

Mehr Wettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen

Thesen zum Wettbewerbsprinzip für öffentliche Dienstleistungen

Für mehr Wettbewerb auch bei öffentlichen Dienstleistungen hat sich der Bundesfachausschuß Innenpolitik der CDU in einem Thesenpapier ausgesprochen.

Diese „Thesen zum Wettbewerbsprinzip für öffentliche Dienstleistungen“ hat der Vorsitzende des Bundesfachausschusses Innenpolitik, Heinz Schwarz, MdB, jetzt auf einer Pressekonferenz in Bonn vorgestellt. Mit diesen Thesen konkretisiert die CDU eine der Forderungen des im Oktober in Ludwigshafen verabschiedeten Grundsatzprogramms. Im Grundsatzprogramm heißt es: „Wir wollen die Freiräume des Bürgers erweitern und verhindern, daß der Staat diese Freiräume immer weiter beschneidet, daß er immer mehr Aufgaben an sich zieht und schließlich zum totalen Staat wird“ (Ziffer 124). Und „Wo immer möglich, sollten öffentliche Aufgaben durch private und freie Träger erfüllt werden, ohne daß diese öffentlichen Aufgaben dadurch zu deren Angelegenheiten werden“ (Ziffer 121). Der Bundesfachausschuß geht in seinen Vorschlägen davon aus, daß die Stärkung des Wettbewerbs, eine Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft, auch im Bereich öffentlicher Aufgaben dazu beiträgt, mehr Privatinitaliative zu ermöglichen, eine größere Vielfalt der Angebote zu schaffen und Dienstleistungen dem Bürger besser und billiger anbieten zu können. In den Thesen heißt es im einzelnen:

Die CDU wendet sich gegen die zunehmende Verteuerung und Bürokratisierung öffentlicher Leistungen und gegen die Einengung freiheitlicher Entfaltungsmöglichkeiten der Bürger. Die CDU tritt dafür ein, daß sich die staatliche und kommunale Tätigkeit wieder stärker auf ihre notwendigen Schwerpunktaufgaben

konzentriert. Die Versorgung der Bürger mit Gütern und Leistungen soll dagegen soweit wie möglich dem Wettbewerb privater Anbieter überlassen bleiben. Wo staatliche oder kommunale Einrichtungen sie übernommen haben, müssen diese sich mit ihren Leistungen dem Wettbewerb stellen — sei es durch Wahlmöglichkeiten des Bürgers zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen, sei es bei öffentlichen Regiebetrieben durch Leistungs- und Preisvergleiche mit privaten Angeboten. Der Wettbewerb trägt dazu bei,

- den Bürgern freie Wahlmöglichkeiten zu lassen,
- die wirklichen Bedürfnisse der Bürger zu erfüllen,
- wirtschaftliche Produktionsformen zu erreichen,
- das marktwirtschaftliche Gleichgewicht zu erhalten.

Für die Verwirklichung dieser Grundsätze ergeben sich zur Zeit aus der politischen Diskussion zwei unterschiedliche, aber jeweils besonders aktuelle Gruppen von öffentlichen Dienstleistungen:

- Für den Wettbewerb durch Vergleichsangebote die Ver- und Entsorgungsleistungen sowie sonstigen technischen Dienstleistungen im kommunalen und staatlichen Bereich,
- für den Wettbewerb zwischen nebeneinander bestehenden öffentlichen und privaten Einrichtungen
- das Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen.

I. Leistungs- und Preisvergleiche für technische Dienstleistungen im kommunalen und staatlichen Bereich

Die CDU begrüßt die Initiative vieler Städte, Gemeinden und Kreise sowie staatlicher Stellen, die in öffentlicher Regie erbrachte Dienstleistungen durch Einholung privater Wettbewerbsangebote überprüft haben. Dies betrifft insbesondere die Aufgaben der Gebäudereinigung und Abfallbeseitigung, aber auch Straßenreinigung, Garten- und Friedhofswesen, Schlachthöfe, Planungsarbeiten und andere mehr.

