

Grundlagen praktischer Kommunalpolitik

Wirtschaft & Arbeit

Heft 6

Dill / Kanitz (Hrsg.)

Wichtiger Hinweis:

Fünf Bände dieser Reihe liegen in überarbeiteter Form als Datei vor; einzelne Exemplare können auf Anforderung noch abgegeben werden. Auf die in den Print-Exemplaren enthaltenen Abbildungen wurde in der Online-Version verzichtet, um die Dateigröße zu minimieren. Sofern die Abbildungen in aktueller Form in unserem [Internet-Angebot](#) vorliegen, haben wir sie durch Links verknüpft.

Einzelhefte (3+4) können Sie über die Abteilung Kommunalpolitik bestellen
eMail: gaby.stocksiefen@kas.de

Autoren: Günter Dill, Peter Helmes, Helmut Hoffmann, Joachim Mitschke, Klaus Plate, Silvia R. Schwarz-Jung, Jochen Stauder, Gerhard Stuber

Redaktion: Günter Dill, Helmut Hoffmann

Umschlaggestaltung / Grafiken
(Gottfried Parzer)
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Herstellung: Ernst Knoth GmbH, Melle

© 1994, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung
Printed in Germany

VORWORT

Kommunale Selbstverwaltung ist als Grundlage des Staatsaufbaus ein wesentlicher Bestandteil unserer Demokratie. Diese bürgernahe Erledigung öffentlicher Angelegenheiten kennzeichnet unser demokratisches Staatswesen und ergänzt neben dem Föderalismus die vertikale Gewaltenteilung. Der Tendenz vieler Staaten, die gesamte Verwaltung zentral zu organisieren, wirkt die kommunale Selbstverwaltung entgegen. Als erste Stufe des demokratischen Staatsaufbaus ist sie eine strukturell gleichwertige Ebene in unserem mehrstufig organisierten Gemeinwesen. Wie wichtig funktionierende und leistungsfähige Gemeinden, Städte und Kreise sind, hat der Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen in den neuen Ländern erneut deutlich gemacht.

Für den kommunalen Mandatsträger wird es jedoch zusehends schwerer, die Aufgaben wahrzunehmen, die die Gemeindeordnungen den kommunalen Vertretungskörperschaften übertragen. Nach geltendem Recht sind sie ja sowohl Vertretungs- als auch Verwaltungsorgane der Gemeinden. In der Praxis sind die Mandatsträger mit dieser Doppelrolle jedoch oft überfordert. Sie sind vielfach nicht mehr in der Lage, die anfallende Informationsflut zu überschauen, zu verarbeiten und die wichtigsten gesetzlichen Regelungen zu kennen und in ihrer Tragweite einzuschätzen. Dies engt den kommunalpolitischen Handlungsspielraum unnötig ein und ermöglicht es Technokraten, sich auf vermeintliche Sachzwänge zu berufen.

Um dem zu begegnen, ist es zunächst wichtig, aus kommunalpolitisch Interessierten und Engagierten auch informierte und urteilsfähige Bürger und Mandatsträger zu machen.

Diesem Ziel dient die vorliegende Schriftenreihe „Grundlagen praktischer Kommunalpolitik“. In sieben Heften werden die wichtigsten Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung in komprimierter Form dargestellt. Die seit der Erstauflage 1983 eingetretenen politischen, ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Veränderungen, die zahlreichen neuen Bundes- und Landesgesetze mit ihren Auswirkungen auf die Kommunen sowie die Erfahrungen beim Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern führten bei der Projektierung der Neuauflage dazu, daß über eine bloße Aktualisierung hinaus neue thematische Akzente gesetzt wurden.

Im einzelnen informiert die Reihe über folgende Bereiche:

- Heft 1 (Bürger & Gemeinde) widmet sich vor allem den Elementen der kommunalen Ordnung, beschreibt kommunale Selbstverwaltung als bürgernahen Teil der öffentlichen Verwaltung und zeigt auf, daß Bürgerbeteiligung mehr sein kann als die Teilnahme an Wahlen. Ausführlich werden die kommunalen Aufgaben, ihre institutionelle Zuordnung sowie die Rechte und Pflichten der kommunalen Mandatsträger erörtert. Neben der Bedeutung der Parteien auf kommunaler Ebene werden wichtige Fragen zum Thema Kommunalwahlen analysiert.
- Heft 2 (Haushalt & Finanzen) behandelt die Grundlagen und die aktuelle Situation der Gemeindefinanzen. Die Lektüre des Haushaltsplanes einer Gemeinde stellt Ratsmitglieder - und nicht nur sie - immer wieder vor enorme Probleme. Ganz praxisbezogen wird versucht, die Anlage und Gliederung eines Haushaltsplanes transparent zu machen und dabei auch die Phasen vom Entwurf bis zur Rechnungsprüfung nachzuvollziehen. Die Ausgaben werden als Widerspiegelung der gemeindlichen Aufgaben beschrieben und es werden die unterschiedlichen Bestandteile der Einnahmen aufgezeigt. Ein Anhang mit einer Vielzahl an Beispielen aus der Arbeit mit einem Haushaltsplan erhöht den Nutzwert für den kommunalen Praktiker.

- Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr sind als Teilbereiche kommunalen Handelns so eng miteinander verknüpft, daß es geboten war, sie systematisch als Gesamtkomplex zu behandeln (Hefte 3 und 4). Heft 3 erörtert u. a. Aufgaben der Entwicklungsplanung, untersucht beispielhaft Rahmenplanungen und fragt schließlich nach den Grundlagen und den Problemen des Flächennutzungsplanes. Exemplarisch werden auch einzelne Fachplanungen vorgestellt.
- Heft 4 widmet sich schwerpunktmäßig dem Bebauungsplan, der Gebäudeplanung sowie weiteren Fachplanungen (z.B. UVP, Altlasten etc.). Die Verflochtenheit der Aufgaben in den Bereichen Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr verweist auf die Notwendigkeit zu enger Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren in der Kommunalpolitik. Deshalb werden im Schlußteil Wege der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung bzw. zwischen Rat und Bürgern aufgezeigt. Auch die Bereiche Umweltberichterstattung, Umweltberatung und Umwelterziehung werden dabei thematisiert.
- Drei Themen stehen im Mittelpunkt von Heft 5: Sozialpolitik auf kommunaler Ebene, Gesundheitswesen sowie Fragen der Jugendhilfe. Die exorbitanten Steigerungen der Sozialhilfeaufwendungen in den letzten Jahren haben den Handlungsspielraum der Kommunen derart eingeengt, daß ihre Rolle als vorrangiger Träger sozialpolitischer Aufgaben in Frage gestellt ist. Die Einführung in die Grundzüge des Bundessozialhilfegesetzes berücksichtigt auch die Konsequenzen aus dem Einigungsvertrag für die neuen Länder. Ambulante Dienste, Krankenhauswesen und öffentliche Gesundheitsdienste werden im Abschnitt Gesundheitswesen behandelt. Im Bereich der Jugendhilfe werden schwerpunktmäßig die zentralen Regelungen des neuen Jugendhilferechts sowie die Hauptaufgaben und Organisationsstrukturen der Jugendhilfe skizziert.
- Welche Bedeutung hat die Wirtschaft für die Gemeinde? Welche Ziele verfolgt die kommunale Wirtschaftsförderung? Welche Adressaten hat sie, welche Handlungsspielräume und Instrumente? Mit diesen Fragen befaßt sich u. a. Heft 6 (Wirtschaft & Arbeit). Ausführlich wird auch auf das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Eigenwirtschaft und Privatisierung eingegangen. Eine detaillierte Checkliste hilft, die Fragen zu stellen, die vor einer Privatisierung zu beantworten sind.
- Angesichts der prekären Lage der Gemeindefinanzen drohen viele Maßnahmen kommunaler Kulturpolitik dem Rotstift zum Opfer zu fallen. Um so energischer ist daran zu erinnern, in welchem Maße Kultur als Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge, aber auch als „weicher“ Standortfaktor im Kontext kommunaler Wirtschaftsförderung anzusehen ist. Neue Wege in der Kulturpolitik, Kulturpflege für und mit ausländischen Mitbürgern, Kultursponsoring, kommunales Kulturmanagement - diese und andere Themen werden im Eingangskapitel von Heft 7 (Kultur, Schule, Sport & Freizeit) behandelt. Darüber hinaus wird das Verhältnis Schule-Kommune sowie die Bedeutung des Sport- und Freizeitangebots für die Attraktivität einer Gemeinde thematisiert.

Für das ehrgeizige Vorhaben einer Neufassung der Schriftenreihe konnte eine Reihe ausgewiesener Experten gewonnen werden, die es verstanden haben, gerade auch unter didaktischen Gesichtspunkten die teilweise schwierigen Themen und komplexen Sachverhalte praxisnah darzustellen. Den Autoren und allen denen, die am Zustandekommen dieser Veröffentlichung mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle für die geleistete Arbeit nachdrücklich gedankt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
1. Wirtschaft und Gemeinde	6
1.1 Die Gemeinde als Wirtschaftsstandort	6
1.2 Die Gemeinde als Beschäftigungsmarkt	6
1.3 Die Gemeinde als Innovationszentrum	8
2. Die Gemeinde als Wirtschaftspromotor	9
2.1 Neue Standortbestimmung für die kommunale Wirtschaftsförderung	9
2.2 Der wirtschaftspolitische Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderung - Visionen, Strategien, Maßnahmen -	11
2.3 Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung	18
2.4 Neue Organisation der Wirtschaftsförderung: One-Stop-Agency	24
2.5 Die Region - Aktionsraum kommunaler Wirtschaftsförderung	29
3. Das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Eigen- wirtschaft und Privatisierung öffentlicher Leistungen	35
3.1 Kommunale Eigenwirtschaft	35
3.1.1 Historische Entwicklung	35
3.1.2 Zulässigkeit und Grenzen wirtschaftlicher Betätigung	37
3.2 Privatisierung öffentlicher Leistungen	42
3.2.1 Grenzen öffentlicher Aufgaben und Privatisierung	42
3.2.2 Ausgewählte Privatisierungsfelder	51
3.2.3 Privatisierungskriterien und Privatisierungsformen	53
3.2.4 Privatisierungsschritte	58
3.2.5 Finanzierungsmodelle	62
Anhang 1 Leitlinien des Deutschen Städtetages zur Privatisierung (Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 22. September 1993)	66
Anhang 2 Thesen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Privatisierung von öffentlichen Aufgaben im gemeindlichen Bereich (Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 10. Mai 1994 in Altenburg)	68
Anhang 3 Verstärkter Einsatz privatwirtschaftlicher Lösungen im Infrastrukturbereich in den neuen Ländern (Beschluss des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder vom 7./8. Oktober 1993)	70
Anhang 4 Privatisierungskonzept der Staatsregierung des Freistaates Sachsen (Sächsische Staatskanzlei 24. August 1993)	72
Anhang 5 Vorrang für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen (Wirtschaftsrat der CDU e.V., Bonn, 10. Mai 1994)	81
Anhang 6 Privatisierungsdogma widerspricht sozialer Marktwirtschaft – Öffentliche Unternehmen sind unverzichtbar zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben - (Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft	

für öffentliche Wirtschaft - in Auszügen, Berlin 1994 [=Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 13])	84
Literaturverzeichnis	87
Autorenverzeichnis	87

1. WIRTSCHAFT UND GEMEINDE

1.1 Die Gemeinde als Wirtschaftsstandort

Unverändert ist die hohe Bedeutung der Wirtschaft für das Zusammenleben in der kommunalen Gemeinschaft. Seit jeher ist der „Markt“ die wirtschaftliche Basis der örtlichen Gemeinwesen. Bereits im frühen Mittelalter waren Markt und Stadtrecht, das im wesentlichen ein Marktrecht war, die wesensbestimmenden Merkmale einer Stadt, die sie im Schutz der Stadtmauern zu großer Blüte führten. Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie, Produktions- und Dienstleistungsbetriebe erwirtschaften auch heute, was das Gemeinwesen zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der kommunalen Infrastruktur und zur sozialen Sicherung benötigt. Entscheidend hinzu kommt das Angebot von Arbeitsplätzen und Versorgungsmöglichkeiten. Über diesen Beitrag der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung hinaus leistet die Wirtschaft durch direkte (Gewerbsteuer) und indirekte (Lohnsteueranteil) Steuern einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung kommunaler Aufgaben insgesamt. Eine positive Wirtschaftsentwicklung ist entscheidend für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. Um die Wirtschaft, um ihren Bestand und ihre Entwicklungsmöglichkeiten müssen sich die Kommunen ihrerseits auch intensiv bemühen. Dies ist also nicht nur deshalb ihre Aufgabe, weil in einer gesunden kommunalen Konkurrenz es andere auch tun, also ins Hintertreffen gerät, wer untätig bleibt.

1.2 Die Gemeinde als Beschäftigungsmarkt

Gegen die vorherrschende Meinung, die den Kommunen jegliche Zuständigkeit für beschäftigungspolitische Aktivitäten abspricht, melden sich vermehrt Stimmen der kommunalen Praxis zu Wort, die dieser Sichtweise vehement widersprechen. Die Stadt Heidelberg gehört dazu.

Dort wurde z.B. eine Direktion und ein Amt für Wirtschaft und Beschäftigung eingerichtet. Eine Beschäftigungsgesellschaft, die Heidelberger Dienste GmbH, bemüht sich als städtische Gesellschaft in engem Zusammenwirken mit der Arbeitsverwaltung vor allem um die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Eine Gemeinschaftsinitiative der Heidelberger Oberbürgermeisterin führt unter dem Projektthema „Wege aus der Arbeitslosigkeit“ Kammern und Verbände der Wirtschaft, Gewerkschaften, Wirtschaftsjuvenen, Arbeitsverwaltung, Träger der beruflichen Fortbildung, Selbsthilfegruppen, Stiftung Rehabilitation, Universität Heidelberg und Sozialministerium zusammen.

Die Entwicklung der aktuellen wirtschaftlichen Situation gibt wenig Anlass zu der Hoffnung, dass die Arbeitslosigkeit deutlich zurückgeht. Die Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten im Gegenteil auch bei einem konjunkturellen Aufschwung keine Verbesserung der Beschäftigungssituation. Die strukturellen Änderungen in der Gesamtwirtschaft stellen darüber hinaus die Erreichbarkeit der Vollbeschäftigung als wirtschaftspolitisches Ziel immer mehr in Frage. Diese Entwicklung wird sich zunehmend in Langzeitarbeitslosigkeit niederschlagen. Auch hochqualifizierte Menschen werden davon betroffen sein.

