanziert werden. Sofern dann die bei der Gebührenberechnung zugrunde gelegten kalkulatorischen Zinskosten weiterhin auf das gesamte Kapital (einschließlich des eigenfinanzierten Anteils) erhoben werden, entsteht eine Art Gewinn auf den eigenfinanzieren Anteil; alternativ dazu könnten die Gebühren gesenkt werden, indem lediglich der fremdfinanzierte Anteil verzinst wird. In beiden Fällen werden jedoch bei den gegenwärtigen Nutzern erhöhte Entgelte erhoben. Dies ist unter intertemporalen Verteilungsgesichtspunkten problematisch, da davon auszugehen ist, daß die gegenwärtigen Nutzer/Gebührenzahler nicht mit den zukünftigen Nutzern/Gebührenzahlern übereinstimmen werden: Ein Betrieb oder Haushalt, der wegzieht, wird in späteren Jahren nicht in den Genuß der dann relativ niedrigeren Gebühren (bzw. der Gewinne der öffentlichen Körperschaft) kommen, während ein Zugezogener davon profitiert, ohne dafür früher bezahlt zu haben. Zwar würde die Rücklagenbildung den aktuellen Anstieg der öffentlichen Verschuldung vermindern. Nach dem „pay as you use"-Grundsatz ist jedoch die öffentliche Verschuldung nicht nur zulässig, sondern kann auch geboten sein, wenn damit öffentliche Investitionen finanziert werden. Dadurch lassen sich die Finanzierungs-„Lasten" entsprechend der Nutzung im Zeitablauf verteilen. Dies gilt gerade für die hier in Rede stehende kommunale Entsorgung: Diese ist sogar einzelwirtschaftlich rentierlich, da sie sich über Benutzungsentgelte nahezu voll finanziert („self liquidating"); ferner handelt es sich dabei um Leistungen mit regionalem/lokalem Benutzerkreis, wodurch das oben angedeutete Problem der intertemporalen Nutzerfluktuation besonders relevant ist. Nicht zuletzt erschwert das kameralistische Gesamtdeckungsprinzip eine Rücklagenbildung[53].

Tatsächlich wird auch bei Privatisierungslösungen gemäß dem oben so genannten Submissionsmodell das dem eingeschalteten privaten Unternehmer bezahlte Betriebs- oder Betreiberentgelt streng nach den tatsächlich entstehenden Kapitalkosten kalkuliert. Eine Kalkulation zu Wiederbeschaffungspreisen wäre hier auch problematisch. Sie würde bedeuten, daß der private Betreiber neben seinem Gewinn zusätzlich Rücklagen bilden könnte, ohne daß man ihn zwingen könnte, die Anlagen auch weiterhin (nach Ablauf des Vertrages) zu betreiben und diese Rücklagen auch tatsächlich dafür zu verwenden.

Die übrigen Bereiche der kommunalen Versorgungswirtschaft, die nicht der kommunalaufsichtsrechtlichen Überwachung unterliegen, müßten einer stärkeren Mißbrauchsaufsicht durch die zuständigen Behörden (vor allem durch die Kartellämter) unterworfen werden.

4. Traditionelle Betriebsformen für Infrastrukturleistungen und neue Organisationsformen unter Einbeziehung privater Unternehmen

4.1 Allgemeines

Wie bereits ausführlich dargestellt, handelt es sich bei der wirtschaftnahen Infrastruktur wie bei den sozialen und kulturellen Leistungen um Mischgüter, die in einem mehr oder minder hohen Grad ein öffentliches Gut darstellen. Die Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips, Meritorisierungsbedarf oder die Existenz eines regionalen Monopols verlangen nach öffentlicher Regulierung, wobei in zahlreichen Fällen schon aus rechtlichen Gründen (Pflichtaufgaben) die Gemeinden zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet sind. Selbst in den Fällen einer weitgehenden materiellen (Aufgaben-) Privatisierung mittels Konzessionsverträgen geben die öffentlichen Körperschaften die Aufgabenwahrnehmung nicht völlig auf. Sie geben weiterhin Preise und Qualitätsstandards vor und bedingen sich Aufsichts- und Kontrollrechte aus, auch wenn sie sich aus der Leistungserstellung und -erbringung gegenüber den Nutzern völlig zurückziehen (z.B. bei der Privatisierung von ÖPNV-Leistungen, von Sportstätten und Freizeiteinrichtungen, Grünflächen und Friedhöfen etc.). Die bereits erwähnten Betreiber- oder Kooperationsmodelle oder etwa Leasinglösungen zeichnen sich demgegenüber lediglich durch eine — jedoch im Vergleich zur traditionellen Leistungserstellung und -erbringung im öffentlichen Betrieb verstärkte — Einbindung privater Unternehmen in die Leistungserstellung aus, während die öffentlichen Körperschaften gegenüber den Nutzern weiterhin als der verantwortliche Aufgabenträger auftreten.

---

[51] Zimmermann (1992), S. 1426 ff.; Ostholthoff (1993).

[52] Ein einheitlicher durchschnittlicher Zinssatz aller kommunalen Schulden gemäß dem Gesamtdeckungsprinzip gibt bei zahlreichen Leistungen die tatsächlichen Kapitalkosten nicht korrekt wieder, wenn zinsverbilligte Kredite — etwa für umweltschutzrelevante Investitionen — eine größere Rolle spielen. Für die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung muß gemäß dem Opportunitätskostenkonzept der Zinssatz des Kommunalkredits angesetzt werden, da die Eigenmittel nicht konkreten Projekten zugerechnet werden können.

[53] Nach dem kommunalen Haushaltsrecht der Länder ist für einzelne Gebührenhaushalte meist lediglich eine Gebührenausgleichsrücklage zulässig, die spätestens nach 12 Monaten aufzulösen ist.

In allen diesen Fällen liegt die Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung letztlich bei der zuständigen öffentlichen Körperschaft. Die verschiedenen Formen der Privatisierung bzw. der privaten Bereitstellung von öffentlichen Leistungen unterscheiden sich dabei im unterschiedlichen Grad der Einbeziehung privater Unternehmen. Zwischen den Extrempunkten des Regiebetriebs als integralem Bestandteil der Verwaltung und der materiellen (Aufgaben-) Privatisierung durch Verkauf der Betriebe haben sich mittlerweile eine Reihe von Organisationsformen der mehr oder minder intensiven Einbeziehung privater Unternehmer entwickelt, die im folgenden näher betrachtet werden. Als Organisationsformen für öffentliche Infrastruktur werden dabei folgende Modelle unterschieden:

— Die traditionellen Organisationsformen der kommunalen Betriebe, wobei zu unterscheiden ist zwischen Regiebetrieb, Eigenbetrieb und Eigengesellschaft sowie der Anstalt des öffentlichen Rechts;

— Betreibermodelle, wobei verschiedene Varianten berücksichtigt werden;

— Kooperationsmodelle;

— Leasingmodelle,

— Konzessionsmodelle.

Diese verschiedenen Formen der privaten Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur lassen sich unterscheiden anhand derjenigen betriebswirtschaftlichen Teil-Leistungen, zu denen private Unternehmen je nach Organisationsform in unterschiedlichem Ausmaße und in verschiedenen Kombinationen einbezogen werden (Schaubild 2). Als solche Teil-Leistungen sind entsprechend den betriebswirtschaftlichen Unternehmensfunktionen zu nennen:

— Planung;

— Management/laufende Geschäftsführung;

— Finanzierung;

— Beschaffung;

— Produktion;

— Absatz.

4.2 Öffentliche Betriebe

4.2.1 Regiebetrieb

Werden kommunale Einrichtungen als Abteilungen der Verwaltung geführt, spricht man von Regiebetrieben[54]. Sie sind weder rechtlich noch leitungs- und haushaltsmäßig verselbständigt. Die Geschäftsführung richtet sich nach den Vorschriften des öffentlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens. Die Planung und wichtige Fragen der laufenden Geschäftsführung werden meist von den übergeordneten Behörden, im kommunalen Bereich von der Spitze der Kommunalverwaltung oder dem Gemeinderat entschieden. Die Personalwirtschaft ist in den allgemeinen Stellenplan der öffentlichen Körperschaft eingebunden; die Finanzierung wird über den Haushalt abgewickelt. Die Gebühreneinnahmen werden gemäß dem Gesamtdeckungsprinzip als unselbständiger Bestandteil in den allgemeinen Gebührenhaushalt eingestellt und nicht unmittelbar in der betreffenden Einrichtung (Amt, Dienststelle) verbucht.

Neben den erwähnten Annexaufgaben zur Deckung des Eigenbedarfs der Verwaltung mittels Hilfsbetrieben (Gebäudereinigung, Kantinen, Bauhöfe und Regiewerkstätten) werden im kommunalen Bereich hoheitliche Aufgaben wie die Abwasser- und Abfallbeseitigung, die Friedhofsgärtnerei und die Grünflächenpflege in den alten Bundesländern meist als Regiebetriebe geführt. Zum Teil ist dies durch die Gemeindeordnungen vorgeschrieben. Auch kulturelle Einrichtungen wie Theater, Museen etc. sind meist als Regiebetriebe der Gemeinden organisiert. Dagegen verpflichten die meisten Gemeindeordnungen die Kommunen, von einer gewissen Einwohnerzahl (meist 10 000 Einwohner) an ihre wirtschaftlichen Unternehmen in Form von Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften zu führen.

Aus Sicht der zuständigen öffentlichen Körperschaft ist beim Regiebetrieb die unbeschränkte Einflußmöglichkeit auf die laufende Aufgabenwahrnehmung durch Rat und Verwaltung von Vorteil, insbesondere bei hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung. Freilich werden durch die damit verbundene Möglichkeit der permanenten Intervention in vielen Fällen Personal- und Sachentscheidungen nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen getroffen; vielfach wird die Schwerfälligkeit und Inflexibilität der Behördenorganisation beklagt: mangelnde Eigenverantwortlichkeit, strenge Hierarchie, komplizierte Kompetenzregelungen und umfangreiche dienstrechtliche Vorschriften, die moderne Arbeitsorganisations- und Managementmethoden erschweren und große Hemmnisse bei der Personalwirtschaft und der Finanzierung verursachen[55]. Von Nachteil für die Gebührenzahler ist unter Umständen auch die volle finanzwirtschaftliche Integration des Regiebetriebs in den Gemeindehaushalt, die dem „Gebührenfiskalismus" Vorschub leistet. Insbesondere im Bereich der Abwasserbeseitigung wird aus den alten Bundesländern von zahlreichen Fällen berichtet, wo durch Ansatz überhöhter Abschreibungen und Zinskosten den Nutzern überhöhte Gebühren abverlangt wurden[56].

4.2.2 Eigenbetrieb

Die „klassische" Organisationsform der kommunalen Wirtschaftsunternehmen ist seit den dreißiger Jahren der Eigenbetrieb. Er ist — gleich dem Regiebetrieb — zwar

---

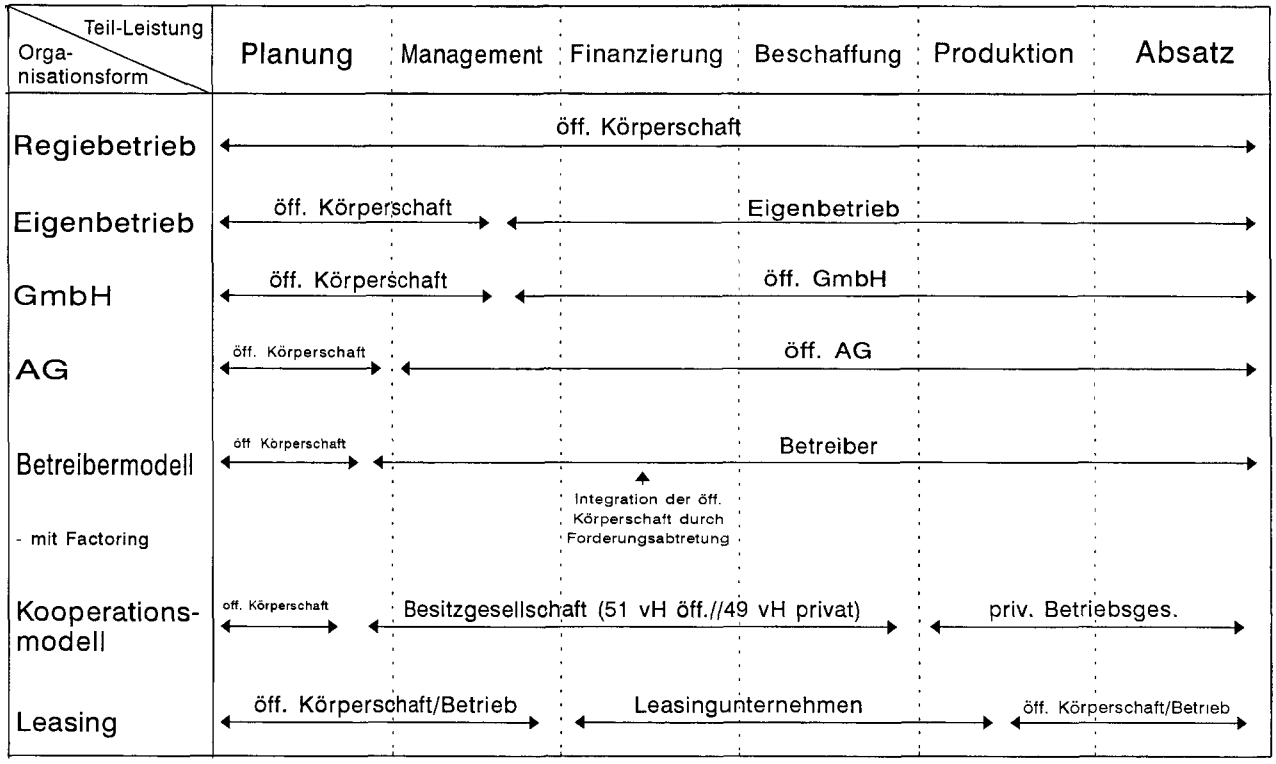
[54] Zum folgenden vgl. Cronauge (1992), S. 29 ff.; Steinheuer (1992), S. 13 ff.; Geliert (1991), S. 39 f.; Spelthahn/Steger (1992), S. 32 ff.; Gellert/Kolodzey (1993), S. 17 f.; Rudolph u.a. (1993), S. 24 f.; Witt (1993), S. 9 f.

[55] Um diese Nachteile (unter formalrechtlicher Beibehaltung des Regiebetriebs) zu mildern, ist das im folgenden Abschnitt kurz dargestellte Konzept des „optimierten Regiebetriebs" entwickelt worden.

[56] Dazu näheres oben, Abschnitt 3.4.3.

Schaubild 2

Organisationsformen für Infrastruktuleistungen



DIW 1994

rechtlich unselbständig, im Gegensatz zum Regiebetrieb jedoch organisatorisch und finanzwirtschaftlich gegenüber der Gemeindeverwaltung als Sondervermögen verselbständigt[57]. Der Eigenbetrieb hat eine eigene Geschäftsführung: die Werksleitung und den Werksausschuß. Die Werksleitung führt die laufenden Geschäfte. Der Werksausschuß ist ein besonderer Ratsausschuß; er legt die allgemeinen Lieferbedingungen fest und bereitet Ratsbeschlüsse vor. Die wesentlichen Entscheidungs- und Kontrollfunktionen liegen beim Gemeinderat, der die Betriebssatzung erläßt oder ändert, den Wirtschaftsplan verabschiedet und die Tarife oder Entgelte genehmigt. Der Eigenbetrieb verfügt als Sondervermögen über eine eigene Kassen- und Kreditwirtschaft (inklusive einer eigenen Kreditermächtigung), eine kaufmännische Rechnungslegung mit Jahresabschluß und einen haushaltsrechtlich selbständigen Wirtschafts-, Erfolgs-, Stellen- und Finanzplan. Im Gemeindehaushalt erscheint allein der Gewinn oder Verlust des Eigenbetriebs („Nettoprinzip").