Die CDU schlägt vor, diese Form der Leistungskontrolle allgemein zum Bestandteil kommunaler und staatlicher Haushalts- und Wirtschaftspolitik zu machen. Die Betätigung der öffentlichen Hand wird dadurch transparenter für Bürger und Parlamente.

In manchen Fällen zeigt der Vergleich noch ungenutzte Möglichkeiten der Rationalisierung oder sonstigen Leistungsverbesserung auf, auch z. B. die Umwandlung in einen Eigenbetrieb. Soweit der Vergleich auf absehbare Dauer nicht die Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand als günstigste Lösung bestätigt, soll daraus die Konsequenz gezogen und die Aufgabe dem günstigsten privaten Anbieter unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften übertragen werden.

Der Übergang soll grundsätzlich so gestaltet werden, daß den bisherigen Beschäftigten entweder die rechtsgleiche Umsetzung in andere Aufgabenbereiche oder, wenn sie dazu bereit sind, eine Weiterbeschäftigung im alten Aufgabenbereich für das neue Unternehmen angeboten wird. Soweit insgesamt Arbeitsplätze eingespart werden, soll die Forderung nach antizyklischem Verhalten der öffentlichen Hand berücksichtigt werden, d. h. diese personelle Auswirkung soll möglichst aus der derzeitigen Rezession um einige Jahre hinausgeschoben werden.

Umgekehrt müssen sich auch die privaten Auftragnehmer öffentlicher Dienstleistungen von Zeit zu Zeit einem neuen Angebotsvergleich stellen. Monopolbildungen müssen vermieden werden. Die Verträge sollen entsprechend befristet sein.

Bei Großaufträgen ist darauf zu achten, daß sie durch Aufteilung in Mengen- oder Fachlose oder durch Ermöglichung der Kooperation mittelständischer Unternehmen auch für leistungsfähige Klein- und Mittelbetriebe zugänglich bleiben.

II. Angebotsvielfalt für Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen

Die CDU sieht im Nebeneinander öffentlicher, freigemeinnütziger und privater Krankenhäuser, Sozialstationen, Kindergärten und Einrichtungen der Alten- und der Behindertenbetreuung die beste Gewähr für ein leistungsfähiges, differenziertes und der Menschlichkeit verpflichtetes Gesundheits- und Sozialwesen.

Sie tritt vor allem dafür ein, einen hohen Anteil freigemeinnütziger und privater Einrichtungen zu erhalten. Die bestehenden freigemeinnützigen und privaten Krankenhäuser, Kindergärten und andere Einrichtungen dürfen, soweit sie leistungsfähig sind, vom Gesetzgeber und von der Verwaltung weder direkt benachteiligt noch indirekt durch überhöhte technische und personelle Anforderungen,

durch Verschärfung anderer Auflagen oder durch Verschlechterung von Zuschußregelungen ausgetrocknet werden.

Für neue Einrichtungen soll in allen geeigneten Fällen vorzugsweise eine freigemeinnützige oder private Trägerschaft angestrebt werden, vorausgesetzt, die sachliche und personelle Leistungsfähigkeit ist gewährleistet. Öffentliche Trägerschaft kommt jedoch in vielen Fällen vorzugsweise für Einrichtungen mit besonders aufwendiger technischer oder sonstiger Ausstattung in Betracht.

Die CDU tritt im Schul- und Hochschulsektor dafür ein, das bestehende Nebeneinander öffentlicher und privater Bildungsangebote zu erhalten und sogar zu verstärken.

Die privaten Schulträger sollen aufgrund ihrer pädagogischen Leistungen und ihrer Innovationskraft noch stärker als bisher in Wettbewerb zu den öffentlichen Schulträgern treten, ebenso die privaten Träger von Fachhochschulen. Es gehört zu unserem Pluralismusverständnis, daß der Staat dies gewährleistet. Die CDU hält es für wünschenswert, daß auch im Bereich der wissenschaftlichen Hochschulen unterschiedliche private Träger in Wettbewerb zu den staatlichen Hochschulen treten.