Oberbürgermeisterin Beate Weber: „Diese Menschen sind Bürgerinnen und Bürger unserer Gemeinden und Städte. Wir können sie in der Arbeitslosigkeit mit all ihren familien- und gesellschaftspolitischen Folgen nicht allein lassen.“

Vor allem eine zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit wird für die Kommunen darüber hinaus zu einem kaum mehr zu finanzierenden Kostenproblem. Überwälzungen auf die Sozialhilfe führen selbst für eine Stadt wie Heidelberg mit 140.000 Einwohnern zu einem neuen mehrstelligen Millionenaufwand. **Lokal gestaltete Beschäftigungspolitik** ist daher zu einer unausweichlichen kommunalen Aufgabe geworden.

Der Handlungsspielraum für eine lokale Beschäftigungsförderung erscheint auf den ersten Blick nicht groß. Dennoch sind gegenüber den traditionellen Maßnahmen, die vor allem in der lokalen Unterstützung staatlicher Beschäftigungsprogramme bestanden, neue Initiativen denkbar:

- Kommunale Programme für Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) und für Sozialhilfeempfänger
- Förderung von Selbsthilfeprojekten
- Unterstützung betrieblicher Beschäftigungsinitiativen
- Beschäftigungsgesellschaften
- Aus- und Fortbildungsprogramme als Gemeinschaftsinitiativen

Die Suche nach neuen Wegen aus einer immer schwieriger werdenden gesellschafts- und finanzpolitischen Entwicklung prägt die Ansätze dieser kommunalen Beschäftigungsinitiativen. Dabei ist wesentlich, dass es gerade in Zeiten äußerst knapper Finanzen gelingen muss, die verfügbaren Mittel so zu bündeln, dass der Teufelskreis weiter steigender Sozialhilfeausgaben und dadurch ausgelöster Unmöglichkeit zur Basisfinanzierung beschäftigungspolitischer Programme und Initiativen durchbrochen wird. Umfassende Konzepte hierfür fehlen noch. Sie sind angesichts sehr unterschiedlicher und sich oft rasch wandelnder Problembündel und Einflussfaktoren vor Ort auch kaum möglich. Daher wird es auch zukünftig in erster Linie ein pragmatisches und nicht bis ins einzelne konzeptionell strukturiertes Vorgehen geben.

Der erste notwendige Schritt ist es, eine kommunale (Verantwortungs-)Stelle für Beschäftigungsförderung zu schaffen. Dies ist Aufgabe der Wirtschaftsförderung. **Wirtschaftsförderung muss sich auch als Beschäftigungsförderung** begreifen, alle Aspekte der Wirtschaftsentwicklung integrieren und ihre Initiativen langfristig und stetig verfolgen. Lokale Beschäftigungspolitik kann auf diese Weise manches bündeln und bewirken, auch wenn sie weder die Beseitigung der Folgen des Strukturwandels der Wirtschaft „übernehmen“, noch die notwendigen staatlichen beschäftigungspolitischen Maßnahmen ersetzen kann. Dennoch gilt auch hier in abgewandelter Bedeutung der Satz: All business is local.

Die Kommunen sind es, die die Folgen einer arbeitsmarktpolitischen Entwicklung zu spüren bekommen, die geprägt ist durch jene, die Arbeit haben und jene, die ohne Arbeit und ohne persönliche Perspektive sind. Hier geht es um die zentrale Aufgabe jeder Gemeinschaft, für den inneren Frieden zu sorgen. Wie dies gelingt, erleben die Menschen zuerst in ihrer Gemeinde. Die kommunale Mitverantwortung für die Chance auf Beschäftigung ist offenkundig.

1.3 Die Gemeinde als Innovationszentrum

Der Wettbewerb zwischen den Kommunen und Regionen Europas um den Erhalt bestehender und den Zuwachs auf Zukunftstechnologien aufbauender neuer Arbeitsplätze nimmt ständig zu.

Kommunale und regionale Zukunftssicherung ist deshalb die zentrale Herausforderung der nächsten Jahre. Ihr erfolgreich zu begegnen, setzt ein neues Selbstverständnis der Städte, Gemeinden und Kreise als Katalysator und Moderator hinsichtlich der Einleitung, Beschleunigung, Begleitung und Gestaltung innovativer wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse voraus, um insbesondere lokale/regionale Kreativpotentiale von Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie von klein- und mittelständischen Unternehmen freizusetzen und synergetisch zu nutzen. Im einzelnen bedeutet das:

- Schaffung neuer Kommunikationsebenen zur Bestandspflege und zur Innovationsförderung wie
 - Wirtschaftskonferenzen mit den Kammern und Verbänden der Wirtschaft, Gewerkschaften, der Arbeitsverwaltung, Trägern der Fort- und Weiterbildung, Selbsthilfegruppen, den Wirtschaftsjunoren u.a. unter kommunaler Leitung
 - jour-fixe-Treffen mit Unternehmern
 - regionale Wirtschaftsgespräche (z.B. Symposien zu Medien-, Umwelt- und Bildungsfragen)
- Errichtung und Förderung lokaler/regionaler Standortgemeinschaften wie
 - Science-/Technologieparks und Innovationszentren mit dem Ziel, den Technologietransfer zu systematisieren, die Startchancen von Existenzgründern zu verbessern und damit Brutstätten für die Entwicklung technologisch neuer Produkte und Verfahren zu schaffen; die Angliederung an wissenschaftliche Institute bzw. Hochschulen und eine entsprechende Ausrüstung mit Telekommunikationseinrichtungen sind Grundvoraussetzung.
 - Gewerbeparks und Gründerzentren mit dem Ziel, jungen oder gerade neu gegründeten Unternehmen optimale Voraussetzungen für den Markteintritt zu bieten, wobei leistungsfähige Informations- und Kommunikationseinrichtungen sowie sonstige Bürologistik zentral vorgehalten werden.
- Aufbau und Pflege eines Informations- und Beratungssystems zur kommunalen/regionalen Strukturförderung
- Entwicklung und Förderung einer regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft
- Aufbau einer Wissenschaftsagentur im Zusammenwirken mit den Science-/Technologieparks
- Gründung eines Forums Wissenschaft/Wirtschaft/Kommunen/Region.

2. DIE GEMEINDE ALS WIRTSCHAFTSPROMOTOR

2.1 Neue Standortbestimmung für die kommunale Wirtschaftsförderung

Kommunale Wirtschaftsförderung sah und sieht ihre Hauptaufgabe darin, Betriebe anzusiedeln und das Abwandern am Ort ansässiger Unternehmen zu verhindern. Ihre klassischen Handlungsmittel sind das Bereitstellen von Gewerbeflächen, möglichst zu Preisen deutlich unterhalb des Marktes sowie Angebote offener oder versteckter Subventionen. Je größer und (politisch) interessanter ein Unternehmen für die Kommune ist, um so stärker ist auch die Betreuungsbereitschaft und –intensität.

In der Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg und in der Prosperität der folgenden Jahrzehnte war dies erfolgreich. Jetzt sind die Grenzen erreicht. Neue Rahmenbedingungen stellen die bisherigen Handlungsziele und Maßnahmen in Frage. Sie fordern eine neue **Standortbestimmung**:

Veränderte Rahmenbedingungen

- Die Globalisierung der Wirtschaft führt zu tiefgreifenden Veränderungen der Wirtschaftsstruktur in Deutschland mit gesellschaftspolitischen Rückwirkungen.
- Die Wiedervereinigung Deutschlands und der Europäische Binnenmarkt nehmen Einfluss auf die Standortbewertung von Kommunen und Regionen. Dabei werden nationale Unterschiede in Europa immer weniger wichtig, wenn Unternehmen und Organisationen über einen Standort entscheiden. Ballungszentren Europas konkurrieren mehr und mehr direkt miteinander.
- Der gesellschaftliche Wertewandel, insbesondere im Bereich von Umwelt und Natur erfordert eine neue Definition des Verhältnisses von Ökonomie und Ökologie.
- Die Verknappung von Finanzressourcen auf staatlicher und kommunaler Ebene führt zur Notwendigkeit neuer Formen öffentlich/privater Zusammenarbeit.
- Die Anstöße und Auswirkungen kommunalen Handelns reichen weit über die einzelne Kommune hinaus und erfordern zunehmend regionale Lösungen.
- Kommunikative und kooperative Netzwerke gewinnen Vorrang vor hierarchischen Strukturen und stellen bestehende Organisationen und Institutionen in Frage.
- Das Entwickeln und Zusammenführen der lokal und in der Region vorhandenen Chancen, Kräfte und Talente zu einem Informations- und Kommunikationsverbund wird zum Schlüssel für eine erfolgreiche kommunale Wirtschaftsentwicklung.
- Die Qualität der weichen Standortfaktoren bis zu persönlich-emotionalen Bewertungen durch Entscheidungsträger bestimmen zunehmend über Neuansiedlung oder Verbleib von Unternehmen.

Wirtschaftsförderung ist notwendig zur Zukunftssicherung der Städte und Regionen

Wirtschaftsförderung ist integraler Bestandteil der gesamten Ressourcenpolitik und –planung einer Stadt. Sie gehört zu den zentralen Bereichen kommunaler **Zukunftsvorsorge**, ebenso wie z.B. Umweltschutz, Kultur, Bau- und Verkehrsplanung sowie soziale Sicherung. Kommunale Wirtschaftsförderung kann sich daher nicht beschränken auf die Hergabe von Gewerbegrundstücken. Dieses Angebot ist ohnehin in den meisten Städten fast erschöpft. Aufgabe der Wirtschaftsförderung ist es vielmehr, sich um alle Vorgänge zu kümmern, die unmittelbar oder mittelbar die Wirtschaftskraft und die Zukunftspotentiale der Stadt unter zunehmender **Einbeziehung auch ihrer Region** betreffen.

Dies entspricht auch den Erwartungen der Wirtschaft. Sie stellt heute erheblich erweiterte Anforderungen an die kommunale Wirtschaftsförderung als noch vor einigen Jahren. In Bezug auf Investitionen, Um- und Ansiedlung ist die Erwartung, dass die Wirtschaftsförderung über alle wirtschaftsrelevanten Vorgänge einer Stadt informiert ist, sie bei allen wirtschaftsbetreffenden Fragen und Entscheidungen beteiligt wird und in der Lage ist, die Positionen zur Stärkung und Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung mit dem ihnen zukommenden Gewicht zu vertreten und durchzusetzen. Dabei erwartet die Wirtschaft klare **Leitlinien** für eine wirtschaftsfreundliche kommunale Politik mit einer kundenorientierten Organisation. Sie will nicht mit unzähligen Anlaufstellen konfrontiert sein, die oft unabgestimmt agieren, Investoren monatelang „in den Kreis schicken“ und sie hin- und herzerren zwischen den einzelnen Interessensfeldern und politischen Ausrichtungen (viele Köche vertreiben die Investoren ...). Die kurzfristige Erreichbarkeit der notwendigen Informationen für Investitionsentscheidungen wird immer wesentlicher. In der heutigen Wettbewerbssituation und dem ständig steigenden Kostendruck bei Investitionen ist die Schnelligkeit, Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit von Informationen immer häufiger ausschlaggebend bei Standortentscheidungen. Alle Informationen und Entscheidungsvorbereitungen sind daher dort zusammenzuführen, wo die Wirtschaft gebündelte Information und Beratung erwartet: bei der Wirtschaftsförderung.

Ziel muss es sein:

Für Investoren berechenbar zu werden und Projektmanagement als Service anzubieten.

Es muss neben

- Bestandspflege und
- Neukundengewinnung / -akquisition,

nach Erarbeitung eines wirtschaftspolitischen Leitbildes Standortmarketing betrieben werden. Wirtschaftsforschung und Konkurrenzbeobachtung sind unerlässlich für das „Produkt-Marketing“ der Kommune/Region. Das Standortmarketing gewinnt unter den heutigen Wettbewerbssituationen immer mehr an Bedeutung.

2.2 Der wirtschaftspolitische Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderung

- Visionen, Strategien, Maßnahmen –

Entwicklungsstrukturen: Stadt/Umland/Region

Wirtschaftsförderung neuen Zuschnitts benötigt mehr denn je **Visionen** denkbarer Zukunftsabbildungen des von ihr zu gestaltenden Wirtschaftsraumes (s. Kasten). Unverzichtbare Voraussetzung zu Formulierung eines **visionären Anforderungsprofils** ist eine Bestandsanalyse der räumlichen, wirtschafts- und beschäftigungsstrukturellen Entwicklung einer Kommune, ihres Umlandes und ihrer Region. Sie bildet zugleich die Grundlage für die Formulierung von **Leitlinien** der Wirtschafts- und Strukturpolitik, an denen sich eine **Rahmenplanung** orientieren könnte.

ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN (VISION) FÜR DIE ENTWICKLUNG EINER LÄNDLICHEN REGION

„Auf der Suche nach einer Zukunftsperspektive für sich und ihre Region schlossen sich die Gemeinden der ehemaligen 5-km-Sperrzone im sächsischen Vogtland Mitte der 90er Jahre zusammen, um ein gemeinsames Gebietsentwicklungskonzept zu erarbeiten. Der auf der Basis dieses Konzeptes erstellte Entwicklungsplan wurde von den beteiligten Gemeinden konsequent verfolgt und durchgeführt, so daß sich die Untersuchungsregion im Jahr 2010 wie folgt darstellt:

Die Gemeinden des ehemaligen Sperrgebiets waren in den letzten zwanzig Jahren einem selbstinitiierten, kontinuierlichem Wandlungsprozeß ausgesetzt. Dieser Wandel durchzog alle Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Gefüges der Region. So konnten durch umfassende Dorferneuerungsmaßnahmen die für die Region charakteristischen Strukturen und dörflichen Erscheinungsbilder wiederhergestellt werden. Die Renovierung von Fassaden, die Sanierung von Gebäuden und die Neugestaltung der Wege und Plätze der Ortschaften trugen wesentlich dazu bei, die Attraktivität der Dörfer als Wohnstandort zu steigern. Bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen war die ortsansässige Bevölkerung in allen Phasen miteinbezogen worden. Die Identifikation der Bevölkerung mit den durchgeführten Maßnahmen und deren Akzeptanz waren dementsprechend hoch. Aus dieser Zeit erhalten blieben die Dorfentwicklungskomitees, die heute noch bei der weiteren Entwicklung der Dörfer initiiierend und beratend tätig sind. Mit Hilfe der Dorferneuerung und einiger besonders aktiver Bürger aus jedem Dorf gelang es, in den größeren Orten einen Dorfladen zu erhalten oder wieder einzurichten, so daß die Grundversorgung der Bevölkerung als gesichert angesehen werden kann. Mobile Bäcker oder Metzger etc. leisten ein übriges. Die Gestaltung der Dörfer im Rahmen der Dorferneuerung macht die Region zu einem attraktiven Wohnstandort für Familien aus den regionalen Zentren, so daß vor allem die größeren Gemeinden mit guter Anbindung an die Zentren Wanderungsgewinne zu verzeichnen hatten. Die Entwicklung wird von den Gemeinden begrüßt, wobei bei der Ausweisung von Bauland und mit Hilfe des Bebauungsplanes darauf geachtet wird, daß sich die Neubauten in das dörfliche Gefüge eingliedern. Die Ausweisung von Bauland findet ihre quantitative Grenze in den Belangen des Naturschutzes. So ordnet sich die quantitative Entwicklung der Gemeinden den Erfordernissen des Natur- und Landschaftsschutzes unter. Dies gilt auch für den Bereich der Wirtschaft, insbesondere für die Bereiche der Landwirtschaft und des Fremdenverkehrs.