Bis heute werden in vielen eher kleineren Gemeinden der alten Bundesländer die kommunalen Verkehrs- und Versorgungsbetriebe als Eigenbetriebe geführt. Die Organisationsform des Eigenbetriebs ist speziell auf die kommunale Versorgungswirtschaft zugeschnitten. Dahinter steht die Idee einer Art Kompromißlösung zwischen der Integration in die Gemeindeverwaltung mit einer engen Bindung an Verwaltung und Rat der Gemeinde einerseits, die weitgehende Einwirkungsmöglichkeiten gewährleistet, und einer weitgehenden organisatorisch-finanzwirtschaftlichen Selbständigkeit andererseits, die eine von den haushaltsrechtlichen und kameralistischen Fesseln befreite Betriebsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermöglichen soll. Durch das kaufmännische Rechnungswesen ist eine transparente Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation im Prinzip gewährleistet.

Die Bedeutung der Organisationsform des Eigenbetriebs ist in den alten Bundesländern durchaus verschieden. Die Eigenbetriebssatzungen sind in den einzelnen Flächenländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. So besteht etwa in Bayern eine Tradition der Favorisierung des Eigenbetriebs. In den Stadtstaaten haben die als Eigenbetrieb geführten Wirtschaftsunternehmen (vielfach handelt es sich dabei um ausgesprochene Großbetriebe) größere Handlungsspielräume. Für die kommunalen Eigenbetriebe ist zu bedenken, daß die Gemeinde bei der organisatorischen Ausgestaltung ihres Eigenbetriebs an die Vorgaben der Landesgesetzgebung gebunden ist. Dies

[57] Zum folgenden vgl. Zeiss (1984), S. 154 ff.; Cronauge (1992), S. 52 ff., 69 ff.; Steinheuer (1992), S. 16 ff.; Gellert (1991), S. 41 ff.; Schmeken (1990), S. 73 ff.; Spelthahn/Steger (1992), S. 35 ff.; Gellert/Kolodzey (1993), S. 18 f., Rudolph u.a. (1993), S. 26; Witt (1993), S. 11.

ist in den Stadtstaaten anders, da hier der Landesgesetzgeber unmittelbar über die Ausgestaltung der Eigenbetriebe entscheidet.

Insgesamt hat die Bedeutung der Eigenbetriebsform insbesondere in den westdeutschen Flächenländern seit der unmittelbaren Nachkriegszeit deutlich abgenommen. Wurde Ende der fünfziger Jahre noch versucht, dieser Entwicklung durch eine Orientierung am Gesellschaftsrecht und privatwirtschaftlichen Unternehmensverfassungen Einhalt zu gebieten, so führten die komplexer werdenden Leistungsangebote und Zuständigkeiten der kommunalen Wirtschaftsbetriebe bei gleichzeitiger Ausdehnung verwaltungsrechtlicher Zuständigkeitsvorbehalte und haushaltsrechtlicher Vorschriften faktisch zu einer zunehmenden Einschränkung der unternehmerischen Selbständigkeit der Eigenbetriebe. Aufgrund der engen Bindung an Verwaltung und Rat und dem damit verbundenen formellen und informellen Beziehungsgeflecht besteht allgemein eine starke Tendenz zu politischer Einflußnahme und nicht sachgerechten Entscheidungen. So ist die Werksleitung meist weitreichenden Weisungen unterworfen. Darüber hinaus wird das „Hineinregieren" von den verschiedensten Ebenen der Verwaltung oder den politischen Organen beklagt, die ein eigenständiges, an den unternehmerischen Anforderungen orientiertes Management unmöglich mache. Im Bereich der Personalwirtschaft ist die Anbindung an den öffentlichen Träger von Nachteil. Vielfach erweist sich das Recht des öffentlichen Dienstes als zu unflexibel. Ferner sehen die Haushaltsordnungen Interventionsmöglichkeiten und Zustimmungsvorbehalte der öffentlichen Träger vor, was eine autonome und flexible Personalwirtschaft erschwert. Ähnliches gilt auch für die Fremdfinanzierung, da die Kreditaufnahme meist nicht unmittelbar durch den Eigenbetrieb, sondern durch die Stadtkämmerer oder Finanzsenatoren und über den öffentlichen Haushalt abgewickelt wird. Als hinderlich für ein effizientes Bau- und Beschaffungswesen erweist sich auch die Bindung an das öffentliche Haushaltsrecht mit seinen komplizierten und langwierigen Vorgaben. Nicht zuletzt behindern die haushaltsrechtlichen Vorschriften Möglichkeiten zu einer sachgerechten Unternehmenskooperation, z.B. mit öffentlichen Betrieben der Umlandgemeinden (z.B. durch Beteiligungen, Zweckverbände, Arbeitsgemeinschaften) oder mit privaten Unternehmen im Rahmen von Kooperationsmodellen, Public Private Partnerships etc.

Die Kommunen in den Flächenländern gingen vor dem Hintergrund dieser Entwicklung dazu über, Eigenbetriebe in Eigengesellschaften, insbesondere in eine GmbH, umzugründen. Waren im Jahre 1952 noch knapp 95 vH der im Verband kommunaler Unternehmen (VKU), Köln, organisierten Mitglieder Eigenbetriebe gegenüber 5 vH Eigengesellschaften, so hat sich dieses Verhältnis bis heute auf 48 vH zu 46 vH entwickelt[58]; von den Eigengesellschaften sind gut 85 vH als GmbH organisiert.

Im staatlichen Bereich waren Bahn und Post bisher als Sondervermögen[59] des Bundes ähnlich den Eigenbetrieben organisiert. Durch die inzwischen erfolgten oder auf den Weg gebrachten Bahn- und Postreformen sind diese in privatrechtliche Unternehmensverfassungen überführt worden[60].

Da in einigen alten Bundesländern hoheitliche Aufgaben der Gemeinden wie Abfall- und Abwasserbeseitigung, Friedhöfe und Grünflächenpflege nicht als Eigenbetrieb organisiert werden dürfen, ist das Konzept des „optimierten Regiebetriebs" entwickelt worden[61]. Formalrechtlich bleibt der Regiebetrieb dabei als integraler Teil der Verwaltung erhalten, während faktisch die Organisationsstrukturen und die Finanzwirtschaft des Eigenbetriebs übernommen werden. So bekommt die zuständige Dienststelle erweiterte Entscheidungsbefugnisse bei der Geschäftsführung und innerhalb der Vorgaben des Stellen- und Wirtschaftsplans; es wird ein eigenes Rechnungswesen eingerichtet; das Gesamtdeckungsprinzip wird faktisch aufgegeben zugunsten einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Einnahmen und Ausgaben.

4.2.3 Eigengesellschaften

Die Eigengesellschaften der öffentlichen Körperschaften werden in der Rechtsform der AG oder der GmbH geführt[62]. Es ist in diesem Zusammenhang auch von „formeller Privatisierung" die Rede, da die öffentlichen Aufgabenträger sich der Rechtsformen des Privatrechts bedienen, wobei sie sämtliche oder den größten Teil der Gesellschaftsanteile oder Aktien halten. Die Eigengesellschaften sind nicht nur finanzwirtschaftlich und organisatorisch, sondern auch rechtlich gegenüber der öffentlichen Verwaltung verselbständigt. Auch unterliegen sie nicht dem öffentlichen Dienstrecht, was die Personalwirtschaft — namentlich die Möglichkeiten der Gewinnung von qualifiziertem Personal — erleichtert.

Aus Sicht der öffentlichen Körperschaften macht es einen großen Unterschied, ob die Eigengesellschaften in der Rechtsform der GmbH oder der AG geführt werden[63]. Die Gründung einer GmbH ist einfacher und billiger. Vor allem gibt das GmbH-Recht der öffentlichen Körperschaft als Anteilseignerin weitaus größere Einflußmöglichkeiten: Der Gesellschaftsvertrag kann ihr das Recht zur Bestellung und jederzeitigen Abberufung des Geschäftsführers einräumen; insbesondere können dem GmbH-Geschäftsführer durch Gesellschaftsvertrag oder Gesellschaftsversammlungsbeschluß Beschränkungen auferlegt werden (§ 37 GmbHG); zudem kann die Gesellschaftsversammlung jede Geschäftsangelegenheit an sich ziehen, soweit gesetzliche Vorschriften dem nicht entgegenstehen (§§ 45, 46 GmbHG).

---

[58] Decker (1993), S. 33 f.

[59] Böse Zungen sprechen hier von „Sonderschuldenbergen".

[60] Näheres dazu unten, Abschnitt 5.4 und 5.5.

[61] Dazu Reffken (1990), S. 9 f.

[62] Zum folgenden Kraft (1984), S. 168 ff.; Cronauge (1992), S. 60 ff., 85 ff., 99 ff.; Stelnheuer (1992), S. 16 ff.; Gellert (1991), S. 50 ff.; Gellert/Kolodzey (1993), S. 22 f.; Witt (1993), S. 14 f.

[63] Kraft (1984), S. 175; Cronauge (1992), S. 61, 99 ff.

Demgegenüber ist die Stellung des Vorstands einer AG durch zwingende gesetzliche Vorschriften besonders abgesichert[64]. Er leitet die Geschäfte eigenverantwortlich; Weisungsrechte oder über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehende Einfluß- und Kontrollrechte etwa der öffentlichen Körperschaft oder der Hauptversammlung können weder durch Satzung noch Beschluß der Hauptversammlung eingerichtet werden, so daß die Einwirkungsmöglichkeiten auf die AG im Vergleich zur GmbH wesentlich geringer sind.

Im kommunalen Bereich ist die GmbH als Organisationsform zwischen dem Eigenbetrieb und der AG angesiedelt, wobei sie — was die zentrale Frage der Einwirkungsmöglichkeiten der Gemeinde anbelangt — eher dem Eigenbetrieb nahesteht. Im einzelnen kommt es auf die konkrete Ausgestaltung an; die Gestaltungsmöglichkeiten sind aus Sicht der Gemeinden jedoch weitaus flexibler im Vergleich zum Eigenbetriebsrecht. Die Tendenz zur Umgründung von Eigenbetrieben in eine GmbH ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Die Überführung eines kommunalen Wirtschaftsbetriebs in eine GmbH ist daher im Vergleich zur AG unproblematischer. Damit gilt freilich auch hinsichtlich der Gefahr zu unsachgemäßen Personal- und Sachentscheidungen und zum „Hineinregieren" der Verwaltung in der Tendenz das im vorangehenden zur Eigengesellschaft Ausgeführte.

Die AG als typische Organisationsform für Großbetriebe mit großem Kapitalbedarf wird meist nur bei größeren Wirtschaftsbetrieben gewählt. Doch bleibt durch die kapitalmäßige Verflechtung der Eigengesellschaft mit der öffentlichen Körperschaft als alleinigem oder überwiegendem Anteilseigner die Möglichkeit zur politischen Einflußnahme von Rat und Verwaltung zumindest auf die wichtigen Personalentscheidungen im Management[65].

Auf der anderen Seite wird von der Kommunalverwaltung häufig bemängelt, daß die in Form von Eigengesellschaften verselbständigten Betriebe häufig ein besonderes „Eigenleben" entwickelten, aus der kommunalen Sphäre „abdriften", was der eigentlichen kommunalen Aufgabenerledigung abträglich sei. Die Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerledigung werde durch die private Rechtsform erschwert.

Die Umgründung von öffentlichen Betrieben in Eigengesellschaften wirkt sich nachteilig auf die Steuerlast aus, sofern die betreffenden Betriebe vorher steuerlich als Hoheitsbetriebe im Sinne des § 4 Abs. 5 Satz 1 KStG anerkannt waren[66]. Bei Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft entsteht die Körperschaftsteuerpflicht und daran sich anschließend auch die Pflicht zur Umsatz-, Gewerbe- und Vermögensteuer. Daher ist die Umwandlung in Eigengesellschaften meist nur in den Fällen derjenigen Regie- oder Eigenbetriebe angezeigt, die als „Betrieb gewerblicher Art" im Sinne des Steuerrechts diesen Steuern bereits unterliegen (dies ist z.B. der Fall bei den kommunalen Verkehrs- und Versorgungsbetrieben).

In den alten Bundesländern sind Eigengesellschaften meist für die kommunalen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen gebildet worden, zum Teil auch als Holdinglösungen, die als Stadtwerke diese Leistungsbereiche im Verbund abdecken. Im staatlichen Bereich ist vor allem an Trägergesellschaften für Verkehrswege (z.B. für den Main-Donau-Kanal) oder die Energieversorgungsunternehmen zu denken; letztere haben meist auch private Teilhaber. Ein jüngeres Beispiel für eine formelle Privatisierung im staatlichen Bereich ist die Flugsicherung. Die Eisenbahnsondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn sind inzwischen in die Deutsche Bahn AG (DBAG) überführt worden. Im Zuge der Postreform ist gleiches auch für die Bundespost und ihre Teilbereiche vorgesehen.

4.2.4 Anstalt des öffentlichen Rechts

In jüngerer Zeit wird für die öffentlichen Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe in den Stadtstaaten die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts diskutiert. So hat Hamburg seinen Stadtreinigungsbetrieb in diese Rechtsform überführt[67], Berlin seine Verkehrsbetriebe, die Stadtreinigung und die Hafen- und Lagerhausbetriebe[68].

Die Anstalt des öffentlichen Rechts unterscheidet sich vom Eigenbetrieb durch ihre eigene Rechtspersönlichkeit[69]. Traditionell werden die Sparkassen, die Landesbanken, Studentenwerke, die öffentlichen Rundfunkanstalten und zum Teil auch weitere öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in dieser Rechtsform geführt.

Der Landesgesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Anstalt des öffentlichen Rechts einen weiten Gestaltungsspielraum, von der engen Anbindung an die politisch-administrative Führung ähnlich dem Eigenbetrieb bis zur relativen Unabhängigkeit der AG und sogar noch darüber hinaus. Zu beachten ist allein das Verfassungsrecht (das sich jedoch praktisch kaum auf die organisatorische Gestaltung auswirkt) und gewisse Vorgaben des Haushaltsrechts, die jedoch auch für eine Eigengesellschaft gelten (z.B. subsidiäre Prüfung durch den Rechnungshof). Damit bleibt freie Hand zur spezifischen Austarierung zwischen den Leitungs-, Mitwirkungs- und Kontrollinteressen der politisch-administrativen Führung einerseits und der unternehmerischen Selbständigkeit des öffentlichen Betriebs andererseits. Demgegenüber müssen bei einer Eigenge-

---

[64] Cronauge (1992), S. 83 ff.

[65] Dazu Scheuch/Scheuch (1992), S. 72 ff. mit zahlreichen Beispielen insbesondere aus der Stadt Köln.

[66] Vgl. oben, Abschnitt 3.4.1.

[67] Dazu Hamburger Senats-Drucksache 546/1992.

[68] Dazu die in Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1993) herausgegebene Referate; Berliner Senat, Drucksache 12/2897.

[69] Im Gegensatz zu den sonstigen selbständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie den staatlichen Gebietskörperschaften (Bund, Länder), den Kommunen, den Kirchen, den Sozialversicherungsträgern etc. hat die Anstalt des öffentlichen Rechts keine Mitglieder.

sellschaft die zwingenden Vorschriften des Gesellschaftsrechts beachtet werden, die auf die speziellen Anforderungen einer Ausgestaltung öffentlicher Betriebe nicht zugeschnitten sind und im Einzelfall nachteilig bei der institutioneilen Ausgestaltung sein können.