Begründung:

Durch die Übernahme eines wesentlichen Teils der Dienstleistungen durch den Staat werden dessen Finanzkraft sowie seine Leistungs- und Steuerungsfähigkeit überfordert.

Noch schwerer wiegt, daß dem Staat auf diese Weise wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht zuwächst, die zu einer zunehmenden Abhängigkeit des einzelnen von staatlichen und öffentlichen Einrichtungen und damit zu einer Abnahme individueller Freiheit führt. Dabei ist der Bürger, der in allen Lebensbereichen vom Staat betreut wird, außerstande, diesen Staat politisch noch wirksam zu kontrollieren (Mannheimer Erklärung der CDU).

Die CDU sieht in der Sozialen Marktwirtschaft die freiheitlichste und zugleich die effizienteste Ordnung des Wirtschaftens. Ihre Geltung darf nicht durch die Übertragung immer größerer Wirtschafts- und Dienstleistungsbereiche auf den Staat und öffentliche Einrichtungen zurückgedrängt werden. Selbst in Bereichen, wie dem Gesundheits- und Bildungswesen, dem Umweltschutz oder der Energieversorgung, wo das Angebot nicht wie bei industriellen Gütern und Dienstleistungen über Märkte organisiert und gesteuert werden kann, können die Leistungen dezentralisiert, leistungsbezogen und im Wettbewerb erbracht werden.

Zu I.: Leistungs- und Preisvergleiche für technische Dienstleistungen im kommunalen und staatlichen Bereich

Viele Städte, Gemeinden und Kreise sowie staatliche Stellen — mit parteipolitisch unterschiedlicher Führung — haben bereits öffentliche Dienstleistungen ihres Bereichs durch Leistungs- und Preisvergleiche mit privaten Angeboten überprüft.

Als Ergebnis haben sie in vielen Fällen die Dienstleistung einem privaten Anbieter übertragen. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung berichtete schon 1976 über rund 660 Übertragungen.

Statistisch bilden hierbei die Aufgabenbereiche Gebäudereinigung (rd. 150 Fälle) und Abfallbeseitigung (rd. 65 Fälle) zwei ausgeprägte Schwerpunkte. Mit großem Abstand folgen z. B. Straßenreinigung (rd. 20 Fälle), Garten- und Friedhofswesen (zusammen rd. 40 Fälle), Schlachthöfe, Planung und Leitung von Bauvorhaben der Verwaltung, Stadtplanung u. a. Im Bereich des Bundes wurde z. B. die bisher in Eigenregie betriebene Naßbaggerei vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes zur Übertragung auf gewerbliche Unternehmen empfohlen. Aus dem Bereich der Bundesbahn wird z. B. die Übernahme von Teilen ihrer unrentablen Stückgutbedienung durch private Speditionen berichtet.

Zustandekommen und Ablauf der bisher erfolgten Übertragungen bestätigen in keiner Weise das polemische Schlagwort, es würden „Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert“. Typischerweise ist das Gegenteil richtig: Öffentliche Verluste aus Steuergeldern werden in private Gewinne verwandelt, die neue Steuern erbringen.