Die Landwirtschaft in der Region ist nach wie vor durch große Betriebseinheiten geprägt, auch wenn ein nicht unbeträchtlicher Teil der Flächen im Zuge des Strukturwandels stillgelegt wurde. Auf den anderen verbliebenen Flächen wurde die Produktionsweise Schritt für Schritt auf alternative Anbaumethoden umgestellt, so daß - projiziert man die bisherige Entwicklung weiter in die Zukunft - in weniger als zehn Jahren die konventionellen Anbaumethoden wohl völlig aus der Region verschwunden sein werden. In besonders sensiblen Bereichen, wie im Einzugsgebiet der Trinkwasserversorgung Dröda, kamen bereits Mitte der 90er Jahre - neben den alternativen - ökologische Anbaumethoden zum Einsatz, die sich bewährt haben. Diese erfolgreiche Umstrukturierung der Landwirtschaft auf umweltschonende Produktionsweisen konnte allerdings nur gelingen, weil sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in der Bevölkerung ein ausgeprägtes Bewußtsein für „gesunde“, d.h. ohne Einsatz von Chemie produzierte Nahrungsmittel, entwickelte und die Nachfrage nach solchen Produkten entsprechend stieg. Mit speziell auf die Bedürfnisse der Agrargenossenschaften zugeschnittenen Unternehmenskonzepten nutzen die Betriebe ihre Chancen auf diesem Markt.

Die Entwicklung des Fremdenverkehrs in der Region folgt ebenfalls dem Leitbild einer sanften, möglichst umweltverträglichen Entwicklung, da den Gemeinden des Raumes von Anfang an klar war, daß sie mit den sie umgebenden Fremdenverkehrsregionen nur schwerlich konkurrieren können. Allerdings bietet das attraktive Landschaftsbild gute Chancen im Bereich der Naherholung. Das Burgsteingebiet ist heute wieder ein beliebtes Ausflugs- und Wanderziel für die Bewohner der umliegenden Zentren. Gemütlich eingerichtete Landgasthöfe bieten regionale Spezialitäten und laden zum Verweilen ein. Das Wanderwegenetz wird unter dem Gesichtspunkt ausgebaut, möglichst wenig Berührungspunkte mit den ökologisch wertvollen Bereichen des Raumes aufzuweisen. Grundsätzlich richten sich die Bemühungen des regionalen Fremdenverkehrskonzeptes darauf, die Naturschätze zu erhalten und diese gleichzeitig dem Besucher behutsam nahezubringen. Zur Erhaltung der Naturschätze hat sich im Raum seit Jahren ein System bewährt, das Teile der besonders schützenswerten Bereiche von jeglicher touristischer Nutzung ausnimmt, andere Bereiche jedoch dem Besucher durch geführte Wanderungen auf Naturlehrpfaden erschließt. Dadurch konnten ausreichend Ruhe-zonen für die ungestörte Entwicklung der Biotope geschaffen werden.

Ein besonderer Erfolg auf dem Gebiet der Verbindung von Naturschutz und Fremdenverkehr stellt das „Biologische Forschungszentrum“ dar, das kürzlich sein 15jähriges Gründungsjubiläum feiern konnte. Das Angebot dieses einzigartigen, bereits über die nationalen Grenzen hinaus bekannten Zentrums konnte mit seiner Vielfalt (Forschung, Weiterbildung, Seminare für Erwachsene und Jugendliche usw.) viele Gäste in die Region locken. Es hat sich damit im Laufe seines Bestehens zu einem nicht unwesentlichen Wirtschaftsfaktor im Fremdenverkehrssektor entwickelt.

Dies alles war nur möglich, weil - wie bereits erwähnt - die in den Gemeinden Verantwortlichen in Übereinstimmung mit den Bürgern alle angestrebten Entwicklungen mit den Belangen des Umweltschutzes abstimmten und für beide Seiten tragbare Kompromisse ausarbeiteten. Nicht vermeidbare Eingriffe in den Naturhaushalt durch menschliche Lebens- und Wirtschaftsweisen werden möglichst umweltgerecht gestaltet und durch Ausgleichsmaßnahmen in anderen Teilen der Region ergänzt. Dies ist im überwiegenden Teil der Fälle auch gelungen. So finden sich im Raum vor allem dezentrale, alternative Konzepte zur Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie zur Wärme- und Energieversorgung (z.B. Abwasser: Schilfgras, Abfall: dezentrale Kompostieranlagen, Wärme- und Energieversorgung: Hackschnitzelanlagen, Solarzellen, Windenergie). Auch die Verkehrskonzepte orientieren sich an diesem Prinzip. ÖPNV und alternative Ansätze im motorisierten Individualverkehr (car-sharing) tragen

zur Reduzierung von Belastungen bei. Im Bereich der Wirtschaft gelang es, den Mitte der 90er Jahre geplanten großflächigen Abbau von Gestein in der Region erheblich zu reduzieren. Gleichzeitig wurden für die nicht vermeidbaren Steinbrüche Konzepte erarbeitet, die diese in das Landschaftsbild zu integrieren versuchen und bereits Überlegungen zu deren Nachfolgenutzung anstellen. (...)“

Quelle: Prof. Dr. Jörg Maier: Entwicklungsperspektiven für die ehemalige 5-km-Sperrzone im sächsischen Vogtland, Interne Studien und Berichte der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 67/94, Sankt Augustin 1994, S. 87ff.

Ohne solche Leitlinien fehlte auch die inhaltliche Zielvorgabe für die Arbeit der wirtschaftsrelevanten Einrichtungen auf den verschiedenen öffentlichen und privaten Handlungsebenen der Region. Standortmarketing, das die eigenen Schwächen erkennt und die Stärken entwickelt, um hieraus die notwendigen „Botschaften“ zu formulieren und aktiv zu verbreiten, ist ohne diese Leitlinien nicht wirksam möglich.

Dialog: Wirtschaft/Wissenschaft/Politik/Kultur/Administration

Die Kooperationsbereitschaft und Kommunikation aller gesellschaftlich relevanten Gruppen einer Stadt und Region ist für die Entwicklung ihrer Stärken und Chancen von besonderer Bedeutung. Sie bestimmt vor allem die Innovationsfähigkeit und damit ganz wesentlich das Wirtschaftsklima. Meistens ist der Dialog zwischen Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Kultur und Administration auf punktuelle Anlässe beschränkt. Vor allem hinsichtlich der Wirtschafts- und Strukturentwicklung gibt es häufig keine institutionalisierte Kommunikation als vertrauensbildende und konsensorientierte Begegnungsmöglichkeit, die auch für die Entwicklung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Leitlinien und darauf aufbauender Marketing-Strategien außerordentlich wichtig wäre. Informelle persönliche Begegnungen zwischen einzelnen Schlüsselrepräsentanten reichen nicht aus.

Als Instrument einer Bestandsaufnahme der besonderen Produktmerkmale im klassischen Produkt-Marketing dient die SWOT-Analyse (Strength-Weaknesses-Opportunities-Threats). Sie läßt sich leicht auch auf Städte und Regionen übertragen. Die Analyse arbeitet Handlungsbedarf heraus und zeigt Schwachstellen im Kommunikationsprozeß auf. Es geht nicht darum, wie eine Stadt sich sieht, sondern wie sie gesehen wird. Wichtig dabei ist, daß man immer bedenken muß, daß Menschen nur begrenzt aufnahmefähig sind in der Merkfähigkeit von Produktmerkmalen.

Die nachstehende Analyse der Stärken, Schwächen, Herausforderungen und Risiken stellen bewußt eine Außensicht auf eine Kommune/Region dar. Es werden, ebenfalls bewußt, auch nicht alle Argumente dargestellt, sondern die wesentlichsten Merkmale genannt, wie sie sich im Wettbewerb und natürlich auch stereotyp in den Köpfen der interessierten Beobachter und Entscheider festgesetzt haben.

Diese Auflistung an Argumenten wird danach verglichen mit der Innensicht einer aktuellen Betrachtung eines kommunalen Wirtschaftsförderers über die harten und weichen Standortfaktoren.

Die Standortanforderungen der Wirtschaft sind primär bestimmt durch die Faktoren:

- Industrie-Cluster (d.h., Ansiedlung erfolgt dort, wo entsprechende Infrastruktur, Synergien etc. vorzufinden sind)

- Spezialisierung und Priorisierung (d.h. Branchenstärken und Vielfalt im Detail)
- und werden ergänzt durch die Faktoren:
- wirtschaftsfreundliche Einstellung der kommunalen Politik
- wirtschaftsfreundlicher Service einer Stadtverwaltung („König Unternehmer, König Bürger“)
- Einstellung der Bevölkerung einer Stadt bzw. Region zu Industrie und Wirtschaftswachstum
- Lebensqualität und Image des Standortes (Sicherheit!)
- Höhe der Steuer- und Abgabenbelastung
- Kosten des Umweltschutzes
- qualifiziertes Personal
- finanzielle Anreize
- Gewerbe- und Büroflächen zu akzeptablen Preisen.

Daraus geht klar der Handlungsbedarf an Kommunikationsarbeit in bezug auf Standort- und Stadt-Marketing (Soll-Konzeption) hervor, in zweierlei Hinsicht:

- Konzentration auf die wesentlichen Standortvorteile
- Herausarbeiten der einzigartigen Wettbewerbsvorteile der Stadt und des Umlandes

Stärken/Schwächen-Analyse einer Kommune/Region (SWOT-Analyse)

AUSSENSICHT („objektivierte Daten“)

Stärken: z.B.

- Lage der Kommune/Region (Zentralität, Randlage)
- physische Größe
- historische Bedeutung der Stadt - hohe emotionale Besetzung!
- Kultur- und Kunstszenen
- Bildungsangebot (Schulen, Universitäten, Fachhochschulen etc.)
- Forschungseinrichtungen
- Attraktivität des Umlandes
- Flächenpotentiale für Gewerbe und Wohnen
- Geschäftsmöglichkeiten für Investoren

Schwächen: z.B.

- Bedeutung als Wirtschaftsstandort
- Bedeutung als Industriestandort
- Verkehrsinfrastruktur
- Verwaltungsstandort
- Verwaltungsstrukturen
- Altersstruktur der Bevölkerung
- Sozialstruktur (z.B. soziale Brennpunkte)

Herausforderungen: z.B.

- Ausschöpfen der Potentiale des Wirtschafts-/Industriestandortes
- Ansiedlung differenzierter Dienstleistungen

- Reform der Verwaltung mit einschneidenden Veränderungen eingefahrener Organisationen und Strukturen (Privatisierung wo möglich; Pilotinseln installieren)
- Komplexität und Vielfalt der Aufgaben

Risiken: z.B.

- Fehlschlag einer Verwaltungsreform, wenn Mut in der Durchsetzung fehlt
- falsche Prioritätensetzung bei Uneinigkeit über Leitlinien/Hauptziele auf der politischen Ebene
- Trägheit des Systems (Politik und Verwaltung)
- finanzielle Engpässe
- steigende Arbeitslosigkeit
- nationale Rahmenbedingungen behindern Ansiedlung/Investitionen aus dem Ausland

INNENANSICHT (aus dem Blickwinkel der kommunalen Wirtschaftsförderung)

„Harte“ Standortfaktoren: z.B.

- Wirtschaftsraum
- Standort für Industrie, Handel und Gewerbe
- Marktpotential
- Bevölkerungsstruktur
- qualifizierte Erwerbstätige, großes Arbeitskräftereservoir, Facharbeiter potential
- Lohnkostenniveau
- internationale Verbindungen/Städtepartnerschaften
- Verkehrslage/-anbindung
- Forschungs- und Entwicklungsinstitutionen, Bildungseinrichtungen
- Gewerbegebiete, Wirtschafts-, Wissenschafts- und Forschungsparks
- Innovations- und Gründerzentren
- Büroflächenangebot
- Kongreß- und Messeplatz
- Finanzplatz
- Medienstandort
- Behördenstandort
- Fördermöglichkeiten für Investoren
- Service der Wirtschaftsförderung

„Weiche“ Standortfaktoren: z.B.

- Kultur- und Musikangebote
- Freizeit- und Sportangebote
- Gastronomie
- attraktives Umland
- Einkaufsmöglichkeiten
- medizinische Betreuung
- Integrationsangebote für Ausländer
- klimatische Gegebenheiten

Soll-Konzeption: Entwicklung der harten und weichen Standortfaktoren

Die Erarbeitung der harten und weichen Standortfaktoren einer Kommune/Region zeigen das Potential der Möglichkeiten ihrer Entwicklung. Sie decken aber auch das Risiko der Verzettlung auf, wenn diese Betrachtung nicht in einem Konzept in machbare Umsetzungsstrategien überführt wird.

Wie in jedem guten Marketingpapier, finden sich in den Standortfaktoren durchaus einige positive Argumente des „wishful thinking“, die von außen anders gesehen werden und daher einen großen Handlungsbedarf an das Standortmarketing stellen.

Psychologisch darf dabei nicht übersehen werden, daß es nicht das Ziel der Kommune/Region sein darf, ALLES sein und darstellen zu wollen, sondern es muß das Unverwechselbare hervorgehoben werden. Dabei darf man die Oberflächlichkeit des Betrachters und Entscheiders nicht unterschätzen. Hier gilt eher das Motto „WENIGER IST MEHR“ - auch in der Standortkommunikation. Herauszuarbeiten gilt all das, was die Kommune/Region als Image aufgebaut hat.

Wie immer letztlich die Stärken einer Kommune/Region definiert werden, sie müssen in ein Kommunikationskonzept eingebracht werden, das innerhalb wie außerhalb übereinstimmend kommuniziert wird.