Eine eigenständige Personalwirtschaft ist im Vergleich zum Eigenbetrieb voll gewährleistet. Die öffentliche Rechtsform legt freilich die Anbindung an das öffentliche Dienstrecht nahe. Rechtlich wäre es zwar möglich, eigene Tarifverträge auszuhandeln; die Gewerkschaften verlangen jedoch die Anwendung der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes oder ähnlicher Verträge, insbesondere um die VBL-Regelungen aufrechtzuerhalten. Dies gilt freilich in gleicher Weise für eine Umgründung in eine Eigengesellschaft. Die eigene Rechtspersönlichkeit der Anstalt des öffentlichen Rechtes gewährleistet, daß die Selbständigkeit im Innen- und Außenverhältnis dokumentiert ist, während der Eigenbetrieb von der politisch-administrativen Führung letztlich als Teil der Verwaltung, als „Trabant", behandelt wird und auch nach außen so erscheint. Auf der anderen Seite mutet der rechtliche Terminus „Anstalt des öffentlichen Rechts" antiquiert an und dürfte in der breiten Öffentlichkeit eher mit einer Behörde denn mit einem modernen Dienstleistungsunternehmen assoziiert werden.

Steuerlich vorteilhaft ist die Anstalt des öffentlichen Rechts im Vergleich zur Eigengesellschaft, wenn im Sinne des Steuerrechts hoheitliche Aufgabenerfüllung vorliegt. Die Umgründung in eine Kapitalgesellschaft löst in diesen Fällen unabhängig von ihrem Teilhaberstatus oder ihrer Funktion generell die Steuerpflicht aus[70]. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind dagegen nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art steuerpflichtig (§ 4 Abs. 5 Satz 1 KStG). Die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts ermöglicht somit bei der Abwasser- oder Abfallbeseitigung oder der Straßenreinigung (die steuerrechtlich bisher als hoheitlich gelten) die Umgründung in eine der Eigengesellschaft ähnliche Organisationsform unter Beibehaltung der steuerlichen Privilegierung, so geschehen etwa in Berlin bei der Umgründung der Berliner Stadtreinigung und der Berliner-Wasser Betriebe.

Gegenwärtig haben allein die Stadtstaaten die Möglichkeit, ihre Wirtschaftsbetriebe in die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts umzugründen, während das Landesrecht für die Kommunen, einmal abgesehen von Ausnahmebereichen, diese Möglichkeit nicht vorsieht.

4.2.5 Allgemeine Probleme der öffentlichen Betriebe

Sämtlichen traditionellen Organisationsformen öffentlicher Leistungen ist gemeinsam, daß letztlich nach dem Kostenentstehungs- und -umlageprinzip gearbeitet wird. Da die Betriebe nicht mit anderen Anbietern konkurrieren, kann sich kein Wettbewerbspreis bilden. Dem öffentlichen Betrieb wird die betreffende Aufgabe als Gesamtleistung übertragen, und die entstehenden Kosten werden als Gebühren oder Benutzungsentgelte auf die Nutzer umgelegt. Ein Ausschreibungswettbewerb um die Gesamtleistung oder um eine Konzessions- oder Lizenzvergabe hierfür findet nicht statt. Damit entfällt die für die Funktionsweise marktwirtschaftlicher Ordnungen zentrale Informations-, Allokations- und Motivationsfunktion des Leistungswettbewerbs — ein Zusammenhang, der im vorangehenden als Hauptmotiv für die private Bereitstellung von öffentlichen Leistungen herausgestellt wurde.

Das heißt freilich nicht, daß sich gezielte Motivations- und Regulationssysteme zur Effizienzsteigerung nicht auch in den öffentlichen Betrieben realisieren ließen. Um dem Management bessere Anreize für wirtschaftliches Verhalten vorzugeben, können leistungs- oder outputorientierte Entlohnungsstrukturen eingeführt werden („performance related pay")[71]. Im Rahmen der Produktion lassen sich technisch-organisatorische Rationalisierungen und Optimierungen durch Planungswettbewerbe und Controllingverfahren realisieren[72]. Was die Heranziehung externer Planungs- und Gutachterleistungen durch Ingenieure und Architekten anbelangt, so ist darauf zu achten, daß keine falschen Anreize entstehen. So sollte versucht werden, die externen Gutachter erfolgsabhängig zu entlohnen, möglichst entsprechend den *realisierten* (und nicht den bloß vorgeschlagenen) Kosteneinsparungen, um zu gewährleisten, daß die kostengünstigste, aber auch eine realisierbare Lösung gewählt wird.

Die verschiedenen Aspekte der Unternehmensorganisation sind in der vorangehenden Darstellung der verschiedenen Formen öffentlicher Betriebe bereits angeklungen. Was die Rechtsformwahl der öffentlichen Betriebe insbesondere im kommunalen Bereich anbelangt, so ist zu überlegen, ob der „Flucht" in die Eigengesellschaft nicht durch eine Erneuerung der öffentlichen Rechtsformen in Richtung einer flexibleren Gestaltung begegnet werden könnte, die die spezifischen Interessen zwischen den Leitungs-, Mitwirkungs- und Kontrollinteressen der politisch-administrativen Führung einerseits und der unternehmerischen Selbständigkeit des öffentlichen Betriebs andererseits für den konkreten Fall geeignet austariert. Eine stärkere Forcierung des Eigenbetriebs, wie sie in einigen Bundesländern betrieben wird, ist letztlich keine Lösung, solange das Eigenbetriebsrecht relativ starre Organisationsstrukturen vorgibt. Hier sind die Landesgesetzgeber gefragt, flexiblere Vorgaben zu gewähren, die eine an den jeweiligen Anforderungen ausgerichtete Ausgestaltung ermöglichen und den Eigenbetrieb als Alternative zur Eigengesellschaft auch in den größeren Städten wieder attraktiv machen.

Darüber hinaus ist zu fragen, ob nicht auch die Kommunen die Möglichkeit zur Gründung von selbständigen öffentlichen Unternehmen analog zur Anstalt des öffentlichen Rechts erhalten sollten, die eine abgestufte flexible

---

[70] Vgl. Abschnitt 4.2.3 und Abschnitt 3.4.1.

[71] Dazu OECD (1993).

[72] Dazu Rudolph (1990), S. 169 ff.; Rosenzweig (1990), S. 111 ff.; Geliert (1991), S. 146 ff.; Spelthahn/Steger (1992), S. 55.

Einbindung des öffentlichen Betriebs in die politisch-administrative Leitung der Kommune erlaubt. Die Landesgesetzgeber müßten hier die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen. An dieser Stelle ließe sich ferner die schon seit den zwanziger Jahren geführte Diskussion zu einer eigenständigen Rechtsform für öffentliche Unternehmen wieder aufnehmen[73]. Eine solche „öffentliche Gesellschaft" könnte hinsichtlich ihrer inneren Unternehmensverfassung eng an die private Kapitalgesellschaft angelehnt werden; zugleich könnte ihrer besonderen Funktion als öffentliches Unternehmen und ihrer besonderen Stellung zum öffentlichen Aufgabenträger Rechnung getragen werden.

Auf der anderen Seite sollte die Bedeutung der formellen Rechtsformwahl für die effiziente Aufgabenerfüllung öffentlicher Betriebe nicht überschätzt werden. Wie das Beispiel des optimierten Regiebetriebs zeigt, läßt sich auch unter dem Vorzeichen der Behördenorganisation durch eine entsprechende Ausgestaltung der — formellen und informellen — Organisationsstrukturen ein modernes Dienstleistungsunternehmen führen, wenn alle Beteiligten guten Willens sind und sich an die festgelegten Spielregeln halten. Umgekehrt ist auch eine kommunale AG oder eine formell besonders unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts nicht vor einem „Hineinregieren" von Politik oder Verwaltung gefeit, wenn die entsprechenden informellen Verbindungslinien vorhanden sind. Eine geeignete Rechtsform unterstützt jedoch die praktische Umsetzung und Gewährleistung der Organisationsziele, indem sie den formell-institutionellen Rahmen bereitstellt.

4.3 Betreibermodelle

Seit Anfang der achtziger Jahre sind in verschiedenen Bundesländern — Vorreiter war hier das Land Niedersachsen — im Bereich der Abwasserbeseitigung die gesetzlichen Grundlagen für sogenannte Betreibermodelle geschaffen worden[74]: Ein privater Unternehmer baut nicht nur eine Kläranlage im Auftrag der Gemeinde, sondern finanziert und betreibt sie eigenverantwortlich über den Zeitraum ihrer Nutzungsdauer (in der Regel 20 bis 30 Jahre). Dafür erhält er von der Gemeinde ein im voraus festgelegtes und nur unter bestimmten Bedingungen veränderbares Betreiberentgelt. Die gegenseitigen Rechte und Pflichten werden in einem umfassenden Vertragswerk niedergelegt. Die Gemeinde zieht sich aus der Leistungserstellung und -erbringung gegenüber den Nutzern weitgehend zurück, auch wenn sie — wie bei der Pflichtaufgabe Abwasserbeseitigung — weiterhin zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet ist; sie beschränkt sich darauf, die Benutzungsentgelte einzuziehen und die Einhaltung der Einleitungsvorschriften zu kontrollieren (zu den Leistungsbeziehungen im „klassischen" Betreibermodell Schaubild 3).

Dahinter steht die Grundidee, unter Wettbewerbsbedingungen von vornherein eine ganzheitliche Optimierung der Gesamtleistung, bestehend aus Planung, Finanzierung, Bau/Beschaffung und laufendem Betrieb, zu ermöglichen.

Jedoch werfen die verfahrensmäßigen Anforderungen des Betreibermodells große und neuartige Probleme und Herausforderungen für die Gemeindeverwaltungen auf. Die Gemeinde muß vor allem

— einen wirksamen Ausschreibungswettbewerb gewährleisten, der garantiert, daß die einzelnen privaten Anbieter in Konkurrenz mit ihren Mitbewerbern effizientere Lösungen anbieten;

— dabei muß sie verhindern, daß der private Betreiber nach Vertragsabschluß seine monopolistische Stellung ausnutzt.

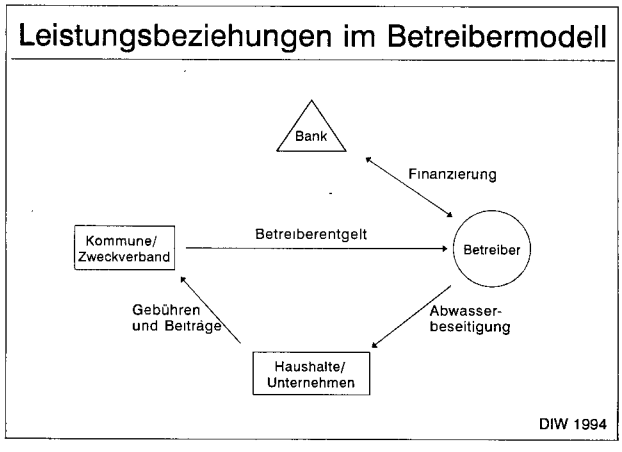
Die Durchführung eines Ausschreibungswettbewerbs stellt hohe Anforderungen an die Gemeindeverwaltung. Zunächst ist ein Mengengerüst für die auszuschreibende Leistung und darauf beruhend eine 50prozentige Genehmigungsplanung zu erstellen. Auf dieser Grundlage erfolgt eine VOL-Ausschreibung des gesamten Leistungspaketes (Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb), wobei die Bewerber zur Abgabe von Nebenangeboten aufgefordert werden. Die eingereichten Angebote werden mit einer fiktiven Regiekostenberechnung verglichen und einer gutachterlichen Prüfung unterzogen, aufgrund deren dem Gemeinderat ein Vergabevorschlag unterbreitet wird. Wichtig ist bei diesem Verfahren vor allem, daß die eingeschalteten Gutachter unabhängig von den Anbietern sind.

Zur Regulierung der gegenseitigen Beziehungen nach der Leistungsvergabe an einen Bewerber muß ein umfang-

[73] Dazu Janson (1984), S. 203 ff.

[74] Zum Betreibermodell Löhmann (1987), S. 277 ff.; Pfüller (1990), S. 63 ff.; Schweisfurth (1991), S. 30 ff.; Niedersächsisches Wirtschaftministerium (1991); Steinheuer (1992), S. 19 ff.; Scheele (1993), S. 172; Spelthahn/Steger (1992), S. 40 ff.; Gellert/Kolodzey (1993), S. 25 ff.; Rudolph u.a. (1993), S. 28 ff. Einen ausführlichen Überblick über die vielfältigen Aspekte des niedersächsischen Betreibermodells und Erfahrungen damit vermittelt die Aufsatzsammlung der Kommunalen Umwelt-AktioN, U. A. N. (1990).

Schaubild 3



reiches Vertragswerk abgeschlossen werden. Es werden insbesondere festgelegt

— der Neubau von Anlagen und die Übernahme bereits bestehender Anlagen;

— das Betreiberentgelt;

— das Verfahren bei Veränderung des Leistungsumfangs und der Kostengrundlagen.

Der Betreiber hat die Anlagen selbst zu finanzieren. Zuschüsse und sonstige Fördermittel werden ihm von der Gemeinde zur Verfügung gestellt; entsprechend ist dann der Kapitalkostenanteil des laufenden Betreiberentgeltes zu senken. Die Gemeinde sichert sich den Zugriff auf die Anlagen und das Personal des Betreibers im Falle von grober Vertragsverletzung oder Konkurs des Betreibers. Ferner werden je nach den gegebenen Erfordernissen parallel zum Betreibervertrag weitere Nebenverträge abgeschlossen:

— Um Streitigkeiten über die Anwendung und Auslegung der Verträge schneller und unbürokratischer regeln zu können, wird ein Schiedsvertrag geschlossen; der ordentliche Rechtsweg wird ausgeschlossen; daneben wird ein Beirat gebildet, der im Vorfeld von möglichen Streitfällen beratend tätig wird und Empfehlungen ausspricht.

— Die Grundstücke für den Aus- und Neubau der Anlagen werden dem Betreiber von der Gemeinde mittels Erbbaurecht- oder Pachtvertrag zur Verfügung gestellt.

— In einem Personalgestellungsvertrag wird die Überlassung von Mitarbeitern der Gemeinde an den Betreiber geregelt.

Die Erfahrungen mit dem Betreibermodell in der Abwasserbeseitigung insbesondere aus dem Land Niedersachsen sind durchaus ermutigend[75]. Durch technische und organisatorische Verbesserungen des Betreibers gegenüber dem Regieentwurf der Gemeinde konnten die Kosten zum Teil erheblich gesenkt werden. Zwar lassen sich solche technischen und organisatorischen Optimierungen im Prinzip auch — wie bereits dargestellt — im öffentlichen Betrieb durch leistungs- bzw. output-orientierte Entlohnungsstrukturen, Controllingverfahren und externe Planungswettbewerbe durchführen. Dies ist jedoch stets mit einem hohen Kontrollaufwand verbunden: Die Leistungsvorgaben für das Management, für die einzelnen Bereiche und Abteilungen müssen geeignet festgelegt und kontrolliert werden; bei externen Planungswettbewerben muß der Gefahr begegnet werden, daß die externen Gutachter — um den Wettbewerb zu gewinnen — Rationalisierungsvorschläge einreichen, die sich praktisch nicht umsetzen lassen. Hier vor allem kommt die Grundidee des Betreibermodells zum Tragen, im Wettbewerb eine Gesamtoptimierung zu erreichen. Der private Betreiber wird durch die Übernahme der Gesamtleistung auf sein Angebot verpflichtet. Nach Vertragsabschluß trägt er das unternehmerische Risiko für die technisch-organisatorische Abwicklung der Leistung.

Vor dem Hintergrund der Verhältnisse in den neuen Ländern spielt ferner der schnelle Aufbau von Kapazitäten eine Rolle, der durch die Einschaltung eines privaten Betreibers ermöglicht wird[76]. Die Erfahrungen in Niedersachsen zeigen, daß die Realisierung des Betreibermodells die Projektabwicklung deutlich beschleunigt. Diese Begründung ist auch oft von den im Aufbau befindlichen Zweckverbänden in den neuen Bundesländern zu vernehmen, die sich für das Betreibermodell entschieden haben.