Im einzelnen ergeben Presseberichte, veröffentlichte Untersuchungen, gewissenschaftliche Fallstudien nebst Erwiderungen und eingeholte Auskünfte etwa das folgende typische Bild: Unmittelbarer Anlaß zur Einholung von Wettbewerbsangeboten sind meistens steigende Haushaltsdefizite, die durch Übertragung auf den günstigsten Anbieter oft von einem Haushaltssjahr zum nächsten völlig abgebaut oder doch deutlich reduziert werden. Die Preise für den Endabnehmer oder Benutzer, z. B. die Müllabfuhrgebühren, bleiben meistens annähernd gleich. Gründe für die trotz Steuerbelastung kostengünstigere Leistung des privaten Unternehmens sind vorwiegend:

1. Höhere Kapazitätsauslastung von Geräten und Einrichtungen, weil das private Unternehmen einen breiter gestreuten Auftragsbestand günstig kombinieren kann.
- Dieser Faktor kann aus haushalts- wie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur begrüßt werden. —

2. Geringerer anteiliger Personalbedarf durch effizienteren Arbeitseinsatz.

— Auch dieser Faktor wird überwiegend damit erklärt, daß der breiter gestreute Auftragsbestand privaten Unternehmen den Einsatz teurer, aber arbeitsparender Geräte gestattet. Zum anderen Teil wird er als schärferer Arbeitsdruck empfunden und kritisiert. —

3. In verschiedenen Fällen niedrigere Tarif- und Effektivlöhne, geringere oder nicht vorhandene freiwillige Sozial- und Zusatzleistungen.

— Dieser Faktor kann sicherlich nicht verallgemeinert werden, weil sich nach allen vorliegenden statistischen Zahlen die Entwicklung der Bezüge im öffentlichen Dienst insgesamt im Rahmen der allgemeinen Entwicklung gehalten hat. Wo jedoch in einzelnen Fällen oder Bereichen — möglicherweise auch durch wiederholte zusätzliche Anhebungen der untersten Lohn- und Gehaltsgruppen — der öffentliche Dienst der allgemeinen Entwicklung vorausgeilt sein sollte, kann daraus kein Hinderungsgrund gegen den Leistungs- und Preisvergleich hergeleitet werden. —

4. Speziell im Gebäudereinigungsgewerbe: In nicht wenigen Fällen gezielte Vermeidung der Sozialversicherungspflicht, indem bei allen oder unverhältnismäßig vielen Arbeitskräften Arbeitszeit oder Lohn knapp unterhalb der Versicherungspflichtgrenze gehalten wird.

— Dieser Faktor kann als Wettbewerbsvorteil nicht gebilligt werden. Öffentliche Stellen sollten die Auftragsvergabe an ein Unternehmen grundsätzlich davon abhängig machen, daß die Arbeitskräfte bis auf Ausnahmen versicherungspflichtig beschäftigt sind.

Als Mittelweg zwischen öffentlicher und privater Erbringung öffentlicher Dienstleistungen findet sich die Übertragung auf privatrechtliche Gesellschaften, deren Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen (insbesondere kommunale Eigengesellschaften). Diese Lösung kann einen Teil der Faktoren aufweisen, die gewerblichen Unternehmen ihre kostengünstigen Angebote ermöglichen, z. B. Betriebsführung nach kaufmännischen Regeln anstatt des kommunalen Haushaltsrechts.

Zu II.: Angebotsvielfalt für Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen

1. Unser Gesundheits- und Sozialwesen ist seit langem gekennzeichnet durch das Nebeneinanderbestehen öffentlicher, freigemeinnütziger und privater Kranken-

häuser und Sozialstationen, Kindergärten, Einrichtungen der Altenbetreuung und für Behinderte u. a. So registrierte die Statistik Ende 1975 z. B. von den rd. 3 500 Krankenhäusern (mit rd. 730 000 planmäßigen Betten) rd. 1 300 öffentliche (mit rd. 390 000 Betten, d. h. mehr als der Hälfte), rd. 1 200 freigemeinnützige (mit rd. 257 000 Betten) und rd. 1 000 private Krankenhäuser (mit nur rd. 83 000 Betten). Im Rahmen dieses Nebeneinanders sind Übertragungen von bisher öffentlich geführten Einrichtungen auf freigemeinnützige oder private Träger kaum zu verzeichnen.