Professionelles Standort- und Stadtmarketing unterscheidet sich von anderen durch konsequentes Einhalten einer verabschiedeten Strategie, die dann auch wieder zum gegebenen Zeitpunkt kritisch überprüft und gegebenenfalls ein „Update“ erhalten muß.

Wichtig ist, daß eine Kommune/Region sich wahr darstellen muß. Es geht nicht darum, Dinge zu schönen, sondern analog des Produkt-Marketings, die wesentlichen Produktmerkmale herauszuarbeiten. Diese Produktmerkmale müssen je nach Zielgruppe, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse, betrachtet werden. Es geht darum, Nutzen aufzuzeigen für das komplexeste aller Produkte: eine Kommune/Region.

In vielen Kommunen/Regionen erfolgt leider eine sehr getrennte Erarbeitung solcher Faktoren, z.B. vom Verkehrsamt und der Wirtschaftsförderung. Eine enge Abstimmung ist notwendig und sinnvoll und verhindert eine diffuse Außendarstellung. In Zeiten knapper Ressourcen (Geld und Mitarbeiter) sollte noch mehr die Chance einer Zusammenarbeit gesucht werden.

Es lohnt sich, alle Akteure an einen Tisch zu holen, auch um sich unter Umständen gemeinsam der Diskussion mit denen zu stellen, die andere Auffassungen über die Standortmerkmale haben. Standort- und Kommunal-Marketing ist auch eine klare Lobby-Aufgabe.

Die primären harten und weichen Standortfaktoren sollen als Grundlage einer Strategie angesehen werden. Es geht nicht darum, alles was eine Kommune/Region zu bieten hat, aufzuzählen, sondern Prioritäten zu setzen unter Berücksichtigung der Grenzen eines jeden Kommunikationsprozesses.

Standort-Marketing heißt: die eigene Gemeinde/Stadt/Region im Wettbewerb zu profilieren und ihre Unverwechselbarkeit hervorzuheben.

Ohne Vision kein Kommunal-/Regionalmarketing Es muß Leitideen und „Treiber“ dieser Vision geben!

Visionäre einer Stadt müssen primär aus der Politik kommen!

Clevere Kommunalpolitik fördert Ideen und sichert sich verlässliche Expertise.

Vor diesem Hintergrund gilt es, in einer Kommune/Region eine realistische Bestandsaufnahme bereits ansässiger Unternehmen zu machen, eine Zukunftsperspektive zu erstellen und die Konzentration auf die Bestandspflege sowohl in der Wirtschaftsförderung als auch in den einzelnen Verwaltungen zu legen.

Parallel dazu sollten Investitionspotentiale und bereits gestartete Projekte in das Gesamtbild einer Vision eingebaut werden, um so zu einer klaren Übersicht zwischen Infrastrukturinvestitionen, Neuansiedlungen, Aufbauprojekten und Versorgungsprojekten zu kommen.

Als nächstes müssen branchenspezifische Bestands- und Ansiedlungsprojekte in einem Marketing- und Strategieplan festgelegt und an alle Stellen kommuniziert werden, die im Netzwerk der Kommune/Region wirtschaftsfördernd aktiv sind.

[Abb.1 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 3.1](#) □

Herausforderung dieser Aufgabenstellung ist es, dieses komplexe Gebilde übersichtlich und mit Prioritäten versehen zu erstellen und eine klare Strategie herauszuarbeiten.

Dies alles funktioniert nur, wenn die Kommune/Region ihre Kräfte in einer neuen Organisationsstruktur bündelt, mit einer Stimme spricht und auf die Wirtschaft zugeht.

ZIELE UND AUFGABEN KOMMUNALER WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG - KATALOG DER KGST -

Verbesserung der Grundlagen der Wirtschaftsentwicklung (Infrastruktur, Lebensqualität, Wirtschaftsklima, Steuer- und Abgabenpolitik, Entscheidungsgrundlagen)

- Beobachtung und Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung, Analysen und Prognosen
- Aufstellung eines Wirtschaftsentwicklungskonzeptes
- Infrastrukturausbau/-entwicklung
- Wahrnehmung gemeindlicher Interessen bei überörtlichen Planungen
- Förderung des Wohnungs-, Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebotes
- Allgemeine Attraktivitätssteigerung der Gemeinde (z.B. Umweltschutzmaßnahmen, Stadtsanierung)

Flächenvorsorge und Standortplanung

- Gewerbeflächenbedarfsplanung und Gewerbestandortentwicklung
- Entwurf von gewerblichen Nutzungskonzeptionen
- Mitwirkung im Rahmen der Bauleitplanung
- Flächenverkauf und -vermittlung
- Flächensanierung, Altlasten

- Flächenerschließung

Sicherung und Entwicklung vorhandener Betriebe und Institutionen

- Maßnahmen zur Erhaltung vorhandener Betriebe/Institutionen
- Sicherung der Standortbedingungen
- Kontaktpflege zu Unternehmen

Förderung der Schaffung neuer Betriebe und Arbeitsplätze

- Existenzgründungsberatung, Akquisition
- Förderung neuer Betriebe/Institutionen

Innovations- und Technikförderung

- Messen, Ausstellungen, Kongresse
- Wissens- und Technologietransfer, Kontaktförderung

Förderung von Qualifizierung und Beschäftigung

- Förderung/Unterhaltung von Einrichtungen der Weiterbildung und Umschulung
- Beschäftigungsförderung

Standortmarketing/Imagebildung

- Marketing-Konzept
- Wirtschafts- und Standortwerbung
- Zusammenarbeit mit Medien, allg. Öffentlichkeitsarbeit

Verwaltungsinterne Unterstützung der Interessen der Wirtschaft

- Beschleunigung behördlicher (Genehmigungs-)Verfahren

Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Organisation der Wirtschaftsförderung, KGSt-Bericht 6/1988, Köln 1990

2.3 Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung

Die kommunale Wirtschaftsförderung ist Querschnittsaufgabe. Das bedeutet, das Liegenschaftsamt, die Stadtentwicklung, die Stadtsanierung und das Umweltamt sind in die Aufgabenwahrnehmung und in die Entscheidungen der Wirtschaftsförderung einzubeziehen. Dies kann nur gelingen, wenn sie vom Rat und der Verwaltungsspitze entsprechend unterstützt wird.

Die institutionalisierte Wirtschaftsförderung verfügt über eine Reihe von Instrumenten, die neben den koordinierenden, beratenden und unterstützenden Funktionen gegenüber anderen Ressorts auch eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung ermöglichen. Damit ist bereits angedeutet, daß die Wirtschaftsförderung zwei Gruppen von Instrumenten kennt: Querschnittsinstrumente und Ressortinstrumente.

ZU DEN QUERSCHNITTSINSTRUMENTEN GEHÖREN

Ortssatzungen

Ortssatzungen (z.B. Satzungen über den ruhenden Verkehr, Sonderabfallverordnung, Bausatzung, Marktordnung) bilden gewissermaßen den ordnungspolitischen Rahmen, innerhalb dessen sich die Entwicklungsvorstellungen einer Gemeinde niederschlagen. Hier können in Teilbereichen entscheidende Weichenstellungen vorgenommen werden (vgl. hierzu die Hefte 3 und 4: Planen, Bauen, Umwelt & Verkehr).

Hebesatzpolitik

Kommunale Steuerhebesätze gelten als Indikator für Wirtschaftsfreundlichkeit und sind deshalb oft Kristallisationspunkt kommunalpolitischer Auseinandersetzungen. Sie stellen einen Kostenfaktor dar und haben deshalb Einfluß auf unternehmerische Entscheidungen. So kann man vielerorts beobachten, daß Unternehmen vom Zentrum ins Umland ziehen (mit günstigeren Preisen für Gewerbeflächen und niedrigeren Gewerbesteuerhebesätzen), von wo aus sie die Vorteile des zentralen Ortes einschließlich des regionalen Arbeitsmarktes weiter nutzen können, ohne für die Kosten aufkommen zu müssen. Dem Zentrum bleiben die Arbeitsplätze zwar erhalten, aber die Gewerbesteuererinnahme geht verloren (vgl. hierzu das Heft 2: Haushalt & Finanzen).

Entgeltpolitik

Kommunale Entgelte in Form von Gebühren (z.B. für Wasser-/Energieversorgung und Abwasser-/Müllentsorgung) oder Beiträgen (z.B. Anliegerbeiträge) stellen für die Unternehmen einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Die örtliche Entgeltpolitik kann somit in bestimmten Branchen zum ausschlaggebenden Faktor für Standortentscheidungen von Unternehmen werden und damit nachhaltige Arbeitsmarkteffekte haben.

Infrastrukturpolitik

Zur Infrastrukturpolitik als dem klassischen Instrument kommunaler Wirtschaftspolitik gehören Investitionen, z.B. in Verkehrswege und den Öffentlichen Personennahverkehr, Ver- und Entsorgungsanlagen, Bildungseinrichtungen, Kultur-, Freizeit- und Erholungseinrichtungen. Diese können je nach der Branche für die unternehmerische Standortwahl, aber auch für die Entwicklungsmöglichkeiten der ansässigen Unternehmen von großer Bedeutung sein.

Zum Aufbau einer kommunalen Infrastruktur, die die wirtschaftliche Entwicklung des privaten Sektors unterstützt, kann der Wirtschaftsförderer vor allem auf drei Ebenen beitragen:

- durch **entwicklungspolitische** Konzepte, die den Infrastrukturbedarf ansässiger oder anzusiedelnder Unternehmen formulieren und konkretisieren,
- durch **Informationen** über die relevanten öffentlichen Förderungsmöglichkeiten und deren Antragsverfahren und
- durch **Kooperationsmodelle** und **Kontakte** zu solchen Projektentwicklern und Investoren, die eine private oder teilprivate Finanzierung von benötigter Infrastruktur - etwa eines Gründungs- und Technologiezentrums - ermöglichen.

Liegenschaftspolitik

Die Liegenschaftspolitik umfaßt im wesentlichen Ankauf, Verwaltung und Verkauf von Grundstücken. Zur Ansiedlung neuer Betriebe und zur Absicherung zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten ist es unerläßlich, daß eine Gemeinde geeignete Flächen zu angemessenen Preisen vorrätig hält. Eine solche Bodenvorratspolitik sollte sowohl gewerbliche Flächen

als auch Wohngelände, z.B. für Mitarbeiter anzusiedelnder Betriebe, umfassen. Diese Vorratspolitik sollte insbesondere zur Realisierung der langfristigen wirtschaftspolitischen Ziele der Kommune genutzt werden.

Bauleitplanung

Für die langfristige Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes ist die Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) von herausragender Bedeutung. Die Ausweisung und Erschließung von Gewerbeflächen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, die Anpassung der bauleitplanerischen Festsetzung an die Nutzungswünsche der Betriebe, planerische Standortsicherung in Gemengelage (Gebiete mit wohnlicher und gewerblicher Nutzung), Bearbeitung von Bauvoranfragen und Bauanträgen u.ä. sind wichtige Standortfaktoren.

Die Planung von Gewerbeflächen sollte angebotsorientiert erfolgen, da sehr lange Vorlaufzeiten benötigt werden. Dagegen kann die Erschließung auch mit zeitlicher Verzögerung erfolgen, weil dann die Ansprüche der jeweiligen Nutzer noch berücksichtigt werden können.

Finanzhilfen/Subventionen

Offene und versteckte Subventionen sind ökonomisch und rechtlich bedenklich. Das schließt nicht aus, daß dieses Instrument im Einzelfall dennoch angewandt wird, etwa beim Verkauf eines Grundstücks im Zuge einer Industrieansiedlung, der weit unter dem Marktwert erfolgt. Für eine Gemeinde, die sonst keinen anderen nennenswerten Standortfaktor in die interkommunale Konkurrenz einbringen kann, ist dies ein nachvollziehbares Verhalten. Ob sich eine solche Strategie unter Abwägung aller Vor- und Nachteile für die Kommune „rechnet“, stellt sich oft erst im Nachhinein heraus.

Daneben fördern viele Kommunen Projekte oder Unternehmen, deren Aufgabengebiet im öffentlichen Interesse liegt und die nur einen Teil ihrer Kosten aus Markterlösen decken können, etwa soziale Projekte (Beschäftigungsinitiativen) oder Umweltprojekte.

Viele Kommunen oder privatrechtlich organisierte Wirtschaftsförderungsgesellschaften haben in den letzten Jahren eigene Finanzierungsfonds geschaffen, mit denen spezielle Aktivitäten gefördert werden können, die insbesondere den langfristigen Strukturwandel unterstützen sollen. Da diese Fonds häufig von der institutionalisierten Wirtschaftsförderung verwaltet werden oder diese einen besonderen Einfluß auf die Mittelvergabe hat, werden sie zu den Ressortinstrumenten gerechnet. In jedem Fall sind (offene) finanzielle Hilfen an Unternehmen, deren Subventionswert 50.000 ECU übersteigt, nach EU-Richtlinien genehmigungspflichtig und entsprechend über die üblichen Verfahrenswege bei der EU-Kommission anzuzeigen.

ZU DEN RESSORTINSTRUMENTEN GEHÖREN

Beratung

Um das wirtschaftliche Potential einer Region insgesamt zu aktivieren, ist es wichtig, systematisch alle Betriebe zu informieren und zu beraten. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen können ihre Entwicklungschancen eher ausschöpfen, wenn sie Informations-, Kommunikations- und Beratungshilfen erhalten. Bausteine einer solchen Beratung sind

- Standortinformationssysteme (mit Daten z.B. zu potentiellen Zulieferern und Vorleistern in der Region, Menschen oder Institutionen mit besonderem Know-how, etwa Universitätsinstitute bestimmter Fachrichtungen, verfügbare Gewerbeflächen und gewerbliche Objekte,
- betriebswirtschaftliche Beratungen (eigenständig oder durch Vermittlung, etwa durch Zusammenarbeit mit dem Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft),
- Vermittlung von Gutachten,
- Hilfestellung bei der Beantragung öffentlicher Fördermittel,
- Durchführung von Veranstaltungsreihen zu aktuellen Themen und
- Organisation von round-table-Gesprächen und vieles mehr.

Lotsenfunktion

Investitionswillige Unternehmen sollten von notwendigen bürokratischen Prozeduren entlastet werden, um sich ganz auf ihre unternehmerischen Aufgaben konzentrieren zu können. Die Wirtschaftsförderung kann hier z.B. durch Übernahme von Lotsenfunktionen durch den „Behördendschengel“, baurechtlich vorgeprüfte Flächen und Objekte, Investorenkonferenzen u.a.m. Unterstützung leisten. Dieser Service ist inzwischen zu einem wichtigen Faktor der Standortwerbung geworden.