Andererseits haben die Gemeinden gerade beim Betreibermodell in erheblichem Umfang diffizile Verfahrens- und Vertragsgestaltungen zu bewältigen, die neuartige Organisationsleistungen und großen Informations-, Beratungs-, Planungs- und Kontrollaufwand mit sich bringen. Die Abwicklung des Ausschreibungswettbewerbs und des anschließenden Vertragsabschlusses ist nicht ohne die Mitarbeit von technischen, juristischen und ökonomischen Beratern zu bewerkstelligen. Dies ist gerade in den neuen Bundesländern ein großes Problem, wo angesichts der Arbeitsüberlastung in der Kernverwaltung und mangels erfahrener Mitarbeiter eine gründliche Vorbereitung einer Privatisierungslösung seitens der Kommunen schnell an organisatorische und personelle Grenzen stößt[77]. Ferner stellt die Schwerfälligkeit des Betreibermodells bei der Anpassung an nicht vorhergesehene Ereignisse (vor allem: ein höherer Leistungsumfang aufgrund veränderter technischer oder rechtlicher Rahmenbedingungen) ein großes Problem dar. Die bisherigen Erfahrungen mit den Betreibermodellen zeigen, daß es gerade bei der Verschärfung der Einleitungsvorschriften, einer Erhöhung der Abwasserabgabe oder bei wesentlichen Veränderungen im Verschmutzungsgrad des Abwassers zu Konflikten zwischen Betreiber und Gemeinden kommt, die nicht selten vor dem Schiedsgericht enden. Gleiches gilt für Einsparungsmöglichkeiten aufgrund von technisch-organisatorischen Rationalisierungsmöglichkeiten, die sich erst im Zeitablauf neu ergeben (z.B. durch technischen Fortschritt). Diese erhöhen aufgrund des festgelegten Entgelts zunächst den Gewinn des privaten Betreibers und können nur unter Schwierigkeiten — durch Neuverhandlungen zwischen der Gemeinde und den privaten Unternehmen über eine entsprechende Verminderung der Entgelte — an die Nutzer weitergegeben werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Verhältnisse in den neuen Bundesländern, wo die zukünftigen Leistungsanforderungen in der aktuellen Umbruch- und Aufbausituation nur schwer abgeschätzt werden können, sind Konflikte zwischen Gemeinde und Betreiber geradezu vorprogrammiert. Auch der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde bei einem langfristigen Vertrag, wie er beim Betreibermodell abgeschlossen wird (mindestens 20 Jahre), wird von den Gemeinden als nachteilig empfunden.

---

[75] Dazu ausführlich Spelthahn/Steger (1992), S. 62 ff.

[76] Vgl. auch Rudolph (1994), S. 95.

[77] Vgl. Streibel u.a. (1992).

Eine interessante Alternative ist in diesem Zusammenhang das BOT-Modell (Built, Operate, Transfer), eine Art Betreibermodell auf kürzere Zeit[78]. Wie beim herkömmlichen Betreibermodell übernimmt ein privates Unternehmen Finanzierung, Bau und Betrieb. Der Vertrag wird jedoch nicht über die gesamte Nutzungsdauer der Anlagen abgeschlossen, sondern nur über einen weit kürzeren Zeitraum von bis zu 10 Jahren. Danach übernimmt die Gemeinde zu einem im voraus festgelegten Preis die Anlagen. Die Anpassungsprobleme beim Eintritt nicht vorhergesehener Ereignisse sind somit deutlich geringer, da der Zeitraum des Betreibervertrages überschaubar ist. Gleichzeitig kann die Optimierung im Wettbewerb und der schnelle Aufbau der Kapazitäten beibehalten werden. Der private Betreiber muß auch bei dieser Variante zunächst seine Lösung in die Praxis umsetzen; freilich entsteht durch den verkürzten Zeitraum des Betreibervertrages die Gefahr, daß der Betreiber die Haltbarkeit und Erweiterungsfähigkeit der Anlagen bereits bei der Gesamtkonzeption vernachlässigt und größere Reparaturen oder Überholungsmaßnahmen in der Zeit vor der Übergabe an die Gemeinde möglichst vermeiden wird.

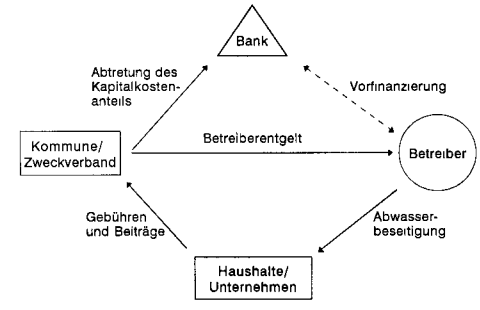
Zusätzliche Nachteile des Betreibermodells ergeben sich bei hoheitlichen Aufgaben wie der Abfall- oder Abwasserbeseitigung aus der Steuerpflicht des privaten Betreibers, wobei freilich andererseits die private Betreibergesellschaft — z.B. auch durch eine dazwischengeschaltete Besitzgesellschaft — Steuervorteile realisieren kann.

Ein weiteres Problem des klassischen Betreibermodells liegt in den höheren Kapitalkosten des privaten Betreibers, insbesondere wenn es sich nicht um Töchter oder Enkel der großen Baukonzerne oder Entsorgungsunternehmen, sondern um mittelständische Unternehmen handelt. Dann lehnen die Banken eine volle Fremdfinanzierung der Investition zumeist ab, so daß teureres Eigenkapital eingesetzt werden muß; ferner liegen die Fremdkapitalkosten mittelständischer Unternehmen selbst bei gutem Standing um 0,5 bis 1 Prozentpunkt über den Konditionen des Kommunalkredits.

Dieser Finanzierungsnachteil läßt sich umgehen, indem die Gemeinde über ein Factoring-Modell indirekt in die Finanzierung des privaten Betreibers integriert wird[79]: Eine Bank kauft die zukünftigen Betreiberentgeltforderungen des Betreibers an die Gemeinde in Höhe der anteiligen Vergütung für die Kapitalkosten und stellt dem Betreiber den Investitionsbetrag zur Verfügung (Schaubild 4). Auf diese Weise kann die Finanzierung zu den Konditionen des Kommunalkredits erfolgen, sofern sich die Gemeinde vertraglich gegenüber der Bank verpflichtet, hinsichtlich des Kapitalkostenanteils des Betreiberentgelts auf Einreden — z.B. Minderungen des Betreiberentgelts bei Schlechterfüllung — zu verzichten. Da die Gemeinde letztlich ohnehin für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung verantwortlich ist und der übrige Anteil des Betreiberentgelts weiterhin bei Schlechterfüllung als Druckmittel gegen den Betreiber eingesetzt werden kann, verändert dieser

Schaubild 4

Leistungsbeziehungen im Betreibermodell
Variante: Finanzierung über Factoring



DIW 1994

Einredeverzicht die Position der Gemeinde gegenüber dem Betreiber nur unwesentlich. Diese Factoring-Variante hat überdies zur Folge, daß sich die Gewerbesteuer-Belastung des Betreibers im Vergleich zum klassischen Betreibermodell vermindert: Im Gegensatz zur konventionellen Fremdfinanzierung wird der Erlös aus der abgetretenen Forderung nicht als Dauerschulden, sondern als passiver Rechnungsabgrenzungsposten in der Bilanz des Betreibers verbucht; folglich ist darauf sowie auf die in Form eines Disagios gezahlten Zinsen keine Gewerbesteuer fällig. Allerdings schmälert sich entsprechend das Gewerbesteuer-Aufkommen der Gemeinde, einmal abgesehen von der Gewerbesteuer-Umlage an Bund und Land.

Eine ähnlich günstige Gestaltung der Finanzierungsbedingungen zu den Konditionen des Kommunalkredits läßt sich auf direktem Wege auch durch eine Bürgschaft der Gemeinde für die Verbindlichkeiten des Betreibers erreichen. Auch diese Variante verändert die Stellung der Gemeinde gegenüber dem Betreiber kaum, da die Gemeinde ohnehin im Falle des Ausfalls des Betreibers — etwa wegen Konkurses — die Anlagen übernehmen muß und sich das Recht dazu auch im Betreibervertrag ausbedingt.

4.4 Kooperationsmodelle

Der Verlust an Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten allgemein und die Schwierigkeit der nachträglichen Anpassung an einen veränderten Leistungsumfang im besonderen sind es, die das Betreibermodell in den Augen vieler Beteiligter ungeeignet erscheinen lassen. Diesen Nachteilen wirkt das Kooperationsmodell entgegen, ohne daß auf die weitgehende Einbeziehung privater Unternehmen und deren technischen und organisatorischen Know-hows verzichtet werden muß[80]. Anstatt — wie beim

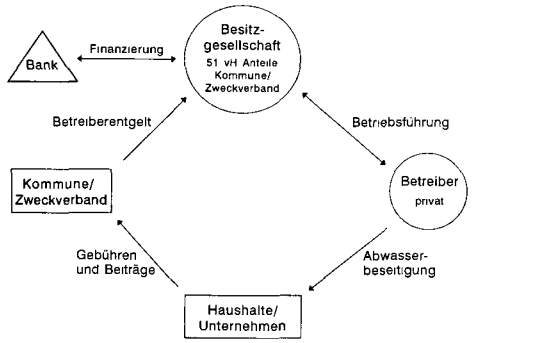
[78] Gellert/Kolodzey (1993), S. 39; Rudolph u.a. (1993), S. 38.

[79] Dazu Kirchhoff/Müller-Godeffroy (1990), S. 49 ff.; Schweisfurth (1991), S. 28 f.; Gellert/Kolodzey (1993), S. 47 f.

[80] Dazu Steinheuer (1992), S. 23 ff.; Scheele (1993), S. 228 ff.; Gellert/Kolodzey (1993), S. 33 ff.; Rudolph u.a. (1993), S. 33 ff.; Witt (1993), S. 16 f.

Schaubild 5

Leistungsbeziehungen im Kooperationsmodell



Betreibermodell — einem privaten Betreiber auf lange Zeit eine Aufgabe zu übertragen, gründet die öffentliche Körperschaft zusammen mit einem privaten Unternehmen eine von der Gemeinde mehrheitlich beherrschte Besitzgesellschaft, die die Aufgabe wahrnimmt und auch das Betreiberentgelt erhält. Den operativen Betrieb überträgt die gemischtwirtschaftliche Besitzgesellschaft meist einer Betriebsführungsgesellschaft, die eine Tochter des privaten Unternehmens ist (zu den Leistungsbeziehungen im Kooperationsmodell Schaubild 5).

Durch die öffentliche Mehrheitsbeteiligung an der Besitzgesellschaft gewährleistet diese Organisationsform den Einfluß der öffentlichen Körperschaft auf die laufende Leistungserstellung. Dies setzt voraus, daß ein kompetenter Vertreter der öffentlichen Körperschaft die Geschäftsführung übernimmt und deren Interessen auch in der Gesellschaftsversammlung ausreichend vertreten werden. Ferner bleibt die Möglichkeit zum Querverbund, etwa im kommunalen Bereich mit anderen Versorgungs- und Entsorgungsbetrieben, bestehen. Planerische und werkliche Parallelitäten und ähnliche Synergieeffekte — etwa bei den verschiedenen Leitungsnetzen und bei der Kraft-Wärme-Kopplung — lassen sich so auch noch nach Einbeziehung des privaten Unternehmens gezielt nutzen, was im Falle des Betreibermodells oder von Leasinglösungen unter Umständen Probleme bereiten kann.

Die Anforderungen an die organisatorische Abwicklung und an die Vertragsgestaltung sind jedoch ähnlich komplex wie beim Betreibermodell, teilweise noch komplexer, da neben den Vertragswerken über die Leistungserbringung noch ein Gesellschaftsvertrag abgeschlossen werden muß. Unter Wettbewerbsgesichtspunkten schneidet das Kooperationsmodell im Vergleich zum Betreibermodell deutlich schlechter ab. Die öffentliche Körperschaft kann nicht ohne weiteres eine Ausschreibung für eine festumrissene Gesamtleistung durchführen. Zunächst muß sie im Wege einer Art Markterkundung Ausschau nach einem geeigneten Partner suchen. Aus Sicht des privaten Partners stellt die Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Körperschaft einen Nachteil dar. Er ist in seiner unternehmerischen Freiheit eingeschränkt, so daß er sich erst nach genauer Prüfung der jeweiligen Verhältnisse zu einem Angebot entschließen wird. Es ist also bedeutend schwerer, bei der Einbeziehung privater Unternehmen gemäß dem Kooperationsmodell einen Leistungswettbewerb zwischen den Anbietern herzustellen.

In den alten Bundesländern sind vor allem Aufgaben wie Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, Flächenerschließung und -sanierung, Gewerbe- und Technologieparks, Innovationszentren, daneben aber auch Flughäfen, Sportstätten und Veranstaltungszentren sowie lokale Rundfunkstationen typische Tätigkeitsbereiche solcher gemischtwirtschaftlicher privater/kommunaler Unternehmen. In diesem Zusammenhang wird auch von „Public Private Partnership" (PPP) gesprochen[81]. Daneben werden gemischtwirtschaftliche Unternehmen zunehmend auch im Bereich der kommunalen Abfall- und Abwasserbeseitigung eingesetzt. Vor allem in den neuen Bundesländern ist dies bereits vielerorts bei der Abfallbeseitigung geschehen, allerdings im Jahre 1990 unter dem Druck der Verhältnisse vielfach übereilt und zu ungünstigen Konditionen.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Umbruchsituation in den neuen Bundesländern und der Ungewißheit über die zukünftige Entwicklung sind jedoch die größere Fähigkeit zur Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen, die größeren Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde und die Möglichkeit zum Querverbund die entscheidenden Vorteile, die das Kooperationsmodell zu einer interessanten und in vielen Fällen überlegenen Alternative zum Betreibermodell machen.

4.5 Leasing

Beim Leasing kombinieren Leasingunternehmen Planungs-, Beratungs-, Bau-, Beschaffungs- und Serviceleistungen mit Finanzierungsdienstleistungen, die sie als Gesamtleistung auf die individuellen Bedürfnisse des Auftraggebers zuschneiden. Die öffentlichen Körperschaften können sich auf diese Weise Anlagekapital einschließlich der damit verbundenen operativen Leistungen (z.B. Wartung und sonstigen Service) zur Verfügung stellen lassen, ohne daß sie sich insoweit selbst um Beschaffung und betriebliche Organisation kümmern müssen[82].

Leasingmodelle beruhen auf der Ausnutzung von Spezialisierungsvorteilen und von Steuervorteilen. So haben Leasingunternehmen eine höhere Produktkenntnis, einen besseren Marktüberblick und bessere Erfahrungen bei der Planung und Baubetreuung. Steuervorteile lassen sich realisieren, wenn das Leasingobjekt weiterhin dem Lea-

[81] Dazu Uhlig (1990), S. 106 ff.; Krähmer (1992), S. 79 f.; Scheele (1993), S. 226 ff.

[82] Zum Kommunalleasing Kirchhoff/Müller-Godeffroy (1990), S. 35 ff.; Schweisfurth (1991), S. 20 ff.; Arbeitsgruppe (1991), S. 77 ff.; Krähmer (1992), S. 75 ff.; Gellert/Kolodzey (1993), S. 43 f.

singgeber zugerechnet wird. Dieser kann durch geschickte Steuerplanung, etwa die „Gestaltung" von Anlaufverlusten, die Wahl des Abschreibungsverfahrens, seine Steuerlast vermindern oder seinen Gesellschaftern Verlustzuweisungsmöglichkeiten bereitstellen. Speziell zur Finanzierung von Immobilien werden geschlossene Immobilienfonds gebildet. Dadurch lassen sich die Finanzierungskosten der Leasingmodelle vermindern, zum Teil erheblich unter das Niveau des Kommunalkredits. Voraussetzung für die Zurechnung des Leasingobjekts beim Leasinggeber ist jedoch, daß neben einer Grundmietzeit von minimal 40 und maximal 90 vH der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer eine Drittverwendungsmöglichkeit des betreffenden Objekts gegeben sein muß, d.h., das Leasing-Objekt darf nicht speziell auf die Bedürfnisse des Leasing-Nehmers zugeschnitten sein (Spezial-Leasing), sondern muß sich nach Ablauf der Grundmietzeit auch durch Dritte wirtschaftlich sinnvoll verwenden lassen. Dies ist nach der gegenwärtig eher restriktiven Auslegung dieser Vorschriften regelmäßig nur der Fall bei Gegenständen des Anlagevermögens, die nicht spezifisch für eine bestimmte Verwendung einsetzbar sind, z.B. Immobilien wie Verwaltungs- und Schulgebäude oder Fuhrpark. Nicht dagegen gilt dies für Abfall- und Abwasserbeseitigungsanlagen.