Dagegen kommt es — bisher nur gelegentlich — zur Übernahme von bisher freigemeinnützig geführten Einrichtungen in öffentliche Trägerschaft, weil die freigemeinnützigen Träger aus Mangel an Ordensleuten oder Diakonissen, durch Verschärfung technischer und personeller Anforderungen oder anderer Auflagen oder wegen der Verschlechterung von Zuschußregelungen ihre Einrichtungen nicht halten können. Die Gründung neuer Einrichtungen durch freigemeinnützige Träger, manchmal auch z. B. durch Zusammenschlüsse betroffener Eltern für einen Kindergarten, ist unter den heutigen Bedingungen gewöhnlich nur mit einer günstigen Zuschußregelung möglich.

Das Nebeneinander von Einrichtungen unterschiedlicher Trägerschaft stellt den betroffenen Bürgern ein Spektrum unterschiedlicher Angebote zur Verfügung, zwischen denen sie entsprechend ihren persönlichen Auffassungen wählen können. Dies ist, unabhängig von allen finanziellen Aspekten bei dem sehr persönlichen Charakter der Dienst- und Hilfeleistungen ein besonders wichtiger Beitrag zur menschlichen Freiheit.

Eine kostengünstigere Aufgabenerfüllung durch freigemeinnützige und private Träger lässt sich, wenn man die eigenen Aufwendungen des Trägers mitrechnet, nach dem drastischen Rückgang des Ordenspersonals usw. nur teilweise belegen. Immerhin kann etwa im Krankenhauswesen die Aufgabenteilung zwischen öffentlichen, freigemeinnützigen und privaten Trägern zu kostengünstigeren Regelungen führen, wenn z. B. Altenpflegestationen aus teuren öffentlichen Krankenhäusern ausgegliedert und freigemeinnützigen Häusern angeschlossen würden, die häufig schon aufgrund der weniger hochtechnisierten Ausstattung die Krankenhausbetten preisgünstiger anbieten können. Im übrigen entlastet die freie Trägerschaft die öffentliche Hand finanziell auch dann wirkungsvoll, wenn zwar Zuschüsse geleistet werden, diese aber nicht die vollen Kosten erreichen.

Die Mittellösung kommunaler Eigengesellschaften findet sich auch in diesem Bereich.

Unverzichtbar bleibt im übrigen die Bereitschaft der Bürger zur gegenseitigen Hilfe in Familie, Verwandtschaft und Nachbarschaft und zur ehrenamtlichen

Mitarbeit in sozialen und gemeinnützigen Einrichtungen. Wer dieses Netz mitmenschlicher Hilfe durch Reglementierung oder durch die Weckung immer neuer Ansprüche an die Allgemeinheit auflöst, würde bald feststellen, daß es mit noch so viel öffentlichen Mitteln nicht zu ersetzen ist.

② **Schul- und Hochschulsektor:** Der Schulsektor kennt im wesentlichen bei den weiterführenden Schulen gleichfalls seit langem das Nebeneinanderstehen und den Wettbewerb öffentlicher und privater Schulen. Auch auf diesem Gebiet ist die Freiheit der Wahl zwischen unterschiedlich geprägten Bildungs- und Erziehungsangeboten vorrangiger Grund für die Notwendigkeit, die Angebotsvielfalt zu erhalten und auszubauen. Daneben steht die finanzielle Entlastung der öffentlichen Hand, soweit ihre Zuschüsse nicht die vollen laufenden Personal- und Sachkosten sowie Investitionskosten decken.

Einer Angebotsvielfalt im Bereich der wissenschaftlichen Hochschulen durch Gründung privater wissenschaftlicher Hochschulen stehen bisher erhebliche rechtliche Probleme entgegen, ferner wechselseitige politische Vorbehalte der in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte. Der Numerus clausus und die wissenschaftsfeindliche Politisierung vieler Hochschulen machen jedoch die Überwindung der Schwierigkeiten wünschenswerter denn je.