Innovationsförderung

Neue Produkte und neue Technologien sind der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Im Wettbewerb der Regionen werden letztlich diejenigen die günstigsten Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse aufweisen, die über eine moderne Wirtschaftsstruktur mit innovationsfreudigen Unternehmen verfügen. Deshalb ist es wichtig, daß auch auf kommunaler bzw. regionaler Ebene innovationsfördernde Maßnahmen eingeleitet werden.

Denkbar sind beispielsweise Fonds, die die Innovations- und Anpassungsfähigkeit von Betrieben unterstützen, etwa durch Zuschüsse für Gutachten zur Feststellung der Marktchancen neu entwickelter Produkte. Auf diese Weise können gerade in kleineren Betrieben wichtige Innovationen gefördert werden. Oder es werden Erfinder unterstützt durch die Vermittlung und Finanzierung von Patentanwälten, Funktionstests und Gutachten. Manche Gemeinden unterhalten auch spezielle Fonds für Existenzgründer.

Hinzuweisen ist auch auf die Initiierung eines Wissenstransfers in Kooperation mit Hochschulen, Sonderforschungseinrichtungen und Kammern für kleinere und mittlere Betriebe. Diese haben zwar prinzipiell eine hohe Innovationsbereitschaft, weisen jedoch eine geringe Forschungstätigkeit auf. Gerade den kleineren und mittleren Unternehmen muß die kommunale Wirtschaftsförderung deshalb zu den Kenntnissen und Kontakten verhelfen, ohne die sie ihre Innovationspotentiale nicht ausschöpfen können.

Öffentlichkeitsarbeit und Standortwerbung

Hierbei geht es um eine allgemeine Außendarstellung der Kommune als Wirtschaftsstandort gegenüber den Unternehmen (regional und überregional), den wirtschaftsnahen Institutionen und Verbänden sowie den Bürgern der Gemeinde generell. Ziel kann es z.B. sein, die Kommunalverwaltung als leistungsfähigen Partner der Wirtschaft darzustellen, das wirtschaftliche Klima zu verbessern, die Verbundenheit der Unternehmen und Bürger mit ihrer Region zu festigen oder das Image einer Region aufzuwerten. Ein bekanntes Beispiel für eine gelungene Öffentlichkeitsarbeit in diesem Sinne ist die Kampagne „Blaues Ruhrgebiet“. Durch sie wurde die noch aus den 50er Jahren stammende Einschätzung vom Ruhrgebiet als

einer niedergehenden und stark umweltbelasteten Region in einer breiten Öffentlichkeit korrigiert.

Aufgabe der Wirtschaftsförderung sollte es sein, eine solche **Standortwerbung** zu konzipieren, sie organisatorisch zu begleiten und insbesondere (mitfinanzierende) Kooperationspartner zu gewinnen und diese - etwa im Rahmen einer privaten Organisationsform - institutionell einzubinden. Am Image einer Gemeinde oder Region sind schließlich neben der Kommunalverwaltung viele interessiert: die Kammern und Verbände, ansässige Unternehmen, die lokalen Kreditinstitute, Gewerkschaften etc.

Zur wirtschaftsfördernden Öffentlichkeitsarbeit gehört insbesondere die **Fremdenverkehrswerbung**. In vielen Gemeinden ist der Fremdenverkehr nämlich ein ganz beachtlicher Wirtschaftsfaktor. Da sich jedoch die **Fremdenverkehrspolitik** und -werbung ausschließlich auf **wohnenorientierte Standortfaktoren** stützt (Stadtbild, Landschaft, Sehenswürdigkeiten, Kultur- und Freizeiteinrichtungen), während die **Wirtschaftsförderung** die Kommune vorwiegend als **Produktionsstandort** sieht und weiterentwickeln möchte, sind die Berührungspunkte meist gering. Dies erklärt auch, warum die Förderung des Fremdenverkehrs in den Kommunen überwiegend als ein eigenständiges Aufgabenfeld organisiert ist und von der Wirtschaftsförderung abgegrenzt wird.

Ansiedlungswerbung

Ziel einer Ansiedlungswerbung kann es zunächst nur sein, einen ersten Kontakt zu ansiedlungsinteressierten Unternehmen herzustellen. Über eine mögliche Ansiedlung wird immer erst nach einer ausführlichen Analyse der Situation vor Ort entschieden. Insofern erfolgt die eigentliche „Vermarktung des Produkts“ Wirtschaftsstandort in der Präsentation der Kommune vor Ort. Eine informative Selbstdarstellung einer Gemeinde sollte nicht nur die Region und deren Standortvorteile aufzeigen: also Gewerbeflächen, industrielle Infrastruktur, Arbeitsmarktsituation und Qualifikationsniveau, Erläuterungen von Förderprogrammen von Bund, Land und EU, kommunale Steuersätze und Entgelte, sondern sie sollte alles umfassen, was für die jeweilige Unternehmung von Interesse sein könnte. Die Präsentation ist mit einer Standortbesichtigung zu verbinden. Kontakte zu anderen Verwaltungsstellen, Institutionen oder Firmen, die für das Unternehmen wichtig sind (z.B. Stadtentwicklung, Bauamt, Kammern, Universitätseinrichtungen, auch ortsansässige Unternehmen), sind herzustellen.

Die Ansiedlungspolitik ist übrigens nicht dann beendet, wenn die Ansiedlung des Unternehmens etwa durch Kauf eines Grundstücks perfekt zu sein scheint. Die Wirtschaftsförderung sollte gerade in den ersten Jahren den Kontakt zu dem ansiedelnden Unternehmen sorgfältig pflegen, um schnell helfen zu können. Nichts schadet mehr als ein „unzufriedener Kunde“.

Initiierung lokaler Kooperationsnetze

Noch nicht ausgeschöpfte Entwicklungspotentiale einer Gemeinde oder Region zu erkennen und zu mobilisieren ist auf verschiedene Weise möglich: z.B. lokale und regionale Kooperationsnetzwerke, sei es in Form von Partnerschaften zwischen Kommunen und Privaten oder auch rein private Formen der Zusammenarbeit. Bei der Etablierung eines Netzwerkes geht es darum, den Bogen von der Idee über die Konzeption bis zur Arbeitsaufnahme des Netzwerkes zu spannen. Der Wirtschaftsförderer kann durch die Entwicklung eines Konzeptes die Initialzündung für einen derartigen Prozeß bewirken.

Ziele und Handlungsfelder der Kooperationsnetzwerke können dabei ganz unterschiedlich sein, z.B.:

- Maßnahmen und Programme zur Reaktivierung alter Bausubstanz für Wohnen und Gewerbe in von Zerfall bedrohten Ortskernen;
- Kooperationsformen zwischen lokalen Unternehmen und öffentlichen Institutionen zur internationalen Vermarktung von bestimmten Produkten und Technologien;
- neue, privatwirtschaftliche Finanzierungsmodelle für öffentliche Infrastrukturvorhaben;
- Stärkung des intraregionalen Wirtschaftskreislaufs durch Maßnahmen zur Intensivierung der regionalen Verflechtungsbeziehungen zwischen Unternehmen u.v.a.

Unterstützung von öffentlichen Entscheidungsprozessen

Hierzu gehören beispielsweise vorbereitende Arbeiten zur Aktivierung neuer, planungsrechtlich bereits abgesicherter, aber bislang nicht aktivierter Flächen durch Flächengutachten und Flächenbilanzen oder die Begutachtung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit und Realisierungsaussichten besonderer Vorhaben (z.B. öffentlich finanzierte, soziale Projekte oder Beschäftigungsinitiativen, die sich z.T. über Markterlöse finanzieren sollen).

Fort- und Weiterbildung

Die Arbeitnehmer und ihre beruflichen Qualifikationen stellen einen wesentlichen und im Wert steigenden Standortfaktor für eine Kommune dar. Deshalb können Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung wichtige Bausteine einer Wirtschaftsförderungspolitik darstellen. Dies gilt insbesondere in Zeiten, in denen auf der einen Seite überall hohe und steigende Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen sind und gleichzeitig viele Arbeitsplätze nicht oder nicht adäquat besetzt werden können, weil die benötigten Qualifikationen nicht ausreichend verfügbar sind.

Außerdem gibt es zahlreiche Möglichkeiten, Weiterbildungsmaßnahmen zu initiieren und zu organisieren oder im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik selbst durchzuführen. Darüber hinaus kann die Wirtschaftsförderung - in Zusammenarbeit mit der Arbeitsmarktförderung, dem Arbeitsamt, den Wirtschaftsverbänden und Kammern sowie den Unternehmen selbst - den Qualifizierungsbedarf analysieren. Dabei wird ermittelt, für welche Berufe oder Qualifikationen Arbeitsplatzchancen in der Gemeinde oder Region bestehen und wie personelle Engpässe in Unternehmen beseitigt werden können.

Insbesondere muß es ein Anliegen der Wirtschaftsförderung sein, in ausreichendem Maße qualitativ hochstehende Weiterbildungseinrichtungen - Einrichtungen der Industrie, des Handwerks, der Kammern und der Gewerkschaften, aber auch private Institute - am Ort zu haben. Zusätzlich kann es sich als nötig erweisen, daß deren Angebote den Arbeitnehmern und Unternehmen in der Region transparent gemacht werden.

Kommunale Beschäftigungspolitik

Kommunale Beschäftigungspolitik zielt u.a. auf die direkte Verringerung der Arbeitslosigkeit vor Ort (im Unterschied zur Wirtschaftsförderung). Dies geschieht durch Maßnahmen, die stets beim individuellen Arbeitslosen ansetzen.

Zu den Aufgaben der Beschäftigungspolitik gehört es daher,

- einen zweiten, durch öffentliche Mittel subventionierten Arbeitsmarkt aufzubauen, was jedoch nur gelingen kann, wenn externe Mittel (EU, Arbeitsamt, Landes- und Bundesprogramme) in einer erheblichen Größenordnung akquiriert werden. Unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten ist ein zweiter Arbeitsmarkt (unabhängig von seinen Inhalten)

positiv zu beurteilen, da zusätzliches Einkommen und damit Kaufkraft für die Region geschaffen werden kann;

- im Rahmen des zweiten Arbeitsmarktes eine möglichst große Zahl von Arbeitslosen von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, indem möglichst viele von ihnen wieder in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden. Dies kann mit Qualifizierungsmaßnahmen erreicht werden.

Paradoxe Weise ist aus wirtschaftspolitischer Sicht diese Zielsetzung problematisch. Werden nämlich durch diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen, sondern nur anders besetzt - und dies dürfte sehr häufig der Fall sein -, dann kommt es lediglich zu Verdrängungsprozessen innerhalb der Arbeitnehmerschaft. Eine Umverteilung von Arbeitsplätzen zugunsten von Problemgruppen des Arbeitsmarktes und zu Lasten leistungsfähigerer Arbeitnehmer hat jedoch keinen wirtschaftsfördernden Effekt.

Die Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt hängen davon ab, welche Tätigkeiten im zweiten Arbeitsmarkt eingeübt wurden und in welche Richtungen qualifiziert wurde. Soziale Beschäftigungsprojekte und Beschäftigungsgesellschaften, z.B. in den Bereichen Wertstoff-Recycling, Aufarbeitung von Gebrauchtmöbel, Beseitigung von Altlasten in zu sanierenden Gewerbegebieten oder Projekte im Sozialbereich, schaffen meist nicht die Qualifikation, die vor Ort im ersten Arbeitsmarkt benötigt werden. Deshalb empfiehlt es sich, die Beschäftigungsprojekte inhaltlich von vornherein so auszurichten, daß die Vermittlungschancen der in ihnen Tätigen deutlich verbessert werden. Im Idealfall qualifiziert ein Beschäftigungsprojekt für solche Arbeitsplätze, für die nach Abschluß der Maßnahme ein Bedarf prognostiziert wird. Dies würde nämlich zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.

Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik unterscheiden sich also hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung, der Bewertungskriterien und ihrer Instrumente. In manchen Kommunen sind daher diese Bereiche organisatorisch getrennt worden. In vielen werden aber die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik durch die Wirtschaftsförderung wahrgenommen, ohne daß dies in der Organisationsstruktur zum Ausdruck kommt. Wenn die Aufgaben der Wirtschaftsförderung und der Arbeitsmarktpolitik institutionell getrennt wahrgenommen werden, wofür einiges spricht, dann ist darauf zu achten, daß zumindest in Teilgebieten eine enge Zusammenarbeit stattfindet. Wichtige Felder, in denen sich diese beiden Politikbereiche ergänzen können, sind:

- Ausgestaltung und Richtung beruflicher Qualifizierung;
- Förderung von Unternehmensgründungen aus dem zweiten Arbeitsmarkt heraus;
- inhaltliche Ausgestaltung von Beschäftigungsmaßnahmen, insbesondere in Richtung des Ausbaus der wirtschaftlichen Infrastruktur und qualifikatorischer Bedarfe von „Engpaßunternehmen“.

2.4 Neue Organisation der Wirtschaftsförderung: One-Stop-Agency

Das umfassende Aufgabenspektrum der Wirtschaftsförderung ist nur mit einer neuen flexiblen Organisation zu erfüllen. Herkömmliche Organisationsstrukturen mit klassischem Ressortprinzip und streng hierarchischer Ordnung als den alleinigen Gestaltungsprinzipien taugen zukünftig nicht mehr. Neue komplexe Aufgaben lassen sich nicht lösen, indem man sie an irgendeiner Stelle diesem „organisatorischen Verwaltungspalast“ zuordnet. Diese herkömmliche Praxis ist im wesentlichen verantwortlich für die Zersplitterung von Zuständigkeiten, die Unübersichtlichkeit behördlicher Strukturen nach außen und die Unfähigkeit

des „Innenbetriebes“, komplexe, ressortübergreifende Probleme ganzheitlich zu erfassen und zu befriedigenden Lösungen zu führen. Die Neuorganisation der Wirtschaftsförderung ist damit zugleich ein Stück Verwaltungsreform schlechthin. Ihr Ansatz darf nicht darin bestehen, Aufgaben in vorhandene „statische“ Grundstrukturen einzufügen und allenfalls dem bestehenden „Verwaltungspalast“ einen mehr oder weniger gelungenen „Anbau“ anzufügen. Reformansatz muß es vielmehr sein, die Organisation umgekehrt entsprechend den zu bewältigenden Aufgaben aufzubauen. Benötigt wird keine „Palaststruktur“, sondern eine „Zeltorganisation“, die flexibel den anstehenden Aufgaben folgt, alle zu ihrer Lösung erforderlichen Ressourcen bündelt und sich verändernden Aufgaben nach Aufbau und Abläufen jeweils anpaßt. Für die Organisation der Wirtschaftsförderung bedeutet dies die Forderung nach einer **kleinen Organisationseinheit** mit hierarchisch flachem **Projektmanagement**. Sie muß in der Lage sein, je nach Aufgabenstellung allen betroffenen Verwaltungsbereichen in Projektgruppen oder in Einzelfällen zusammenzuziehen und alle wichtigen Entscheidungsträger auf kurzem Weg zu schnellen Lösungen zu bringen.