Werden Leasingverträge über einen längeren Zeitraum für größere Anlagen inklusive umfassender Service- und Betriebsleistungen abgeschlossen, kommen sie den Betreibermodellen recht nahe. Es ist in diesem Zusammenhang auch die Rede von „Contracting". Freilich bestehen hier die Probleme der mangelnden Einwirkungsmöglichkeiten der öffentlichen Körperschaften und der Inflexibilität bei der Anpassung an veränderte Leistungsanforderungen. Zudem ist bei zunehmender Leistungsdifferenzierung der einzelnen Angebote die Vergleichbarkeit nicht mehr ohne weiteres gegeben. Auch kann es je nach Ausgestaltung der Leasingraten zu erheblichen Verschiebungen von Finanzierungslasten in die Zukunft kommen. Öffentlichen Körperschaften und den zuständigen Aufsichtsbehörden ist daher anzuraten, Leasingverträge ähnlich gründlich zu prüfen wie die Angebote bei den oben beschriebenen Betreibermodellen, eventuell unter Zuhilfenahme von externen Beratern.

Problematisch ist die Zuwendungsfähigkeit von Leasing-Konstruktionen. In der Regel können staatliche Zweckzuweisungen und sonstige Fördermittel nur gewährt werden, wenn die geförderten Objekte sich im Eigentum der Gemeinden befinden. In einzelnen Bundesländern erlauben jedoch Verfahrensvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen die Weiterleitung von Zuweisungen an Dritte — etwa beim Betreibermodell zur Abwasserbeseitigung. Insoweit dies nicht möglich ist, wird die Leasing-Variante benachteiligt. Zum Problem können auch aufsichtsrechtliche Anforderungen nach dem Vorbehalt von Eingriffs- und Kontrollrechten werden, so etwa im Kommunalaufsichtsrecht. Diese gefährden unter Umständen die Zurechnung des Leasing-Objekts beim Leasing-Geber.

4.6 Mischformen

Neben diesen bisher dargestellten eher idealtypischen Organisationsformen haben sich bei der Einbeziehung privater Unternehmen in die Erstellung öffentlicher Leistungen inzwischen eine Reihe von Mischformen herausgebildet. Diese orientieren sich in ihrer Grundkonzeption meist an den Betreiber- oder Leasingmodellen und schneiden Planungs-, Beratungs-, Bau-, Beschaffungs-, Betriebs- und Serviceleistungen mit und ohne Finanzierungsdienstleistungen als Gesamtleistung auf die individuellen Bedürfnisse und für ein bestimmtes Projekt der auftraggebenden öffentlichen Körperschaft zu, wobei bezüglich der einzelnen (Teil-) Leistungen das Angebot von der Beratung über die Betreuung bis hin zur selbstverantwortlichen Durchführung der eigentlichen Leistung reicht.

So werden z.B. ganze Produktionseinheiten innerhalb öffentlicher Betriebe — etwa ein Blockheizkraftwerk für ein Großkrankenhaus oder komplexe Abfallbeseitigungsanlagen — von privaten Unternehmen finanziert, aufgebaut und über den Zeitraum ihrer Nutzungsdauer betrieben. Es ist hierbei auch die Rede von „Contracting" oder „Performance Contracting".

Freilich gilt hier das im vorangegangenen Abschnitt zum Leasing ausgeführte analog: Bei zunehmender Leistungsdifferenzierung der einzelnen Angebote ist Vergleichbarkeit der einzelnen Angebote nicht mehr ohne weiteres gegeben. Die Gesamtoptimierung der Leistungserstellung im Wettbewerb — die Grundidee des Betreibermodells — wird dadurch erheblich erschwert.

4.7 Konzessionsmodelle

Die Konzessionsmodelle sind im Abschnitt 3.2 bereits einleitend behandelt worden. Sie finden Anwendung in den Fällen, in denen privates Angebot unmittelbar gegenüber den Nutzern sinnvoll und zulässig ist, eine detaillierte Vorgabe der bereitzustellenden Leistungen nicht erforderlich ist, jedoch aus Gründen der Meritorisierung als auch zur Kontrolle regionaler Monopole ein öffentlicher Eingriff geboten ist. Dem bestehenden öffentlichen Interesse an einer bestimmten Form der Leistungserbringung — hier ist vor allem an Preis- und Qualitätsvorgaben zu denken — werden durch die Abmachungen und Auflagen des Konzessionsvertrags Rechnung getragen. Den Kontrollinteressen der Gemeinde — insbesondere bei der Gewährung von Subventionen — wird in Konzessionsverträgen besonders entsprochen.

5. Möglichkeiten der privaten Bereitstellung von Infrastruktur in einzelnen Bereichen

5.1 Abwasserbeseitigung/ Trinkwasserversorgung

Durch die gezielte Propagierung des Betreibermodells in Niedersachsen und anderen Bundesländern ist die Ab-

wasserbeseitigung im Laufe der achtziger Jahre im kommunalen Bereich nachgerade zum Privatisierungsklassiker geworden. Angesichts des immensen Investitionsvolumens und der umweltpolitischen Dringlichkeit der Investitionen in diesem Bereich eröffnet eine derartige Einbeziehung privater Unternehmer in die Abwasserbeseitigung für die Gemeinden der neuen Bundesländer große Chancen. Ebenso schwer wiegen jedoch vor dem Hintergrund der Verhältnisse in den neuen Bundesländern die Nachteile des Betreibermodells: die hohen Anforderungen an die organisatorische Abwicklung des Privatisierungsverfahrens[83], vor allem die problematische Anpassungsfähigkeit an nicht vorhergesehene Änderungen des Leistungsumfangs, zumal vor dem Hintergrund der ungewissen zukünftigen Entwicklung des Abwasseranfalls[84]. Die BOT-Modelle[85] vermeiden diesen letztgenannten Nachteil; freilich entsteht dadurch die Gefahr, daß der Betreiber die Haltbarkeit und Erweiterungsfähigkeit der Anlagen bereits in der Gesamtkonzeption vernachlässigt und größere Reparaturen oder Überholungsmaßnahmen in der Zeit vor der Übergabe an die Gemeinde möglichst vermeiden wird. Kooperationsmodelle heilen diesen Nachteil, indem sie die Einflußmöglichkeiten der Gemeinde erhalten. Die Vertragsgestaltungen sind hierbei jedoch ähnlich komplex; zudem geht die Möglichkeit zum effizienzsteigernden Leistungswettbewerb verloren. Ob sich dennoch eine Privatisierungslösung empfiehlt und wenn ja, welche, kann generell nicht entschieden werden, sondern ist im Einzelfall sorgfältig abzuwägen[86].

Gegenwärtig wird die Abwasserbeseitigung in den neuen Bundesländern (noch) vielfach durch die Nachfolgeunternehmen der ehemaligen WAB-Kombinate (Wasserversorgungs- und -entsorgungsbetriebe) im Verbund mit der Trinkwasserversorgung betrieben, die vormals auf Bezirksebene organisiert waren. Die Kommunalisierung dieser Unternehmen durch Zweckverbände bietet die Chance, wasserwirtschaftlich und betriebswirtschaftlich sinnvolle Einheiten zu bilden. Ob private Entsorgungsunternehmen gemäß dem Betreiber- oder dem Kooperationsmodell einbezogen werden können, kann angesichts der dargestellten komplexen Entscheidungssituation nur vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse vor Ort entschieden werden. Denkbar ist es auch, zentrale Bereiche der WAB-Bezirksdirektionen, z.B. Labor-, Beschaffungs- und Notfalldienste, Serviceeinrichtungen, das Rechnungswesen, zu erhalten, weiterhin von den neu gebildeten Zweckverbänden als Dienstleistungsunternehmen zu nutzen und eventuell zu privatisieren[87].

Ferner sollte der Querverbund Wasserversorgung/Abwasserentsorgung erhalten bleiben. Dies geschieht auch bei den bisher vorgesehenen oder bereits durchgeführten privaten Lösungen. Zudem kann es sinnvoll sein, parallel zum Ausbau der Abwasserentsorgung und der Wasserversorgung Projektgesellschaften für die gesamte infrastrukturelle Gebietserschließung mit den betroffenen Bauunternehmern, Lieferanten, kommunalen Versorgungsunternehmen sowie den ansiedlungswilligen privaten Investoren zu bilden. Da viele Aufgaben gleichzeitig zu lösen sind, lassen sich auf diese Weise planerische und werkliche Parallelitäten — etwa bei den verschiedenen Leitungsnetzen oder bei der Kraft-Wärme-Kopplung — nutzen.

5.2 Abfallbeseitigung

Bereits seit längerem bedienen sich in den alten Bundesländern zahlreiche kleinere und mittlere Gemeinden vor allem im ländlichen Raum privater Unternehmen zur Abfallbeseitigung[88]. Industrieabfälle werden ohnehin zum größten Teil und Sonderabfälle nahezu gänzlich von den Unternehmen selbst oder von privaten Entsorgungsfirmen beseitigt.

Die Gemeinden in den neuen Bundesländern sahen sich nach Inkrafttreten des Abfallgesetzes vor die Aufgabe gestellt, die Abfallbeseitigung rasch auf westlichem Niveau durchzuführen. Dazu sind sie in vielen Fällen Kooperationsmodelle mit privaten Entsorgungsfirmen eingegangen, allerdings im Verlauf der Jahre 1990/91 unter dem Druck der Verhältnisse vielfach übereilt und zu ungünstigen Konditionen.

Grundsätzlich scheinen sich jedoch bei der Abfallbeseitigung die Kooperationsmodelle anzubieten. Dadurch kann die Gemeinde auf die laufende Aufgabenwahrnehmung Einfluß nehmen und die Abfallentsorgung stärker kontrollieren — dies zumal angesichts der großen Unsicherheit hinsichtlich des zukünftigen Abfallaufkommens in den neuen Ländern. Für kleinere Gemeinden bietet sich das Konzessionsmodell an. Alternativ dazu kann daran gedacht werden, die kommunalen Betriebe organisatorisch und finanzwirtschaftlich zu stärken, etwa durch Umgründung in einen Eigenbetrieb oder in eine Eigengesellschaft. Dies muß nicht ausschließen, daß einzelne Teilleistungen an private Entsorgungsunternehmen vergeben werden, etwa die Teilbereiche der Hausmüllsammlung oder Sondersammlungen wie die Glas- und Altpapiersammlung oder die Entsorgung von Garten- und Grünabfällen.

5.3 Energieversorgung

Die Diskussion um die wettbewerbspolitische Behandlung der Energiewirtschaft hat sich in den letzten Jahren belebt. Dabei geht es um mehr Wettbewerb auf den

---

[83] Witt (1993), S. 30, berichtet, daß in den Ausschreibungswettbewerben die Anbieter überwiegend nach nicht-monetären Gesichtspunkten wie Know-how, Referenzen und Finanzierungsmöglichkeiten beurteilt werden.

[84] Witt (1993), S. 24, 30.

[85] Vgl. oben, Abschnitt 4.3.

[86] Zahlreiche Beispiele finden sich bei Rudolph u.a. (1993), S. 65; Streibel u.a. (1992), S. 48 ff.

[87] Witt (1993), S. 33 f.

[88] Dazu Metzger (1990), S. 206 ff.

Märkten für leitungsgebundene Energieträger, vor allem Elektrizität, wobei monopolistische Tendenzen beim Leitungsnetz und besondere organisatorisch-technische Anforderungen (Versorgungssicherheit, geringe Speicherbarkeit von Elektrizität) berücksichtigt werden müssen. Es wird diskutiert, die wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen zwischen den Versorgungsunternehmen, wie sie gegenwärtig in Form von Demarkationsverträgen, von Verbundverträgen und aufgrund der Ausschließlichkeitsklausel in Konzessionsverträgen zwischen den Versorgern und den Gemeinden bestehen, wettbewerbsrechtlich zu untersagen[89]. Die Unterhaltung von Hochspannungsnetzen könnte als eigenständige Dienstleistung betrieben werden, wobei die Betreiber gegenüber Dritten zur Durchleitung von Strom verpflichtet sein sollten (Third-Party-Access). Die Aufhebung der regionalen Versorgungsmonopole würde allerdings auf den Strommärkten zu erheblichen Angebotsverschiebungen führen, man denke z.B. an verstärkte Importe von Atomstrom aus Frankreich.

Die organisatorische Umgestaltung der öffentlichen Energieversorgung in den neuen Bundesländern ist durch die weitgehende Übernahme der Strukturen aus den alten Bundesländern gekennzeichnet. Eine heftige Auseinandersetzung hat über die Rolle der Gemeinden in der Stromversorgung stattgefunden. Diese ist inzwischen weitgehend beigelegt. Die Großkraftwerke, das Verbundnetz und die regionale Stromversorgung werden von westdeutschen Energieversorgungsunternehmen übernommen, wobei sich die Gemeinden mit einem Anteil von 49 vH an den regionalen Versorgungsunternehmen beteiligen können. Nach dem inzwischen zustande gekommenen „Stromkompromiß" haben die Gemeinden zugleich die Möglichkeit, ihren Anteil aufzugeben und dafür die auf ihrem Gebiet befindlichen Anlagen zu übernehmen, um eigene Energieversorgungsunternehmen aufzubauen. Die regionale Gasversorgung ist in ähnlicher Weise reorganisiert worden, wobei westdeutsche und ausländische Gasversorgungsunternehmen Anteile halten.

Die Kommunalisierung der regionalen Energiewirtschaft in den neuen Bundesländern ermöglicht die Entwicklung einer einheitlichen Konzeption bei der Infrastrukturerschließung. Dabei ergibt sich die Möglichkeit zum Querverbund mit der Wasser- und Abwasserwirtschaft, wodurch planerische und werkliche Parallelitäten — etwa bei den verschiedenen Leitungsnetzen oder bei der Kraft-Wärme-Kopplung — gezielt genutzt werden können.

Vorgeschlagen wird, die lokale Energieversorgung mittels Lizenzvergabe zu privatisieren[90]. Es würde sich dabei um Konzessions- oder Betreibermodelle handeln[91]. Je nach konkreter Ausgestaltung könnte der eingeschaltete private Unternehmer als Fremdversorger die vorhandenen Anlagen übernehmen oder auch nur im Auftrag der Stadtwerke betreiben. Es gilt hier im Prinzip das in den vorangehenden Abschnitten zu den Privatisierungsmöglichkeiten in den Bereichen Abwasser- und Abfallbeseitigung Ausgeführte: Der Chance zur Realisierung von Effizienzgewinnen sowohl durch die Gesamtoptimierung von Leistungen im Wettbewerb als auch durch die Einbeziehung von privatem Know-how und der Möglichkeit zum schnellen Aufbau der Kapazitäten stehen angesichts der langen Vertragsdauer von 15 bis 20 Jahren besondere Regulierungserfordernisse gegenüber, die erheblichen Informations- und Kontrollaufwand für die Gemeinde mit sich bringen.

Hinzu kommt, daß in den alten Bundesländern die Energieversorgung traditionell ein wirtschaftlich besonders attraktives Geschäftsfeld der Gemeinden darstellt. Das oben unter dem Stichwort „Gebührenfiskalismus" abgehandelte Phänomen der monopolistischen Ausbeutung von Nutzern kommunaler Leistungen dürfte auch für die größeren Gemeinden in den neuen Bundesländern einen gewichtigen Anreiz darstellen, eigene Energieversorgungsunternehmen zu gründen.