Ein Beispiel zur Verdeutlichung, wie eine derartige „Zeltorganisation“ funktionieren kann: Wenn sich z.B. Städte auf die Verwirklichung eines gemarkungsübergreifenden gemeinsamen Gewerbegebiets verständigen, ist damit ein Projekt von außerordentlich großer Komplexität gewollt. Neben möglicherweise einzuschaltenden privaten Entwicklungsträgern sind nahezu alle Bereiche der beteiligten Kommunalverwaltungen betroffen: Planung, Erschließung, Ver- und Entsorgung, Umwelt, Liegenschaften, Finanzen, Steuern und Recht sind wohl die wichtigsten Aufgabengebiete, die unmittelbar bei den zu klärenden Fragestellungen zu beteiligen sind und die dieses Projekt möglicherweise über Jahre begleiten müssen.

Es wäre ohne Sinn, die insoweit notwendige Kompetenz in einer Organisationseinheit „Wirtschaftsförderung“ vorhalten oder eigenständig aufbauen zu wollen. Hier ist für das Projekt des gemeinsamen Gewerbegebiets der beteiligten Städte eine „Zeltorganisation“ in der Form einer Projektgruppe zu schaffen. Sie kann sehr flexibel an die Notwendigkeit der zu erledigenden Aufgaben angepaßt werden, mit ganz, teilweise oder gar nicht freigestellten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der beteiligten Ämter und mit Zielen, die von der eigenständigen Projektabwicklung, der Begleitung eines privaten Entwicklungsträgers bis zur Vorbereitung neuer Organisationseinheiten wie eines Zweckverbandes reichen können.

Auch bei einer Aufgabenfreistellung für die Arbeit in einer derartigen Projektgruppe, was z.B. für das Projektmanagement wohl unabdingbar ist, bleibt die betroffene Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter bezüglich der personellen Zuordnung in seinem bisherigen Amt. Er wird nur zeitweise „auf eine andere Mission“ geschickt, mit neuer Fachverantwortung und neuem Entscheidungssystem. Man mag hier bildhaft an Missionen denken, die z.B. U-Boote für Monate oder sogar Jahre von ihrem Heimathafen lösen, der aber dennoch ihre Basis bleibt. Es wird notwendig sein und üblich werden müssen, daß auf diese Weise Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch außerhalb „ihrer“ Ämter in ganz anderen Projekt- und Entscheidungsstrukturen bei der Lösung komplexer Aufgabenstellungen mitarbeiten. Die Wirtschaftsförderung ist ein wichtiger Bereich für diese verwaltungsorganisatorische Neuorientierung.

Wirtschaftsförderung ist für den Kunden „Wirtschaft“ da. Neben der flexiblen Innenorganisation muß diese **Kundenorientierung** daher das wichtigste Konstruktionsprinzip für die Organisation der Wirtschaftsförderung sein.

Wirtschaftsförderung ist Dienstleistung für die Wirtschaft

Der Kontakt zur kommunalen Verwaltung muß für die Wirtschaft so einfach wie möglich gestaltet werden. In den bisher üblichen Strukturen sieht sich die Wirtschaft als „Kunde“ einer Vielzahl von Ämtern oder anderen Dienststellen gegenüber. Neben einem Amt, einer Abteilung oder einer anderen Organisationseinheit für Wirtschaftsförderung sind dies z.B. Liegenschaften, Stadtplanung, Bauaufsicht, Denkmalschutz, Umweltschutz, öffentliche Ordnung, Tiefbau und Stadtwerke, um nur einige wichtige zu nennen.

Vor allem in größeren Städten bietet sich dann oft das folgende Bild:

- alle wollen das Beste
- sie wissen oft wenig voneinander
- nicht immer verfolgen sie die gleichen Ziele
- sie kommunizieren wenig
- monatelange Entscheidungsprozesse scheinen die Regel.

Kommunale Wirtschaftsförderung hat in dieser Situation stets versucht, beratend und koordinierend zu wirken. Als Grundprinzip der Wirtschaftsförderungsorganisation ist dieser Gedanke konsequent fortzuentwickeln. Wirtschaftsförderung muß zukünftig bedeuten: Alle Angebote aus einer Hand! Der Kunde „Wirtschaft“ darf nur einmal „anhalten“ müssen, wenn es um Verwaltungsentscheidungen, Beratung oder sonstige Hilfe geht, nämlich bei der Wirtschaftsförderung.

Wirtschaftsförderung als One-Stop-Agency

Die Idee der **One-Stop-Agency** ist die konsequente Fortentwicklung der bisherigen Arbeit kommunaler Wirtschaftsförderung und die kompromißlose organisatorische Umsetzung ihres Selbstverständnisses. Nur als One-Stop-Agency ist Wirtschaftsförderung konsequent kunden- und wirtschaftsorientiert. Wird sie in dieser Funktion von den anderen wirtschaftsrelevanten kommunalen Einrichtungen und politischen Institutionen mitgetragen und akzeptiert, beseitigt die One-Stop-Agency geradezu automatisch die oft beklagte Unsicherheit des außenstehenden Wirtschaftspartners, den richtigen Weg zu den notwendigen Verwaltungsentscheidungen zu finden. Die One-Stop-Agency sichert, daß kein Investor „auf dem Dienstweg verloren geht“. Sie schützt davor, daß ein Unternehmen von Amt zu Amt „in den Kreis geschickt wird“, wenn es sich auch nur mit einem etwas komplexeren Anliegen an die Stadt wendet, und sie bietet auch die Gewähr dafür, daß ein Wirtschaftsanliegen mit der notwendigen Bedeutungseinschätzung aufgenommen und behandelt wird. Ganz nebenbei schützt die One-Stop-Agency auch davor, daß Investoren möglicherweise bei dem Versuch, Erfolg zu haben, verschiedene Ämter oder kommunale Dienststellen gegeneinander ausspielen.

Abb.2 nur in der Print-Version

One-Stop-Agency: Alles aus einer Hand

Eine als One-Stop-Agency organisierte und nach außen als alleinige Anlaufstelle für die Wirtschaft auftretende Wirtschaftsförderung ist nicht nur als Führer durch den „Verwaltungsdschungel“ wichtig. Die One-Stop-Agency kann und sollte mehr sein und der Wirtschaft letztlich die „Behördenrallye“ ganz abnehmen können, wenn dieser Service gewünscht wird. Es ist durchaus vorstellbar, daß z.B. zukünftig ein zur Ansiedlung gewonnenes Unternehmen eine Gesamtvollmacht an die Wirtschaftsförderung gibt, alle weiteren behördlichen und sonstigen Maßnahmen in dessen Auftrag zu beantragen und durchzuführen. Die **One-Stop-Agency** könnte auf diese Weise als „**Generalübernehmer**“ auftreten. Allein

das Angebot von Serviceleistungen dieser Art kann standortentscheidend sein. Im übrigen ist der Marktwert solcher Serviceleistungen offenkundig. Es wäre daher durchaus möglich, auf diese Weise auch eine neue Wirtschaftlichkeit des Dienstleistungsbetriebes „Wirtschaftsförderung“ zu entwickeln.

Das Prinzip der alleinigen Anlaufstelle für alle Belange der Wirtschaft bedingt keine Organisationseinheit mit großem Personalkörper. Eine One-Stop-Agency mit Arbeitsbündelung im „Außenbetrieb“ bedeutet nicht, daß im „Innenbetrieb“ der Kommunalverwaltung Aufgaben der bisher zuständigen Ämter und Dienststellen auf diese Einrichtung übergehen. Grundsätzlich bleiben alle, insbesondere die öffentlich-rechtlichen Zuständigkeiten bei den bisher verantwortlichen Stellen. Die One-Stop-Agency erhält allerdings die zentrale Koordinierungs- und Managementaufgabe, die zuständigen Stellen zusammenzubringen und zu schnellen Ergebnissen zu führen. Ein funktionierendes Informations- und Kommunikationsnetzwerk, institutionalisierte Entscheidungskonferenzen und Projektteams sind die flexiblen praktischen Lösungswege hierzu.

One-Stop-Agency: nach innen Zusammenarbeit aller betroffenen Ämter, Dienststellen und Einrichtungen; enges Informations- und Kommunikationsnetzwerk

Wirtschaftsförderung als One-Stop-Agency ist ohne engste Kooperation mit den für die jeweils angesprochenen Einzelbereiche zuständigen Verwaltungsstellen aller Ebenen und mit allen sonst betroffenen Einrichtungen, wie z.B. den Energie-, Versorgungs- und Verkehrsträgern einer Stadt nicht denkbar. Bündelung im Außenverhältnis setzt Bereitstellen und Verfügbarmachen aller erforderlichen Informationen und Entscheidungsgrundlagen durch sämtliche wirtschaftsrelevanten Fachdienste der Stadt und der sonstigen betroffenen Einrichtungen voraus. Auch für den Innenbetrieb entsteht damit ein „Kunden-Lieferanten-Verhältnis“, das als „Geschäftspartnerschaft“ in beiden Richtungen zu funktionieren hat. Auch die Wirtschaftsförderung hat daher alle Informationen weiterzugeben und zur Verfügung zu stellen, die von den anderen Ämtern und Dienststellen für deren Arbeit und zu einer schnellen Entscheidungsfindung benötigt werden. Allen Akteuren muß diese interne „Geschäftspartnerschaft“ bewußt sein und von ihnen in der praktischen Arbeit akzeptiert werden. Es ist offenkundig, daß dieses Ziel nur in einem Prozeß gemeinsamer Arbeit erreichbar sein wird, der Zeit benötigt.

Wesentlich ist, daß bei einer Wirtschaftsförderung, die nach außen als One-Stop-Agency organisiert ist, alle kooperierenden Einrichtungen und auch politischen Institutionen grundsätzlich keine eigenständigen und unabgestimmten Außenkontakte zur Wirtschaft wahrnehmen. Alle sind in erster Linie Teil des internen Netzwerks und müssen dies als klare Aufgabenzuweisung aus einem neuen Selbstverständnis heraus annehmen und akzeptieren.

Rückgrat des internen **Kooperations-Netzwerks** ist die Kommunikation unter Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken. Sie müssen in allen wirtschaftsorientiert arbeitenden Dienststellen und Ämtern der kommunalen Verwaltung verfügbar sein. Auf die Daten des zu schaffenden **Informations-Netzwerks** müssen alle Beteiligten unmittelbar zugreifen können, z.B. auf eine Grundstücksdatei mit gewerblichen und industriell nutzbaren Flächen und allen hierzu relevanten Planungs- und Erschließungsdaten sowie sonstigen Informationen. Wenn heute derartige Datenbanken geschaffen werden, ist sowohl organisatorisch als auch technisch Vorsorge zu treffen, daß sie zukünftig im Netzbetrieb zugänglich sind. Selbstverständlich ist dabei durch ein System von Zugangsberechtigungen dem gesetzlichen Datenschutz Rechnung zu tragen.

One-Stop-Agency: Amt oder GmbH?

Grundsätzlich läßt sich die Idee einer One-Stop-Agency sowohl in der öffentlich-rechtlichen Form eines **Wirtschaftsförderungsamtes** innerhalb der Verwaltung als auch in privatrechtlicher Gesellschaftsform verwirklichen. Durch Verankerung der One-Stop-Agency in einer privatrechtlichen **Wirtschaftsförderungsgesellschaft** entsteht insbesondere im Hinblick auf den Gedanken eigener Serviceangebote eine flexiblere Organisationsform. Wenn dieser Service bis zur Übernahme von Aufträgen reicht, für Wirtschaftsunternehmen z.B. Antragsverfahren gegenüber der öffentlichen Verwaltung selbst durchzuführen, wäre eine gesellschaftsrechtliche Lösung unverzichtbar. Ohne die zukünftige Chance eines so verstandenen Full-Service-Angebots bliebe die Entwicklung einer One-Stop-Agency auf halbem Wege stehen. Deshalb wird man am Ende der Verwirklichung einer One-Stop-Agency zu einer Rechtsform außerhalb der Ämterstrukturen greifen. Eine kommunale GmbH bietet sich an, wie sie als Einrichtung in vielen Städten vorhanden ist. Die Wirtschaft selbst wird bei einer als GmbH organisierten Wirtschaftsförderung die Erwartung haben, daß hier die Sprache der Wirtschaft besser verstanden wird als in einem „Amt“ und daß ein „gesunder Abstand“ zur tagesaktiven Kommunalpolitik eine „neutralere“ Information und Beratung sichert.

Allerdings muß auch bei einer GmbH-Lösung gesichert sein, daß die One-Stop-Agency in den Innenbetrieb der kommunalen Verwaltung wie ein Amt eingebunden ist. Dies gilt in erster Linie für das Informations- und Kommunikationsnetzwerk. Wichtig ist aber auch eine personelle Verzahnung auf der Entscheidungsebene. Konkret heißt dies, daß der oder zumindest ein Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung-GmbH gleichzeitig eine Führungsfunktion innerhalb der kommunalen Verwaltung innehaben sollte. Zugleich ist sicherzustellen, daß durch Aufsichtsrat und möglicherweise weitere Beratungsgremien der GmbH der Einfluß des Rats als kommunales Vertretungsorgan in allen wesentlichen Fragen ebenso gesichert ist wie bei einer verwaltungsinternen Ämterlösung.

One-Stop-Agency: Leistungsorientiertes Anreizsystem

Eine wirtschaftliche Erfolgsbeteiligung ist als wesentlicher Handlungsanreiz in die neuen Strukturen einzubauen. Wer schnell, gut und zielgerichtet arbeiten und entscheiden soll, muß wissen, „wofür er rennt“. Wer weiß, daß er „etwas davon hat“, wird schneller und besser arbeiten. Deshalb sollte bei der Verwirklichung der Idee einer One-Stop-Agency für die Wirtschaftsförderung nicht vergessen werden, Anreizsysteme für diejenigen vorzusehen, deren Handeln mit neuem Selbstverständnis und in neuer Qualität gefragt ist. Anzustreben ist ein System von **wirtschaftlichen Leistungsanreizen**, eine letztlich finanzielle Erfolgsbeteiligung. Dies gilt zunächst für die One-Stop-Agency als Einrichtung. Erzielte Einnahmen aufgrund bestimmter Dienstleistungen oder Einsparungen gegenüber dem zur Verfügung gestellten Budget sollten bei der Wirtschaftsförderung verbleiben. Sie sollten dort im Rahmen eines Konzepts der **dezentralen Ressourcenverantwortung** nach eigener Entscheidung eingesetzt werden können. In eigener Verantwortung sollten auch besondere Leistungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern honoriert werden können. Wird die Aufgabe der Wirtschaftsförderung in der Form einer privatrechtlichen Gesellschaft wahrgenommen, sind die Möglichkeiten für ein derartiges Anreizsystem weitgehend frei zu gestalten. Aber auch bei einer Ämterlösung ist wirtschaftliche Erfolgsbeteiligung möglich. Voraussetzung ist allerdings, daß einem Amt für Wirtschaftsförderung im Rahmen des vorgegebenen kommunalen Haushalts eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung in einer dezentralen Ressourcenverantwortung zugestanden wird. In gleicher Weise wie bei einer Gesellschaftslösung müssen Einnahmen, die z.B. durch besondere entgeltliche Serviceleistungen entstehen, grundsätzlich dem Amt zur Verfügung bleiben und disponibel sein. Dies gilt auch für Einsparungen in Einzelpositionen, die innerhalb des Amtes für andere Zwecke verwendbar sein sollten. Auf

diese Weise bleiben gute Leistungen dem Amt selbst „gutgeschrieben“. Auch soweit nach der derzeitigen Rechtslage unmittelbare Zuwendungen an besonders leistungsstarke Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht zulässig sind, ist die Anerkennung ihrer Leistung durch besondere Fortbildungsmaßnahmen, Ausstattungen am Arbeitsplatz oder Teilnahme an Veranstaltungen und Projekten mit gewissem „Incentive-Wert“ möglich, um für das Engagement zu danken. Die tägliche Praxis eröffnet hier mehr Möglichkeiten, als es auf den ersten Blick angesichts eines engen Dienst- und Besoldungsrechtes erscheint.

One-Stop-Agency: Nur ein neues Personalmanagement und konsequenter politischer Wille sichern den Erfolg

Die Organisation der Wirtschaftsförderung nach der Idee der One-Stop-Agency fordert neue Formen kooperativen Zusammenwirkens innerhalb der Verwaltung. Hierarchische Systeme sind hierfür ungeeignet. Die One-Stop-Agency darf in ihrer Managementaufgabe nach innen durch keine Amts- und Dezernatsgrenze „ausgebremst“ werden. Ihre Koordinierungspflicht auf der Fachebene ist amts- und dezernatsübergreifend. Vom Einzelnen wird Selbständigkeit im kleinen, projektorientiert arbeitenden Team verlangt und von allen Beteiligten ein neues Rollenverständnis mit bisher ungeübten Spielregeln. Dies ist nicht ohne weiteres als selbstverständliche Arbeitsweise und -haltung zu erwarten. Gutes **Personalmanagement** mit gezielter Fortbildung auf allen Ebenen und eine gute, langfristig angelegte Überzeugungsarbeit ist erforderlich, um den nötigen Bewußtseinswandel in den Köpfen zu bewirken. Ein neues Zusammenspiel der Akteure im Innenbetrieb ist gefragt, das Bewußtsein einer auf ein gemeinsames Ziel hin arbeitenden Mannschaft.

Das Bild einer Fußballmannschaft drängt sich auf: Jeder Spieler muß zunächst einmal wissen, daß der Ball nicht ihm allein gehört. Er bekommt ihn und gibt ihn wieder ab. Niemand im Spiel ist zugleich Torwart und Stürmer, jeder hat seine Rolle. Alle wissen, daß sie nur dann Erfolg haben, wenn sie im Spiel Kontakt halten, anspielbar sind, einander gut zuspielen und ein gemeinsames Ziel verfolgen. Wird dies erreicht, ist es nicht nur ein Erfolg der Mannschaft, sondern zugleich auch jedes einzelnen Spielers.

Dieses Zusammenspiel muß trainiert werden. Möglicherweise fehlt es oft bereits an dem Bewußtsein unter den Akteuren, daß sie alle zu einer Mannschaft gehören. Deshalb muß als erstes das „Mannschaftsbewußtsein“ vermittelt werden. Wie im Sport mag sich empfehlen, durch kompetentes „Coaching“ Mannschaftsgeist und das Vertrauen in die zukünftige Zusammenarbeit zu entwickeln.

Entscheidend für den Erfolg einer neuen Wirtschaftsförderung als One-Stop-Agency ist jedoch der konsequente politische Wille, diese neue Form einer kundenorientierten Dienstleistungsstruktur zu verwirklichen. Die kommunale Führung muß dafür mit Wort und Tat eintreten und Vorbild sein. Die One-Stop-Agency muß Chefsache sein. Die Idee der One-Stop-Agency verträgt keinen Kompromiß: Nur wer sie konsequent will und verwirklicht, hat die Chance des ganzen Erfolges.

2.5 Die Region: Aktionsraum kommunaler Wirtschaftsförderung

Zunehmend zeichnet sich im kommunalpolitischen Alltag ab, daß eine einzelne Gemeinde den Anforderungen, die an eine zeitgemäße Wirtschaftsförderung gestellt werden, nicht mehr gerecht werden kann. Immer häufiger werden daher zumindest Teilaufgaben der Wirtschaftsförderung von der kommunalen auf eine regionale Ebene verlagert.

Für eine solche Verlagerung, also eine Zusammenarbeit von Gemeinden, Städten, Kreisen und evtl. auch Privaten, gibt es viele Gründe:

- Am 1.1.1993 ist der europäische Binnenmarkt vollendet worden. Menschen, Güter und Kapital können seitdem innerhalb der Europäischen Union frei verkehren. Überflüssige Bürokratie, Grenzformalitäten, Protektionismus im öffentlichen Auftragswesen sind abgeschafft. Der Binnenmarkt löst daher eine wirtschaftliche Dynamik aus, die Produktivität und Rentabilität der Industrie nachhaltig verbessern wird.

Allerdings ist mit der Vollendung des Binnenmarktes auch die Konkurrenz unter den Städten und Regionen größer geworden. Städte und Regionen konkurrieren nicht mehr nur innerhalb Deutschlands: München steht im Wettbewerb mit Mailand, Paris und Madrid. Je größer die Region, umso höher ist auch die Wahrscheinlichkeit, daß sie von Investoren aus anderen Ländern der Union beachtet wird. So dürfte die kleine Stadt Sankt Augustin nur wenigen ausländischen Investoren bekannt, die Region Köln/Bonn am Rhein dagegen durchaus auch im Ausland ein Begriff sein.

- Das Abstimmen von Planungen beispielsweise im Infrastrukturbereich hilft, Fehlinvestitionen zu vermeiden und eine bessere Auslastung der Einrichtung zu erreichen.
- Das Zusammenlegen der finanziellen Kräfte mehrerer Kommunen und die Einbindung privater Investoren machen die Durchführung vieler kostspieliger Projekte oft erst möglich.
- Viele Städte stehen heute vor dem Problem, daß sie keine Flächen mehr zur Verfügung haben, auf denen man Gewerbe und Industrie ansiedeln könnte; kleinere Gemeinden haben dagegen i.d.R. zwar genügend Flächen, aber kein Geld für deren Erschließung, also den Bau von Stromleitungen, Wasserleitungen, Abwasserkanälen, Straßen etc. Ein gemeinsames Vor gehen kann hier für alle Beteiligten von Nutzen sein.
- Strukturelle Krisen wie die Stahlkrise, die Werftenkrise oder die Krise in der Textilindustrie, aber auch „drohende Gefahren“, wie die Planung einer Müllverbrennungsanlage, betreffen meist nicht nur eine Kommune, sondern wirken sich auf die gesamte Region aus. Auch hier kann es vorteilhaft sein, gemeinsam zu überlegen, wie man die Entwicklung des Raumes sichern und voranbringen kann.
- Eine erfolgreiche Ansiedlungswerbung kommt ja nicht nur der jeweiligen Belegenheitsgemeinde zugute: Lieferbeziehungen, Berufspendler, Einkaufsströme führen zu regionalen Verflechtungen, von denen auch andere Gemeinden der Region profitieren werden.
- Das Spektrum der Aufgaben der Wirtschaftsförderung ist in den letzten Jahren stark angewachsen. Eine einzelne Kommune ist i.d.R. mit der Bewältigung dieses Spektrums überfordert. Gerade in ländlichen Regionen kann es sinnvoll sein, Teilaufgaben der Wirtschaftsförderung - z.B. die Beratung von Existenzgründern, die Mobilisierung von Flächen und deren Vermarktung, die regionale Standortwerbung - für eine größere Region wahrzunehmen. Denn die Kosten für ein eigenständiges Amt für Wirtschaftsförderung stehen bei kleineren Gemeinden in keinem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen.

KOMMUNALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG AUF UNKONVENTIONELLEN WEGEN AM BEISPIEL DES KREISES TETEROW

„Die Bildung einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft (WfG) gehört sicherlich zum traditionellen Instrumentarium der Wirtschaftsförderung. Für eine Verwaltung eher unkonventionell wurde die regionale WfG als ein kommunales Dienstleistungsunternehmen privatrechtlich mit dem Kreistag Teterow als einzigem Gesellschafter gegründet.

Die WfG setzt in ihrer Tätigkeit fünf Schwerpunkte: Kommunale Dienstleistungen zur Information und Unterstützung der Kommunen bei allen Einzelentscheidungen mit wirtschaftlichem Hintergrund sowie Entwicklungs-, Investitions- und Vermarktungsvorhaben; bei Stützung aller Formen von Existenzgründungen von der Entwicklung von Konzepten und der Finanzierungsplanung, bis zu regelmäßigen Konsultationen; Betreuung bestehender Unternehmen mit dem Ziel der nachhaltigen Unternehmensstützung; zielgruppenorientierte Investorenwerbung unter Nutzung von Synergie-Effekten, und überregionale Präsentation sowie Koordination.

Als ungewöhnlich wird seitens Außenstehender die Bereitschaft des Kreises empfunden, die Kommunen unmittelbar bei der Durchführung wirtschaftsnaher Vorhaben zu fördern. So hat der Kreis Haushaltsmittel für den Erwerb von Gewerbeflächen, für die Beplanung, für die Erschließung, für den Bau von Infrastrukturmaßnahmen und für die Umsetzung von Ansiedlungsvorhaben zur Verfügung gestellt. Sicherlich kann dies nicht originäre Aufgabe des Kreises sein. Insbesondere in der wichtigen Anfangs- und Umbruchsphase wurde dies jedoch als ein unverzichtbares Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung angesehen. Auch vor diesem Hintergrund wurde der „Runde Tisch“ für Kreisplanung und Wirtschaftsentwicklung im Landkreis Teterow gegründet. Ihm gehören Vertreter der Wirtschaft (Betriebe, Unternehmen, Selbständige, Gewerbetreibende), der kommunalen wirtschaftsnahen Ämter, der Selbstverwaltungsorgane, der Kammern, des Arbeitsamtes und der Tarifpartner an. Ziel ist die Bündelung von Erfahrungen, Ideen und Initiativen zur Wirtschaftsförderung in der Region.

Auch das Existenzgründerzentrum (EGZ) im Landkreis Teterow gehört zu dem eher traditionellen Repertoire der Wirtschaftsförderung. Neu ist die Einrichtung eines solchen EGZ im ländlichen Raum. Insofern ist das EGZ Teil eines innovativen Konzeptes, gefördert durch das Land Mecklenburg-Vorpommern und die Europäische Union, zur systematischen Nutzung und Steigerung lokaler Ressourcen sowie zur Stärkung der Unternehmen. Angebunden ist diese Initiative in den Aufbau eines Europäischen Unterstützungszentrums für wirtschaftliche Aktivitäten im ländlichen Raum, CESAR. Das Teterower EGZ ist integral in diese Initiative verankert; die Existenzgründer partizipieren an der umfangreichen Angebotspalette, den Dienstleistungen der Experten und der Anbindung an internationale Kommunikations- und Kooperationsnetze. Bauherr des EGZ - mit Unterstützung aus Landesmitteln - war der Landkreis selbst. Die WfG beaufsichtigt das Projekt und betreut das Zentrum. Es ist vorgesehen, daß die Mieter/Unternehmensgründer zunächst eine Mietlaufzeit von drei Jahren vereinbaren können mit der Option weiterer zwei Jahre.

Als ungewöhnlich erfolgreich erwiesen sich die **„unkonventionellen Wege der Arbeitsplatzförderung“**, die seitens des Landkreises im Jahr 1993 mit Unterstützung der Landesregierung beschritten wurden. Mit dem **„Modellprojekt Teterow“** wurde der Versuch gemacht, **die Anliegen der Arbeitsmarktpolitik und der Wirtschaftsförderung modellhaft zu verknüpfen.**

Betriebe und Unternehmen erhielten danach Zuwendungen zur Eingliederung von Arbeitnehmern über unbefristete, sozialversicherungspflichtige und nach tariflichen Bedingungen abgeschlossene zusätzliche Arbeitsverhältnisse. Die Arbeitnehmer mußten zum Zeitpunkt der Einstellung arbeitslos und beim Arbeitsamt registriert sein. Gewährt wurden degressiv gestaffelte, monatliche Eingliederungsförderungen nach branchenabhängigen Empfängergruppen: für Arbeitsverhältnisse in der Vertriebstätigkeit mit überregionalem Absatz für regional hergestellte Produkte, für den Bereich des produzierenden Gewerbes, drittens für Facharbeitertätigkeit im Bauhaupt- und Nebengewerbe und schließlich für ungelernte Tätigkeiten im Baugewerbe sowie Tätigkeiten im Bereich Handel, Beherbergung, Landwirtschaft und Spedition. Insgesamt 238 Firmen beteiligten sich an dem Programm und beantragten Eingliederungsförderung für 553 Arbeitnehmer, davon 144 Frauen. Mittel wurden in Höhe von rd. 6,1 Mio. DM für den gesamten Förderzeitraum von 15 Monaten bereitgestellt.

Die an das Modell geknüpften Erwartungen wurden nahezu vollauf erfüllt: In vorbildhaftem Zusammenwirken zwischen Landesregierung, regionaler Verwaltung und den Partnern der Wirtschaft wurde zur weitgehenden Entlastung des Arbeitsmarktes in der Region beigetragen. Dadurch wiederum wurde die Entwicklung und Stabilisierung der regionalen Wirtschaftsstrukturen im Landkreis Teterow wirksam unterstützt. Die Landesregierung erwägt die Übertragung der mit diesem Projekt gewonnenen guten Erfahrungen auf andere Regionen des Landes.“

Quelle: Zöllner, Christian: Kreis als Motor kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Der Landkreis 2/1994, S. 60f.