5.4 Verkehrsinfrastruktur

Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur werden zur Zeit verschiedene Möglichkeiten der Einbindung privater Unternehmen diskutiert. Von 1994 an sollen 12 Fernstraßen-Projekte im Wege einer Art Konzessionsmodell privat finanziert werden[92]. Private Unternehmen finanzieren und errichten die Objekte; die Refinanzierung erfolgt über 15 gleiche Jahresraten aus dem Bundeshaushalt, sofern zukünftig keine zusätzlichen Einnahmen (z.B. Benutzungsgebühren) zur Verfügung stehen. Nach Angaben des Bundesverkehrsministeriums können auf diese Weise von der Wirtschaft und den Bürgern gewünschte Strecken, die wegen anderer Prioritäten sonst nicht oder erst wesentlich später gebaut werden könnten, über erweiterte Finanzierungsmöglichkeiten verwirklicht werden. Dies ist jedoch unverständlich. Wie oben ausführlich abgehandelt, begründen Leasing- oder Konzessionsmodelle letztlich keine erweiterten Finanzierungsspielräume; vielmehr werden finanzielle Lasten in die Zukunft verschoben[93]. Allein der gegenwärtige Anstieg der Staatsschulden wird „geschönt". Wenn der Bund in der Lage ist, die zukünftigen Jahresraten zu tragen, könnte er sich ebensogut entsprechend in Höhe des Barwertes dieser Jahresraten verschulden und diese Schulden damit abtragen. Was die Inanspruchnahme der Kapitalmärkte anbelangt, macht es ohnehin keinen Unterschied, ob der Bund oder Private die Projekte finanzieren. Gänzlich unverständlich wird das Ganze, wenn der Bundesverkehrsminister zugleich erklärt, durch die Einschaltung privater Investoren werde der Straßenbau nicht billiger, sondern zwischen dreißig und fünfzig

---

[89] Deregulierungskommission (1991), S. 75 ff., 293.

[90] Deregulierungskommission (1991), Tz. 361 f.; Stern (1992), S. 58 ff.

[91] Dazu Stern (1992), S. 72 ff.

[92] BMV (1993), S. 7 f.

[93] Vgl. Abschnitt 3.3.3.

Prozent teurer[94]. Im Grunde genommen handelt es sich hierbei um eine verdeckte Schuldenaufnahme; aus politischen Gründen soll eine sichtbare Ausweitung der Staatsverschuldung kaschiert werden. Diese geht jedoch offenbar mit erheblichen Finanzierungsnachteilen einher, ohne daß sonstige Effizienzgewinne, etwa durch eine technische und organisatorische Verbesserung bei Bau und Betrieb, dies aufwiegen könnten.

Darüber hinaus wird eine weitgehende und langfristige private Bereitstellung von Fernstraßen mittels Betreiber-, Leasing- oder Kooperationsmodellen inklusive der Möglichkeit zu „road pricing"-Lösungen diskutiert[95]. Zur Zeit wird im Bundesverkehrsministerium ein Gesetzentwurf für ein Bundesfernstraßen-Finanzierungsgesetz vorbereitet, das die Voraussetzungen von Betreibermodellen für bestimmte Fernstraßen-, Brücken- und Tunnelprojekte einschließlich einer Entgeltfinanzierung durch die Straßennutzer vorsehen soll.

Auch Schienenwege können privat errichtet und betrieben werden, man denke im Fernverkehr etwa an Schnellbahnstrecken oder Magnetbahnen (Transrapid), im Nahverkehrsbereich auch an den Aus- oder Neubau von Straßenbahntrassen und U-Bahnen, die im Wege des Konzessionsmodells erstellt und betrieben werden könnten. Allgemein wäre zu erwägen, private Unternehmen über reine Bau- und Reparaturleistungen hinaus verstärkt in die laufende Überwachung und Wartung der Verkehrswege einzubeziehen, bis hin zur Straßenreinigung und zum Winterdienst.

Die inzwischen auf den Weg gebrachte Bahnreform eröffnet im deutschen Eisenbahnverkehr die Chance zum privaten Angebot von Verkehrsleistungen auf dem bestehenden Schienennetz[96]. Ähnlich wie bei der Postreform (vgl. Abschnitt 5.5) werden die unternehmerischen von den staatlichen Aufgaben getrennt. Der unternehmerische Bereich ist Anfang 1994 finanziell saniert in die Deutsche Bahn AG (DBAG) überführt worden, deren vier Sparten (Personenfernverkehr, Personennahverkehr, Güterverkehr und Fahrweg) langfristig verselbständigt werden sollen. Zugleich wird der Betrieb des Schienenpersonennahverkehrs regionalisiert. Ein zentraler Punkt der Bahnreform ist die Öffnung des Schienennetzes für private Dritte, die durch die organisatorische und rechentechnische Trennung von Fahrweg und den drei Transportbereichen der DBAG gewährleistet wird (inklusive des Verbots von Quersubventionen zwischen diesen Bereichen, § 25 Deutsche Bahn Gründungsgesetz).

Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) können private Unternehmen mittels verschiedener Konzessionsmodelle einbezogen werden. Neben der direkten Privatisierung ganzer Streckenbereiche anhand von Konzessionsverträgen bevorzugen die Landesregierungen in den neuen Bundesländern vielfach eine Art „Drei-Stufen-Modell": Eine kommunale oder kommunal beherrschte Verkehrsverbundgesellschaft erhält die Konzession; auf diese Weise bleiben die Steuerungs- und Einflußmöglichkeiten der Kommunen auf das Leistungsangebot erhalten; dies erleichtert auch die laufende Abwicklung des erheblichen Regulierungsbedarfs beim ÖPNV (regionales Monopol, Gestaltung der Tarifstruktur, Subventionierung von Verkehrsleistungen auf unrentablen Strecken). Die Verkehrsverbundgesellschaft organisiert dann in eigener Regie den ÖPNV und vergibt die Beförderungsleistungen an Dritte („Carrier"), wobei kommunale und private Anbieter gleichbehandelt werden (dies gilt auch für die Vergabe von Fördermitteln). Die kommunalen ÖPNV-Unternehmen werden auf diese Weise dem Wettbewerb mit privaten Beförderungsunternehmen ausgesetzt.

5.5 Nachrichtenübermittlung

Mit der vollzogenen Postreform I und dem inzwischen gefundenen Kompromiß über die Postreform II zeichnet sich eine Deregulierung der bisher weitgehend durch die Deutsche Bundespost monopolisierten Telekommunikationsmärkte ab. Die dafür erforderliche rechtlich-institutionelle Umorganisation der bisher behördenmäßig organisierten Deutschen Bundespost in ein Unternehmen wurde auf den Weg gebracht. Hoheitliche Regulierungsaufgaben und Eigentümeraufgaben gegenüber den Postunternehmen verbleiben dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation und deren nachgeordneten Behörden. Sie werden von den betrieblich-unternehmerischen Funktionen der Leistungserstellung getrennt, die den organisatorisch und rechtlich verselbständigten Postunternehmen sowie — grundsätzlich gleichberechtigten — sonstigen Wettbewerbern übertragen werden. Zugleich ist eine formelle Privatisierung (Umgründung in Aktiengesellschaften) und langfristig auch die Möglichkeit der materiellen Privatisierung der Postunternehmen, also die Aufnahme privater Aktionäre, vorgesehen.

Mit der Postreform I wurde neben der eingeleiteten organisatorischen Trennung von hoheitlichen Aufgaben und Leistungserstellung auch der Zugang zu den Telekommunikationsmärkten geöffnet. Der Markt für Telefonendgeräte wurde freigegeben. Die Monopolrechte des Bundes in den Bereichen Übertragungswege (Netz), Funkanlagen und Telefondienst blieben jedoch zur Sicherung der Finanzkraft der Deutschen Bundespost zunächst erhalten. Zugleich besteht die Möglichkeit, das Recht zu Errichtung und Betrieb von Fernmeldeanlagen an Dritte zu verleihen[97]. So wurden im Bereich der Mobil- und Satellitenkommunikation Lizenzen an private Unternehmer erteilt, die diese Leistungen in Konkurrenz zur Telekom anbieten. Das dabei eingesetzte Lizensierungsverfahren entspricht dem hier vorgestellten Konzessionsmodell. Neben dem Kontrahierungszwang werden den Lizenznehmern bestimmte

[94] F.A.Z. vom 2.3.1994, S. 6.

[95] Dazu Arbeitsgruppe (1991); Scheele (1993), S. 93 ff.

[96] Vgl. Wochenbericht des DIW, Nr. 30/94, S. 523 ff.

[97] § 2 Abs. 1, Fernmeldeanlagengesetz.

Infrastrukturverpflichtungen auferlegt, im Bereich des D2-Mobilfunknetzes etwa die flächendeckende Versorgung, Notruf- und Auskunftsdienste und Mindestqualitäten bei der Vermittlung. Dabei zeigt sich einerseits, daß „Infrastrukturaufträge" als öffentliche Güter in gewissem Umfang auch von privaten Unternehmen im Rahmen eines Gesamtpaketes übernommen werden können, ohne daß dazu Subventionen bereitgestellt werden müssen. Auf der anderen Seite wird offenbar, daß auch öffentliche Unternehmen sich in grundsätzlich rentablen Bereichen im Wettbewerb mit privaten Anbietern behaupten können, wenn die organisatorisch-institutionellen Rahmenbedingungen dazu geschaffen werden.

Die Postreform II ist ausdrücklich dem Grundsatz verpflichtet, daß die Infrastrukturdienstleistungen als private Tätigkeiten anzusehen sind, die von den privatisierten Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost sowie den anderen Wettbewerbern ausgeführt werden. Damit können private Unternehmen nicht nur Telekommunikationsdienstleistungen anbieten, sondern auch die Netzinfrastruktur (Übertragungswege, Funkanlagen etc.) aufbauen. Dies gilt in vollem Umfang allerdings erst dann, wenn — wie vorgesehen — die verbliebenen Monopole bei der Telekommunikation und beim Postdienst bis zum Ende des Jahrzehnts auslaufen. Nach den Plänen der Europäischen Union sollen die Fernsprechmonopole bis Ende 1997 aufgehoben werden. Konsequenterweise müßte dann auch das Netzmonopol abgeschafft sein, da sich Telefondienstleistungen erst im Zusammenhang mit Netzen besonders wirtschaftlich anbieten lassen. Das Postneuordnungsgesetz sieht eine Befristung des Fernmeldeanlagengesetzes und des Postgesetzes bis zum 31.12.1997 vor; ein endgültiges Auslaufen der noch verbliebenen Monopolrechte des Bundes muß noch beschlossen werden. Die endgültige Deregulierung und Öffnung der Telekommunikationsmärkte steht also noch aus.

Bereits in der jüngeren Vergangenheit wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht der Aufbau der Telekommunikationsinfrastruktur in den neuen Bundesländern durch die Einrichtung privater Netze beschleunigt werden könnte[98]. Dagegen läßt sich einwenden, daß vor allem die geringen Planungskapazitäten den Engpaß beim Aufbau der Telekommunikationsinfrastruktur in den neuen Bundesländern darstellten; eine Privatisierung der Netze änderte daran kurzfristig nur wenig[99], zumal gegenwärtig bereits in erheblichem Umfang auf private Planungs- und Bauleistungen zurückgegriffen wird, indem etwa Teilnetze schlüsselfertig von Privaten errichtet werden („Turn-Key-Projekte"); zudem wäre der zusätzlich entstehende Regulierungs- und Koordinierungsaufwand bei der Errichtung privat betriebener Netze erheblich und in kurzer Zeit und mangels Erfahrungen auf diesem Gebiet kaum sinnvoll darstellbar[100]. Ob also gegenwärtig eine offensive Einbeziehung privater Netzbetreiber den Aufbau der Telekommunikationsinfrastruktur beschleunigt, ist fraglich. Mittel- bis langfristig wird dieser Weg jedoch eingeschlagen werden, zumal wenn die verbliebenen Fernmeldemonopole abgeschafft worden sind und das Regulierungsinstrumentarium etabliert ist und sich bewährt hat.

5.6 Flächenerschließung und -sanierung, Stadtentwicklung

In den Bereichen Stadtentwicklung sowie Flächenerschließung und -sanierung ist die Einbeziehung privater Investoren in den alten Bundesländern bisher nicht besonders weit verbreitet. Private Unternehmen übernehmen hierbei im Auftrag der Gemeinden auf eigene Rechnung die Erschließung und Sanierung von Flächen (Investorenmodell, „Developer")[101]. Neben öffentlichen Fördermitteln finanzieren sie sich aus dem Entwicklungsgewinn, also der Differenz zwischen dem ursprünglichen Kaufpreis der zu erschließenden oder zu sanierenden Grundstücke und dem Erlös aus der Verwertung. Da die Investoren den Grundstückserwerb vorfinanzieren müssen, haben sie ein Interesse an der zügigen Erschließung und Verwertung der Flächen. Zugleich werden die Gemeinden von der Vorfinanzierung der Erschließungsinvestitionen und teilweise auch vom unternehmerischen Risiko der Erschließung entlastet.

Erstmals in den neuen Bundesländern wurden sogenannte Vorhaben- und Erschließungspläne ermöglicht, die inzwischen in das bundesweite Baurecht übernommen wurden[102]. Dabei legt ein Investor einen Vorhaben- und Erschließungsplan für ein konkretes Projekt vor; die Gemeinde schafft daraufhin die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen, woraufhin ein Durchführungsvertrag über die Erschließung abgeschlossen wird. Die Erfahrungen in den neuen Bundesländern mit diesem Instrument sind überwiegend positiv. Die Gemeinde entscheidet über ein konkretes Vorhaben, nicht über die abstrakte Bebauungsmöglichkeit, hat aber im Vorfeld und im Verlaufe der Planungen die Möglichkeit zur Einflußnahme auf die konkrete Ausgestaltung. Mit Übernahme des rechtlichen Instrumentariums städtebaulichen Vertrags in das Baurecht wird (nach Abschluß des Planungsverfahrens) die Möglichkeit der Übertragung städtebaulicher Maßnahmen auf private Investoren ausdrücklich vorgesehen[103].

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen („Public Private Partnership") sind gleichfalls ein Modell der Einbeziehung privaten Know-hows und Kapitals bei der Flächenerschließung und Stadtentwicklung, von dem man sich eine Verfahrensbeschleunigung verspricht. Über ihren Gesellschafterstatus kann die Gemeinde Einfluß auf den Prozeß der Erschließung und Verwertung nehmen. Freilich sind in

---

[98] Monopolkommission (1992), Tz. 55 ff.; SVR (1991), Tz. 465 f.

[99] Anders die Monopolkommission (1992), Tz. 57.

[100] Berger (1993), S. 85.

[101] Dazu Krähmer (1992), S. 78; BMBau (1993), S. 138.

[102] BMBau (1993), S. 138 ff.

[103] BMBau (1993), S. 144 ff.

einem Gesellschaftsvertrag die gegenseitigen Rechte und Pflichten oft nicht in der wünschenswerten Klarheit auf ein konkretes Projekt hin zu formulieren, wie es etwa in einem städtebaulichen Vertrag geschieht; auch ist die Kommune am unternehmerischen Risiko voll beteiligt, während sie zugleich die Geschäftsführung den privaten Partnern überläßt. Vor diesem Hintergrund wird gerade aus den neuen Bundesländern häufig von mißbräuchlichen Vertragsgestaltungen zu Ungunsten der Gemeinden berichtet, die nach folgendem Muster aufgebaut sind: Während die Gemeinde in die gemeinsame Gesellschaft die Grundstücke (möglichst unterbewertet) sowie Beiträge zu den laufenden Betriebskosten in bar einzubringen hat, versuchen die privaten Partner, sich Beratungsleistungen von zweifelhaftem Wert bis zur Erreichung des Stammkapitals anrechnen zu lassen und die Geschäftsführung ausschließlich an sich zu ziehen. Die Auswahl der privaten Partner, der Abschluß der Gesellschaftsverträge für das gemischtwirtschaftliche Unternehmen sowie der Abschluß von Erschließungs- oder Sanierungsverträgen sollten also mit besonderer Sorgfalt vorgenommen werden.

5.7 Annexaufgaben

Traditioneller Gegenstand von Privatisierungsbemühungen öffentlicher Betriebe in den alten Bundesländern sind die sogenannten Annexaufgaben, die den Eigenbedarf der Verwaltung abdecken. Da es sich hierbei um einzelne, meist eher unspezifische Vorleistungen für die Produktion der eigentlichen öffentlichen Leistungen handelt, stellt sich die Frage nach dem Fremdbezug dieser Leistungen von privaten Unternehmen als Alternative zur Eigenproduktion innerhalb der Verwaltung. Analog gilt dies für die übrigen Infrastruktureinrichtungen im wirtschaftsnahen, sozialen und kulturellen Bereich, sofern diese nicht selbst privat bereitgestellt werden. Wie auch in der privaten Wirtschaft, so bietet es sich im Rahmen der öffentlichen Produktion an, diese Leistungen an externe Unternehmen zu vergeben („outsourcing"). Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffenden Annex- oder Hilfstätigkeiten

- eher unregelmäßig auftreten, z.B. Planungs- oder Beratungsleistungen, wodurch sich die dauerhafte Vorhaltung eigener Kapazitäten verteuert;
- eher unspezifisch sind, d.h. in keinem unmittelbar funktionalen Zusammenhang mit spezifischen Produktionsprozessen des betreffenden öffentlichen Betriebs stehen, vielmehr für verschiedenartige Betriebe erbracht werden können, z.B. Leistungen in den Bereichen Gebäudereinigung, Kantinen, Bauhöfe oder Regiewerkstätten.

Im Vergleich zu den oben dargestellten allgemeinen Problemen der privaten Bereitstellung von öffentlichen Leistungen fallen die Nachteile von Privatisierungslösungen im Bereich der Annexaufgaben weit weniger stark ins Gewicht. Zwar entsteht in ähnlicher Weise ein gewisser Informations-, Planungs- und Kontrollaufwand bei der Leistungsvergabe an die privaten Unternehmen. Der eher unspezifische Charakter sorgt jedoch für eine leichte Vergleichbarkeit der Angebote und bringt es meist mit sich, daß mehrere Anbieter zur Verfügung stehen. Ein Ausschreibungswettbewerb ist also mit geringem Aufwand möglich, unter Umständen ist sogar freihändige Vergabe möglich. Da zudem die Leistungen meist nur über einen — im Vergleich etwa zum Betreibermodell — kürzeren Zeitraum abgeschlossen werden, sind die Gefahren eines bilateralen Monopols nur von geringer Bedeutung.

Die Privatisierung von Annexaufgaben ist besonders relevant vor dem Hintergrund der Verhältnisse in den neuen Bundesländern. Wie für die Verhältnisse in der DDR-Planwirtschaft typisch, waren in der Zeit vor der Wende auch die kommunalen und regionalen Wirtschaftsbetriebe durch eine hohe Fertigungstiefe gekennzeichnet. Im Prozeß der Kommunalisierung der Versorgungs-, Entsorgungs- und ÖPNV-Unternehmen wurden bereits verschiedenartige Hilfsbetriebe aus den Unternehmensstrukturen herausgelöst und privatisiert, verkauft oder aufgelöst. Eine Fortsetzung dieser Politik bietet sich an, um betriebswirtschaftlich sinnvolle Einheiten zu erreichen. Bei denjenigen Tätigkeiten im Bereich der Annexaufgaben, die einen hohen Anteil von geringqualifizierten, dabei insbesondere weiblichen Arbeitskräften aufweisen, sind freilich die bereits erwähnten negativen sozialpolitischen Konsequenzen zu berücksichtigen: Die Kostenvorteile privater Anbieter sind vielfach auf geringere Entlohnung und eine niedrigere soziale Absicherung der Beschäftigten zurückzuführen[104]. Dies dürfte vor allem bei der Gebäudereinigung und bei Kantinen der Fall sein[105].

Grünflächenpflege und Friedhofsgärtnerei lassen sich ohne Schwierigkeiten auf private Gärtnereibetriebe übertragen. Daß dennoch in den alten Bundesländern zumindest die größeren Gemeinden in diesem Bereich an einem Regiebetrieb festhalten[106], liegt wohl vor allem an der hoheitlichen Tradition dieser kommunalen Aufgaben; zudem dienen die kommunalen Grünflächen- und Friedhofsbetriebe in vielen Fällen Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung, etwa für arbeitslose Jugendliche, Sozialhilfeempfänger oder für Gemeindemitarbeiter, die aus Alters- oder Gesundheitsgründen nicht mehr in ihrem angestammten Arbeitsbereich eingesetzt werden können; auch werden die Mitarbeiter der Grünflächenpflege oftmals aushilfsweise zur Straßenreinigung und für Winterdienste eingesetzt.

5.8 Soziale und kulturelle Einrichtungen

Die Gemeinden in den neuen Bundesländern versuchen zur Zeit verstärkt, soziale Einrichtungen wie Kindertagesstätten (Kinderkrippen, Kindergärten, Horte), Altenheime,

---

[104] Vgl. oben, Abschnitt 3.3.4.

[105] Vgl. Metzger (1990), S. 86 f., 158 f.

[106] Dazu Metzger (1990), S. 211 ff.

Krankenhäuser und Jugendeinrichtungen auf freie Träger zu übertragen. Es fällt ihnen schwer, insbesondere für die nicht kostendeckenden Einrichtungen geeignete Träger zu finden.

Dies gilt vor allem für die Kindertagesstätten, die sich noch zum weit überwiegenden Teil in kommunaler Trägerschaft befinden und den Gemeinden einen erheblichen Zuschußbedarf verursachen. Gemessen an der Zahl der angemeldeten Kinder konnte bisher in den meisten Gegenden eine ausreichende Versorgung gesichert werden, was freilich noch nichts über die Qualität der Betreuung und vor allem über den täglichen Umfang des Betreuungsangebots (vor allem Möglichkeit zur Ganztagsbetreuung) aussagt[107]. Die Nachfrage nach Kinderbetreuungsleistungen ist vor allem durch den dramatischen Rückgang der Geburtenzahlen[108] stark rückläufig. Ferner dürfte die zunehmende Arbeitslosigkeit — gerade unter Frauen — und teilweise auch die Möglichkeit zum dreijährigen Erziehungsurlaub die Anmeldungen vor allem im Bereich der Kinderkrippen zunächst auf niedrigem Niveau halten. Hingegen ist in einigen Jahren mit einem deutlichen Anstieg der Geburtenzahlen zu rechnen, wenn diejenigen jungen Frauen, die gegenwärtig auf Kinder verzichten, Kinder zur Welt bringen werden. Dann dürften die Gemeinden in den neuen Bundesländern mit einem deutlichen Wiederanstieg der Nachfrage nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten konfrontiert werden. Die Bedarfsplanung sollte sich daher nicht an der gegenwärtig extrem niedrigen Geburtenhäufigkeit orientieren, die durch den sozialen Wandel in den neuen Bundesländern und das dadurch bedingte veränderte Geburtenverhalten bedingt ist[109].

Die Finanzierung der Kindertagesstätten ist meist in der Weise geregelt, daß die Länder und Gemeinden den größten Teil der Betriebskosten übernehmen und sich die Träger mit einem bestimmten Anteil an diesen Kosten beteiligen müssen. Dafür dürfen sie Elternbeiträge erheben, die jedoch sozialverträglich entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten festzulegen sind und nur einen geringen Teil der gesamten Kosten (in der Regel nur 10 bis 20 vH) decken. Da diese Elternbeiträge auch die insgesamt bei den Trägern verbleibenden Kosten in der Regel nicht decken, muß der Träger einen eigenen Finanzierungsbeitrag leisten. Sowohl die noch im Aufbau befindlichen freien Wohlfahrtsverbände als auch die mitgliederschwachen Kirchen sind daher bei der Übernahme solcher Einrichtungen zurückhaltend. Eine spürbare Anhebung der Elternbeiträge ist jedoch zumindest bei den einkommensschwachen Erziehungsberechtigten — nicht angeraten angesichts der herausragenden sozialpolitischen Bedeutung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten als auch der politisch angestrebten Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung sowie des Familienlastenausgleichs. Vielmehr muß langfristig eine tragfähige Finanzierungskonzeption unter Einschluß des Bundes gefunden werden, die die Gemeinden bei der Bereitstellung der Kindertagesstätten finanziell entlastet. Dieses gilt auch für Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe und -betreuung.

Die Überführung auf freie Träger ist dagegen unproblematisch bei denjenigen Einrichtungen, die weitgehend kostendeckende Entgeltstrukturen aufweisen, etwa die Krankenhäuser und sonstigen Einrichtungen der Gesundheitsversorgung. Dies gilt im Prinzip auch für Alten- und Pflegeheime. Dort stellt jedoch die vielfach geringe Qualität der Leistungen ein Problem dar, die dringend verbessert werden muß.

Die Überführung von sozialen Einrichtungen auf freie Träger ist grundsätzlich wünschenswert. Die freien Träger — also die freien Wohlfahrtsverbände und die Kirchen — haben regelmäßig eine größere Kompetenz bei Angebot derartiger Leistungen. Allerdings kann die weltanschauliche und religiöse Ausrichtung dieser Träger ein Problem darstellen. Zudem verhindert die direkte Angebotssteuerung der öffentlichen Hand über Fördermittel oder Kostenvereinbarungen (insbesondere bei der Altenpflege durch die Sozialämter) in vielen Fällen einen Qualitätswettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern, so daß die Organisations- und Produktionsstrukturen vielfach wenig effizient sind[110].

Die Erfahrungen in den alten Bundesländern mit der Privatisierung von Schwimmbädern zeigen, daß dies meist mit einer Erhöhung des Leistungsangebotes einhergeht, bis hin zur Umgestaltung in „Erlebnisbäder". Dabei werden die Eintrittspreise deutlich angehoben. Dies ist unter sozialpolitischen und meritorischen Gesichtspunkten bedenklich, da die Häufigkeit des Besuchs besonders bei einkommensschwachen Haushalten abnehmen dürfte und der sportliche Charakter in den Hintergrund tritt. Auf der anderen Seite sind kleinere und mittlere Gemeinden mit der Finanzierung und dem Betrieb von Schwimmbädern oft überfordert. Die Übertragung an einen privaten Betreiber bietet die Möglichkeit, diese Leistung unabhängig von der Finanzlage und den administrativen Möglichkeiten der Gemeinde bereitzustellen. Allerdings fällt es den Gemeinden meist schwer, private Investoren für baulich und technisch überalterte Bäder zu finden. Sofern Sporteinrichtungen und Schwimmbäder in kommunaler Hand verbleiben, bietet sich eine Teilprivatisierung etwa von Sauna-, Solarium- und Massagebetrieben an. Des weiteren bietet es sich in den größeren Städten an, die Bäderverwaltung aus der allgemeinen Kommunalverwaltung herauszulösen und zu verselbständigen, um größere Handlungsspielräume bei der Leistungserbringung gegenüber den Bürgern zu erreichen; so geschehen in einigen westdeutschen Großstädten (München, Hamburg).

---

[107] Dazu Kistler/Jaufmann/Pfaff (1993).

[108] Wochenbericht des DIW, Nr. 29/93, S. 399 f.; Wochenbericht des DIW, Nr. 45/93, S. 662 ff.

[109] Wochenbericht des DIW, Nr. 45/93, S. 664; Kistler/Jaufmann/Pfaff (1993).

[110] Für den Bereich der Altenpflege, Wochenbericht des DIW, Nr. 31/92, S. 419 ff.

Eine Privatisierung von kulturellen Einrichtungen der Gemeinden, also Museen, Theatern, Volkshochschulen, Musikschulen und Bibliotheken verbietet sich in der Regel angesichts des geringen Kostendeckungsgrades, der meist weit unter 10 vH liegt. Die Kontrollintensität bei der Gewährung von Zuschüssen an private Betreiber wäre sehr hoch; zudem würde bei einer privaten Bereitstellung der Einfluß der Gemeinde auf die Angebots- und Programmgestaltung vermindert.

Im Bereich des Fremdenverkehrswesens (Werbung, Zimmervermittlung, Stadtrundfahrten und -führungen) bieten sich Kooperationsmodelle mit Unternehmen der Tourismusbranche und des Hotel- und Gaststättengewerbes an[111].

6. Fazit

Es hat sich gezeigt, daß die Entscheidungssituation „Private versus öffentliche Bereitstellung von Infrastruktur" sehr komplexer Natur ist. Eine generelle Empfehlung — noch dazu für ein bestimmtes Privatisierungverfahren — kann daher meist nicht gegeben werden. Vielmehr müssen die Verhältnisse im Einzelfall sorgfältig abgewogen werden. Es gibt kein Patentrezept für die effiziente Ausgestaltung des Infrastrukturangebots. Privatisierung oder private Bereitstellung sind keine Allheilmittel, jedoch in vielen Fällen eine interessante Alternative.

In den neuen Bundesländern stehen Bund, Länder und Gemeinden sowie die kommunalen Zweckverbände vor der dringlichen Aufgabe, die Infrastruktur und das übrige öffentliche Leistungsangebot rasch auf westliches Niveau zu bringen. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer tiefen wirtschaftlichen Umbruchsituation, leerer öffentlicher Kassen und einer sich noch im Aufbau befindenden Verwaltung. Die private Bereitstellung von Infrastruktur eröffnet neue Chancen, bringt jedoch auch zahlreiche Herausforderungen und Risiken mit sich — Zusammenhänge, die im folgenden im Kontrast zu den traditionellen öffentlichen Betriebsformen zusammengefaßt werden (Übersicht).

Einerseits spricht für die Einbeziehung privater Unternehmen die *Realisierung von Effizienzgewinnen* sowohl durch die *Gesamtoptimierung von Leistungen im Wettbewerb* als auch durch die *Einbeziehung von privatem Know-how.* Auch wird dadurch unter Umständen der *Aufbau der Kapazitäten beschleunigt.* Dies hat bedeutende gesamt-

[111] Dazu Metzger (1990), S. 218 f.

Übersicht

Zusammenfassende Beurteilung der Organisationsformen für Infrastruktur unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den neuen Bundesländern

Anforderungen	Traditionelle Formen öffentlicher Betriebe			Neue Organisationsformen für Infrastruktur			
	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Eigengesellschaft	Betreibermodell	Kooperations-modell	Konzessions-modell	Leasing
Effizienz der Aufgaben-erfüllung	grundsätzlich eher gering, da keine Wettbewerbs-situation gegeben			Möglichkeit zur Realisierung von Effizienzgewinnen durch technische und organisatorische Optimierung im Wettbewerb			
	gering durch volle Eingliede-rung in die Verwaltung	verbessert, da organisatori-sche und finanzwirt-schaftliche Selbständigkeit	im Vergleich zum Eigenbe-trieb zusätzlich rechtliche Selb-ständigkeit	hoch, da Gesamtleistung über Zeitraum der Anlagen-nutzung abge-schlossen wird	weniger hoch, da Rücksicht-nahme auf privaten Part-ner erforderlich	hoch, sofern Konzession im Wettbewerb vergeben wird	hoch, da Leistungspaket im Wettbewerb abgeschlossen wird
Steuerungs- und Regulierungs-bedarf	unproblematisch, da öffentliche Trägerschaft			grundstzlich eher hoch, Gestaltung und Kontrolle der Vertragsbezie-hungen verursachen Informations- und Kontrollkosten			
	sehr gering durch volle Ein-gliederung in die Verwaltung	gering, da öffentlicher Träger wichtige Entscheidungen an sich ziehen kann; jedoch weniger ge-geben im Falle der AG		sehr hoch, insbesondere bei langfristiger Vertrags-beziehung	hoch, zudem Abschluß eines Gesellschafter-vertrags not-wendig	mäßig bei kürzeren Vertrags-laufzeiten	mäßig bei eher unspezifischen Leistungen und kürzeren Ver-tragslaufzeiten
Steuerungs-möglichkeiten/ Anpassungs-flexibilität	hoch, da öffentliche Trägerschaft			eher niedrig, insbesondere bei langfristigen Vertragsbeziehungen			
	hoch durch volle Eingliede-rung in die Verwaltung	hoch, da öffentlicher Träger wich-tige Entscheidungen an sich zie-hen kann; jedoch weniger gege-ben im Falle der AG		niedrig, insbe-sondere bei langfristiger Vertrags-beziehung	grundsätzlich gegeben, jedoch Abstim-mung mit Part-ner notwendig	gegeben bei kürzeren Vertrags-laufzeiten	gegeben bei kürzeren Ver-tragszeiten

wirtschaftliche Vorteile, wenn für die private Produktion komplementäre Infrastrukturleistungen schnell in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden.

Andererseits stellen die Regulierungsanforderungen bei der Realisierung von privaten Lösungen die öffentlichen Körperschaften vor eine Reihe von Herausforderungen, die vor dem Hintergrund der Verhältnisse in den neuen Bundesländern besonders schwer wiegen. Es entstehen *Steuerungserfordernisse* bezüglich der *Gestaltung und Kontrolle der Leistungsbeziehungen* zu den eingeschalteten privaten Unternehmen, die *Informations- bzw. Beratungs- und Kontrollkosten* in erheblichem Umfang verursachen. Angesichts der Arbeitsüberlastung in der Kernverwaltung und des Mangels an erfahrenen Mitarbeitern ist dies gerade in den Kommunen der neuen Bundesländer ein großes Problem; die gründliche Vorbereitung einer Privatisierungslösung stößt schnell an organisatorische und personelle Grenzen. Ein Problem stellen auch die *geringeren Steuerungsmöglichkeiten bei langfristigen Vertragsbeziehungen* dar, wie sie für das Betreibermodell, aber auch für zahlreiche Leasing-Varianten und ähnliche Organisationsformen sowie für langfristige Konzessionsverträge typisch sind. Dies gilt insbesondere in den neuen Bundesländern, wo die zukünftigen Leistungsanforderungen in der aktuellen Umbruch- und Aufbausituation nur schwer abzuschätzen sind. Nicht zuletzt besteht gerade in den neuen Bundesländern die Gefahr, daß die mit komplizierten Betreiber- und Finanzierungskonstruktionen (z.B. Leasing etc.) oder mit Kooperationsmodellen unerfahrenen Kommunalpolitiker und Verwaltungsleiter angesichts der Dringlichkeit mancher Aufgabe übereilt oder ohne ausreichenden Anbieterwettbewerb unvorteilhafte Verträge abschließen.

Bund, Länder, Gemeinden und Zweckverbände sollten jedoch private Lösungen sorgfältig erwägen und diese bei der Wahl der zukünftigen Organisationsformen für die öffentliche Leistungserstellung als gleichberechtigte Alternative betrachten, ohne jedoch grundsätzlich die eine oder die andere Lösung zu bevorzugen oder gar auf Privatisierung oder private Bereitstellung um jeden Preis zu drängen. Entsprechend müßten die Ermessensspielräume bei aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahren genutzt werden. Die zuständigen Verantwortungsträger sollten dazu verpflichtet werden, einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen den verschiedenen Organisationsformen vorzunehmen und die gewählte Lösung zu begründen. Die Rechtsordnung und die übrigen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere das Steuerrecht, sowie die Verwaltungspraxis sollten Chancengleichheit zwischen öffentlicher und privater Lösung gewährleisten.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe, 1991, Bericht der Arbeitsgruppe Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 44, Bonn: Bundesministerium der Finanzen, 1991.

Bach, Stefan, 1994, Umsatzsteuerliche Konsequenzen der privaten Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Bereich hoheitlicher Aufgaben, in: Steuer und Wirtschaft 1994, S. 51 ff.

Baumol, William Jack und *John C. Panzar, Robert D. Willig*, 1982, Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

Beer, Siegfried, 1993, Entwicklungsprobleme der kommunalen Verwaltungen in den neuen Bundesländern, in: IWH-Kurzinformationen, Nr. 12, 1993.

Berger, Heinz, 1993, Zwischen Postreform I und Postreform II, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 80 ff.

BMBau (Bundesminsterium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau), 1993, Baulandbericht 1993, bearb. v. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn 1993.

BMU, 1993, Der Bundesumweltminister: 2. Bericht zur Beschleunigung des Aufbaus einer effizienten Umweltschutzinfrastruktur in den neuen Ländern durch privatwirtschaftliche Organisationsformen, Bonn: Bundesumweltministerium, 1993.

BMV (Bundesminister für Verkehr), 1993, Fünfjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1993 bis 1997 mit Ergänzung bis 2000, Bonn 1993.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft), 1993, Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bonn.

Brümmerhoff, Dieter, 1992, Finanzwissenschaft, 6. Aufl., München/Wien: Oldenbourg, 1992.

Burmeister, Joachim, 1984, Sebstverwaltungsgarantie und wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, in: Püttner (1984), S. 3 ff.

Budäus, Dietrich, 1993, Alternative Ansätze zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der Transaktionskosten, in: Eichhorn (1993), S. 109 ff.

Decker, Heinrich, 1993, Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen für kommunale Unternehmen aus Sicht des Verbandes kommunaler Unternehmen, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1993), S. 32 ff.

Deregulierungskommission, 1991, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen: Marktöffnung und Wettbewerb, Zweiter Bericht, Die Stromwirtschaft..., Bonn 1991.

DIW, 1994, Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum, Zur Bedeutung wirtschaftsnaher Infrastruktur in den neuen Bundesländern, bearb. v. Stefan Bach, Martin Gornig, Frank Stille, Ulrich Voigt, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1994.

Eichhorn, Peter (Hg.), 1993,, Finanzierung und Organisation der Infrastruktur in den neuen Bundesländern, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 34, Baden-Baden: Nomos, 1993.

Enderlein, Heinz und *Uwe Kunert, Heike Link*, 1994, Berechnung und Bewertung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern, DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Berlin: Duncker & Humblot, 1994.

Frey, Bruno S., 1978, Infrastruktur, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, 4. Band, S. 201 ff.

Gellert, Michael, 1991, Kostensenkungspotentiale in der kommunalen Abwasserbeseitigung unter besonderer Berücksichtigung der Organisationsform, Schriftenreihe Wasser und Umwelt, Band 4, Witten: Universität Witten/Herdecke, 1991.

Gellert, Michael und *Wolfgang Kolodzey*, 1993, Information zur Organisation und Finanzierungg der kommunalen Abwasserbeseitigung unter Berücksichtigung privater Organisationsformen, Frankfurt a. M.: Landesbank Hessen-Thüringen, 1993.

Gemeindefinanzbericht, 1993, Karrenberg, Hanns und Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1993, Der Städtetag 2/1993.

Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hg.), 1993, Eigenbetrieb, Kapitalgesellschaft, Anstalt des öffentlichen Rechts — Rechtsformänderung bei den Berliner Eigenbetrieben?, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 12, Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1993.

Günther, W und *H. Uhlig*, 1990a, Telekommunikation in der DDR; Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Diskussionsbeiträge, Nr. 90, Band 1, Bad Honnef 1990.

Günther, W. und *H. Uhlig*, 1990b, Telekommunikation in der DDR; Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Diskussionsbeiträge, Nr. 90, Band 2, Bad Honnef 1990.

ifo, 1991, Sprenger, Rolf-Ulrich u.a.: Umweltschutz in den neuen Bundesländern ..., ifo studien zur Umweltökonomie 16, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 1991.

ifo, 1992, Gluch, Ernst u.a.: Baubedarf in den neuen Bundesländern bis 2005, ifo studien zur bauwirtschaft 18, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 1992.

Janson, Bernd, 1984, Zur Frage einer neuen Rechtsform, in: Püttner (1984), S. 194 ff.

Jochimsen, Reimut und *Karl Gustafsson*, 1977, Infrastruktur, Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung, in: Udo E. Simonis (Hg.), Infrastruktur, Theorie und Politik, Köln: Kiepenheuer und Witsch, 1977, S. 38 ff.

Kirchhoff, Ulrich und *Heinrich Müller-Godeffroy*, 1990, Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen, Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag, 1990.

Kistler, Ernst und *Dieter Jaufmann, Anita Pfaff*, 1993, Kindereinrichtungen in den neuen Ländern, in: Arbeit und Sozialpolitik 1993.

Kohlhaas, Michael, (1993), Sanierungsbedarf Ostdeutschland, in: J. Blazejczak (DIW, Projektleitung), Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes, Gutachten des DIW im Auftrag des Umweltbundesamtes, Texte des Umweltbundesamtes 42/93, Berlin: Umweltbundesamt 1993, S. 13-1 ff.

Krähmer, Rolf, 1992, Die private Beteiligung an der kommunalen Aufgabenerfüllung, in: WSI-Mitteilungen 1992, S. 73 ff.

Kraft, Ernst Thomas, 1984, Eigengesellschaften, in: Püttner (1984), S. 168 ff.

Kronberger Kreis (Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung), 1993, Privatisierung auch im Westen, Schriftenreihe: Band 26, Bad Homburg v. d. H.

Löhmann, Hans Bernhard, 1987, Übertragung der kommunalen Abwasserbeseitigung auf Private, in: Städte- und Gemeindebund 1987, S. 277 ff.

Metzger, Michaela, 1990, Realisierungschancen einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, München: Minerva, 1990.

Möllemann, Jürgen W., 1991, Über neue Finanzierungswege sollte nachgedacht werden, in: Wirtschaftsdienst 1991, S. 491.

Monopolkommission, 1992, Hauptgutachten 1990/91, Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, BadenBaden: Nomos, 1992.

Morath, Konrad (Hg.), 1994, Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, Reformkonzepte, Reformpraxis, Bad Hombur v.d.H.: Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, 1994.

Niedersächsisches Wirtschaftsministerium, 1991, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr: Privatisierung kommunaler Kläranlagen, 3. aktualisierte Aufl., Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, 1991.

OECD, 1993, Private Pay for Public Work, Performance-Related Pay for Public Sector, Paris: OECD, 1993.

Ostholthoff, Karl Heinz, 1993, Kalkulatorische Kosten und Substanzerhaltung, Einige Fragen und der Versuch klärender, konsistenter Antworten bei regiebetrieblicher Aufgabenerfüllung der Abwasserbeseitigung in NRW unter betriebs- und finanzwirtschaftlichen Aspekten, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler NRW, Düsseldorf: Bund der Steuerzahler NRW, 1993.

Pfüller, Hans-Joachim, 1990, Abwasserbeseitigung durch Private, Kurzdarstellung des niedersächsischen Betreibermodells, in: U. A. N. (1990), S. 63 ff.

Pommerehne, Werner W, 1976/77, Private versus öffentliche Müllabfuhr: Ein theoretischer und empirischer Vergleich, in: Finanzarchiv 1976/77, S. 272 ff.

Püttner, Günter (Hg.), 1984, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 5, Kommunale Wirtschaft, 2. Aufl., Berlin u.a.O.: Springer, 1984.

Reffken, Herrmann, 1990, Rechtliche Rahmenbedingungen für den Betrieb kommunaler Abwasserbeseitigungsanlagen, in: U. A. N. (1990), S. 7 ff.

Rehkugler, Heinz, 1993, Neue Vorschläge zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur in den neuen Bundesländern — ein Versuch ihrer Bewertung, in: Eichhorn (1993), S. 133 ff.

Rosenzweig, Klaus, 1990, Was müßte getan werden, um ohne Privatisierung kostengünstig Abwässer zu reinigen?, in: U. A. N. (1990), S. 109 ff.

Rudolph, Karl-Ulrich, 1990, Das Niedersächsische Betreibermodell zur kommunalen Abwasserbeseitigung und andere Möglichkeiten zur Abwasserbeseitigung, in: U. A. N. (1990), S. 157 ff.

Rudolph, Karl-Ulrich u.a., 1993, Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung, Erfahrungsbericht über BMU-Projekte in den neuen Bundesländern, Eine Information des Bundesumweltministers, Bonn: Bundesumweltministerium, 1993.

Rudolph, Karl-Ulrich, 1994, Zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastruktur, in: Wirtschaftsdienst 1994, S. 92 ff.

Scheele, Ulrich, 1993, Privatisierung von Infrastruktur, Möglichkeiten und Alternativen, Köln: Bund-Verl., 1991.

Scheuch, Erwin K. und *Ute Scheuch,* 1992, Cliquen, Klüngel und Karrieren, Über den Verfall der politischen Parteien — eine Studie, rororo aktuell 12599, Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt, 1992.

Schmeken, Werner, 1990, Der Eigenbetrieb als Organisationsform für die Abwasserbeseitigung — eine Untersuchung an Beispiel der Eigenbetriebs VO NW, in: U. A. N. (1990), S. 73 ff.

Schnöring, T., 1991, Die Entwicklung des Telekommunikationssektors in den neuen Bundesländern, in: WIK-Newsletter, Nr. 3/91, Bad Honnef.

Schweisfurth, Tilmann, 1991, Privatwirtschaftliche Formen kommunaler Investitionsfinanzierung, DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Reihe G, Heft 11, Köln: Deutscher Städtetag, 1991.

Standortbericht, 1994, Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bundestags-Drucksache 12/5620.

Steinheuer, Wilfried, 1991, Privatisierung kommunaler Leistungen, Theoretische und praktische Erfahrungen nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden, Schriftenreihe Nr. 17, Düssedorf: Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, 1991.

Steinheuer, Wilfried, 1992, Privatisierung der kommunalen Abwasserentsorgung — Ja oder Nein?, Entscheidungskriterien zur Organisationsform der kommunalen Abwasserentsorgung, Eine Information des Bundesumweltministers, Bonn: Bundesumweltministerium, 1992.

Stern, Volker, 1992, Vorrang für Private in der öffentlichen Energieversorgung, Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., 1992.

Streibel, Günter u.a., 1992, Möglichkeiten der Einbeziehung privater Unternehmen in die Abwasserbeseitigung im Bundesland Brandenburg, Abschlußbericht, Berlin: Humboldt-Universität, FB Wirtschaftswissenschaften/Umweltökonomie, 1992.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), 1991, Die wirtschaftliche Integration in Deutschland: Perspektiven — Wege — Risiken, Jahresgutachten 1991/1992, Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991.

U. A. N., 1990, Kommunale Umwelt-AktioN U.A.N. (Hg.): Privatisierung öffentlicher Aufgaben? Informationen zu einem aktuellen Thema am Beispiel Abwasserbeseitigung, Hannover: Kommunale Umwelt-AktioN U.A.N., 1990.

Uhlig, Klaus, 1990, Private Public Partnership, Aufgaben, Formen und Risiken kommunaler öffentlich-privater Gemeinschaftsfinanzierungen — mit Beispielen der Stadt Köln —, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 1990. S. 106 ff.

Witt, Uwe, 1993, Öffentlich oder Privat?, Wasser und Abwasser in der Kontroverse, Hannover: Wasserverbandstag e. V., 1993.

Wochenbericht des DIW, Nr. 29/93, Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040, bearb. v. Erika Schulz, S. 393-404.

Wochenbericht des DIW, Nr. 31/93, Re-Regulierung des Marktes für Altenpflege erforderlich, bearb. v. Katharina Spies und Gert Wagner, S. 419-422.

Wochenbericht des DIW, Nr. 45/93, Zur ökonomischen Rationalität des Geburtenrückgangs in Ostdeutschland, bearb. v. Gert Wagner und James C. Witte, S. 662-664.

Wochenbericht des DIW, Nr. 30/94, Strukturreform der deutschen Bahnen — kann Japan ein Vorbild sein?, berab. v. Heike Link, S. 523-530.

Zeiss, Friedrich, 1984, Eigenbetriebe, in: Püttner (1984), S. 153 ff.

Zimmermann, Gebhard, 1992, Kostenrechnung und Unternehmenserhaltung, in: W. Männel (Hg.), Handbuch der Kostenrechnung, Wiebaden 1992, S. 1414 ff.