Allerdings sollte sich die überkommunale Zusammenarbeit in wirtschaftsfördernden Einrichtungen in der Regel auf bestimmte Aufgabenschwerpunkte beschränken. Auf allen Gebieten ein kompetenter Ansprechpartner für die Wirtschaft zu sein, ist ein Anspruch, dem man angesichts beschränkter Budgets nur schwer gerecht werden kann. Überkommunale wirtschaftsfördernde Einrichtungen lassen sich entsprechend der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben in folgende Gruppen einteilen:

- Zusammenarbeit vornehmlich bei der Ausweisung und Erschließung von Gewerbegebieten
- Betrieb eines gemeinsamen Technologie- oder Scienceparks o.ä.
- Zusammenarbeit in erster Linie bei der Standort-/Image- bzw. Neuansiedlungswerbung sowie der Bestandspflege.

Vor der Gründung und Aufrechterhaltung derartiger Kooperationen sind eine Reihe von Problemen zu bewältigen. Die größte Schwierigkeit in der Gründungsphase ist die Überwindung kommunaler Eigeninteressen. Immer noch scheint in vielen Gemeinden ein ausgeprägtes „Kirchturmsdenken“ zu herrschen, das auf die „protektionistische“ Förderung der eigenen Wirtschaft und Umwelt konzentriert ist und überschwappende positive Auswirkungen von z.B. Infrastruktureinrichtungen benachbarter Kommunen nicht würdigt. Weitere Probleme, die einer reibungslosen überkommunalen Zusammenarbeit entgegenstehen können, sind z.B. die Suche nach geeigneten Kooperationspartnern sowie die Festlegung des Aufgabengebietes und der Mitspracherechte.

Beispiele für die gemeinsame Ausweisung und Erschließung von Gewerbegebieten finden sich vor allem in Baden-Württemberg. Dort können laut Finanzausgleichsgesetz Vereinbarungen über die Aufteilung des Grundsteuer- und Gewerbesteueraufkommens, die eine Lauf-

zeit von mindestens fünf Jahren haben, bei der Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinde berücksichtigt werden.

Wesentlich einfacher gestaltet sich die gemeinsame Vermarktung der Region, also die Kooperation, bei Standortwerbung/Imagepflege und der Neuansiedlungswerbung. Neuere Beispiele hierfür sind die Region Franken, wo sich 21 kreisfreie Städte zusammengeschlossen haben, um ein gemeinsames Marketingkonzept zu entwickeln, um ihre Position in Bayern, aber auch in Europa, zu stärken. Die Städte München, Augsburg und Ingolstadt haben sich ebenfalls zu einer verstärkten kommunalen Zusammenarbeit („MAI-Land“) entschlossen. Die wirtschaftliche Entwicklung des Großraumes und die Präsentation der Städte im In- und Ausland soll in Zukunft gemeinsam angegangen werden.

Gründung von Entwicklungsagenturen

Entwicklungsagenturen stellen einen Organisationsrahmen zur Verfügung, der Beziehungen zwischen Entscheidungsträgern in Wirtschaft, Politik und Verwaltung vermittelt und kooperatives Handeln erleichtert. Sie ermöglichen nicht nur ein koordiniertes Vorgehen öffentlicher und privater Entscheidungsträger, sondern sind auch in der Lage, nach den Grundsätzen des unternehmerischen Marketings tätig zu werden und Aufgaben und Projekte in Angriff zu nehmen, für die es bisher keinen geeigneten Träger gibt.

Checkliste für eine regionale Zusammenarbeit

- Warum wird die geplante Einrichtung für notwendig erachtet?
- Welche Ziele sollen verfolgt werden, wer ist dafür zuständig?
- Welche Aufgaben sollen schwerpunktmäßig wahrgenommen werden?
(Eine Konzentration auf bestimmte Aufgabenschwerpunkte ist sinnvoll)
- Wie soll der räumliche Einzugsbereich definiert sein? Wo besteht Abstimmungsbedarf mit anderen Kommunen/Institutionen?
- Wer soll beteiligt sein? In welcher Form (finanziell, beratend, stimmberechtigt)?
- Wie soll das Verhältnis zu bereits bestehenden Einrichtungen mit ähnlicher Aufgabenstellung sein?
- Welche Rechtsform/organisatorische Lösung soll gewählt werden?
- Wie sollen die Stimmrechte verteilt werden (nivelliert, politisch, ...)?
- Welche Organe sind notwendig? Wer soll die Einrichtung nach außen vertreten?
- Muss eigens Personal angestellt werden? Ist eine eigene Geschäftsstelle sinnvoll?
- Soll die Einrichtung befristet (zur Durchführung bestimmter Projekte) oder unbefristet gegründet werden?
- Besteht ein tragfähiger Konsens unter den zukünftigen Kooperationspartnern, was die Beantwortung dieser Fragen betrifft?

Bezogen auf eine Region bedeutet unternehmerisches Marketing: Die Region muß sich darüber klar werden, welche Sondervorteile sie anzubieten hat; sie muß Unternehmen finden, die auf diese Standortvorteile angewiesen sind; sie muß ggf., wenn die regionalen Standortvorteile für Unternehmen nicht attraktiv genug sind, überlegen, welche Standortvorteile von Unternehmen nachgefragt werden und welche Standortfunktionen die Region durch Verbesserung ihrer Standortfaktoren erreichen kann.

Die Entwicklungsagenturen haben jedoch nicht nur **Management- und Organisationsfunktionen**, sondern ganz wesentlich ist die **Initialfunktion**, die sie ausüben können. Es handelt sich darum, ein **überzeugendes Entwicklungskonzept** für eine Region zu finden, einen Stimmungsumschwung zu bewirken und Vertrauen zu schaffen, daß ein regionaler Entwicklungsprozeß in Gang gesetzt wird. Um das zu erreichen, könnte eine Entwicklungsagentur z.B. ein Projekt in Angriff nehmen, das von Bedeutung für die Gesamtregion ist.

Entwicklungsagenturen können eine **Katalysatorfunktion** haben, indem sie das, was an Anregungen und Talenten in der Region vorhanden, aber ohne Durchsetzungschancen ist, aufgreifen und zur Entfaltung bringen. Sie bieten die Chance, gezielt für ihre jeweiligen Aufgaben Personal anzuwerben und dadurch ein höheres Qualifikationsniveau zu erreichen.

Kooperatives Handeln, wie es von Entwicklungsagenturen praktiziert wird, gewinnt zunehmend an Bedeutung. Verwaltungshandeln bedient sich neuer Instrumente wie der Absprache und des Aushandelns, die im traditionellen Verwaltungshandeln nicht vorgesehen sind. Im Zuge der Deregulierung werden diese Formen des Verwaltungshandelns eine noch größere Verbreitung finden. Sie eröffnen Spielräume für situationsangepaßte Problemlösungen, die von Entwicklungsagenturen genutzt werden können.

Unternehmen sind auf eine auf ihren Bedarf abgestimmte **Infrastrukturausstattung** - insbesondere auf Forschungs- und Technologiezentren und Telekommunikationsinfrastruktur - angewiesen. Entwicklungsagenturen müssen diesen regionalen Bedarf erfassen, sollen aber auch berücksichtigen, welcher Bedarf sich aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben kann. Auch ist Vorsorge zu treffen, daß die regionalen Standortfaktoren entsprechend verbessert werden. Entwicklungsagenturen können darüber hinaus die betriebliche **Investitionstätigkeit unterstützen**, indem sie Betrieben Hilfestellung bei der Beschaffung von Grundstücken und Genehmigungen leisten. Insbesondere wird es Aufgabe einer Entwicklungsagentur sein, überall dort einzugreifen, wo im Kräftefeld von Betrieben, Verwaltung und Öffentlichkeit Spannungen auftreten und die Durchführung von Investitionsvorhaben gefährden.

Entwicklungsagenturen können durch Zusammenführung von privaten und öffentlichen Finanzmitteln den finanziellen Handlungsspielraum einer Region erweitern und ihr dazu verhelfen, die zur Initiierung eines Entwicklungsprozesses erforderlichen Investitionen und Maßnahmen im Zusammenhang durchzuführen.

Als **Rechtsform** empfiehlt sich für Entwicklungsagenturen die **Gesellschaft mit beschränkter Haftung**. Wenn die öffentliche Hand 51% der Gesellschaftsanteile übernimmt, brauchen bei dieser Rechtsform nur noch wenige zusätzliche Vereinbarungen getroffen zu werden. Je nach Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages und Gesellschaftszweck sind zusätzliche Verträge, z.B. **Konsortialvertrag** oder **Vermarktungsvertrag**, erforderlich.

Entwicklungsagenturen sollen u. a. folgende Aufgaben übernehmen:

- Erarbeitung eines regionalen Marketing-Konzepts, das die spezifischen Standortvorteile einer Region präsentiert bzw. ggf. Wege zu ihrer Verbesserung aufzeigt,
- Verbesserung und Weiterentwicklung der Standortfaktoren,
- Werbung für die Region, Unterstützung von Unternehmen bei Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben,

- Sammlung und Auswertung von für die Region relevanten Informationen,
- Vermittlungsfunktion für die regionale Wirtschaft: Vermittlung von Ansprechpartnern in Fragen des Marketings, technischer Innovationen, der Betriebsorganisation, Erlangung von Fördermitteln u.ä.,
- Beschaffung von Finanzmitteln für regionale Entwicklungsmaßnahmen,
- Durchführung von Projekten mit besonderer Bedeutung für die regionale Entwicklung.

Ob in einer Region eine Entwicklungsagentur eingerichtet wird oder andere Kooperationsformen bevorzugt werden, kommt auf die jeweiligen Aufgaben und Rahmenbedingungen an. Wenn bereits gut eingespielte Formen der Zusammenarbeit vorhanden sind oder nur einzelne Aufgaben erledigt werden sollen, können andere Konzepte ausreichen. **Der besondere Leistungsvorteil der Entwicklungsagentur liegt in ihrem umfassenden Ansatz, der Zusammenführung von Entscheidungsträgern aus den verschiedensten Bereichen und der Chance, einen Neubeginn auch publikumswirksam zu vermarkten.**

3. DAS SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZWISCHEN KOMMUNALER EIGENWIRTSCHAFT UND PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER LEISTUNGEN

3.1 Kommunale Eigenwirtschaft

Kommunale Unternehmen sind wesentliche Instrumente der Städte, Gemeinden und Kreise zur Erledigung der vielfältigen Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Kommunalwirtschaft. Dieser Bereich der sog. mittelbaren Kommunalverwaltung hat in den vergangenen Jahren in der kommunalen Praxis zunehmend an Bedeutung erlangt. Die Organisationsformen sind unterschiedlich ausgestaltet, die richtige Wahl häufig schwierig; zur Verfügung stehen vornehmlich Eigenbetriebe, Kapitalgesellschaften (GmbH und AG) und - im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit - Zweckverbände, darüber hinaus aber im Einzelfall etwa auch BGB-Gesellschaften, Vereine, Anstalten und Wasser- und Bodenverbände.

Auch und gerade in den fünf neuen Bundesländern kommt diesen verselbständigten Verwaltungseinheiten bei dem Aufbau einer leistungsfähigen kommunalen Selbstverwaltung eine besondere Bedeutung zu. Die Entflechtung der früheren bezirklichen Energiekombinate und der WABs, die Neustrukturierung des ÖPNV und die zweckmäßige Ausgestaltung breitgefächelter Einrichtungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens sowie der Kultur verlangen von jeder Kommune Aussagen zur Wahl der richtigen Organisationsform.

3.1.1 Historische Entwicklung

Die technische Entwicklung im Industriezeitalter führte auch in den Städten und Gemeinden im zu Ende gehenden 19. Jahrhundert zum Auf- und Ausbau einer Infrastruktur im Bereich der Versorgungswirtschaft. Darunter wird die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität und Fernwärme verstanden.

Die dezentralen Brunnenwerke in den Städten wurden zu einer zentralen Wasserversorgung zusammengefaßt: „Wasser in jedwed's Bürger's Haus.“ Die Gasversorgung diente zur Beleuchtung der Städte und fand mit ihrem Vordringen auch Anwendung beim Kochen und Warmwasserbereiten. Elektrizität - meist eingeführt mit der elektrischen Straßenbahn - ersetzte überwiegend menschliche Kraft. Die Weiterentwicklung in den Techniken und deren

Anwendung führte schließlich zu einer umfassenden Darbietung von Wasser und Energie, wie wir sie heute haben und ohne die ein Gemeinwesen nicht möglich ist.

Soweit nicht in Einzelfällen private Unternehmen sich der Gas- und Elektrizitätswirtschaft annahmen, übernahmen die Städte und Gemeinden selbst oder auch gemeindliche Zusammenschlüsse diese damals noch sehr risikoreiche Aufgabe. Die Strukturierung der Aufgabenerfüllung erfolgte nach dem Organisationsschema der Gemeinde; die Einnahmen und Ausgaben wurden im Gemeindehaushaltsplan veranschlagt. In der Regel standen diesen Dienststellen Techniker vor. Die verwaltungsmäßigen Angelegenheiten wurden von anderen städtischen Dienststellen wahrgenommen.

Zunehmend erkannte man jedoch, daß diese Art der Aufgabenerledigung nicht ausreichend sein konnte, weil es sich im Grunde genommen nicht um eine Verwaltungsaufgabe, sondern um eine wirtschaftende Tätigkeit handelte. Dem Betriebscharakter entsprechend mußte eine Organisationsform gefunden werden, die einen hohen Wirtschaftlichkeitsgrad ermöglichte.

So wurde nach umfangreichen und gründlichen Vorarbeiten der besten Kenner des kommunalen Rechts und der kommunalen Verwaltung im Jahre **1938** die **Eigenbetriebsverordnung** erlassen. Sie hatte den Zweck, den Gemeinden für ihre rechtlich unselbständigen wirtschaftlichen Unternehmen eine Rechtsform zur Verfügung zu stellen, die diese in den Stand setzte, den zunehmenden Anforderungen zu entsprechen, die das moderne Wirtschaftsleben und die technische Entwicklung an Anpassungsfähigkeit, Beweglichkeit und Initiative an die Unternehmen stellte.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Eigenbetriebe, als Teil der Gemeinden, wurde mit der Änderung der Rechtsverhältnisse nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland Ländersache. Nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes muß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Die Regelungskompetenz für die Gemeindeordnungen liegt bei den Ländern. In den Gemeindeordnungen wurde dann festgelegt, in welchem Rahmen und Umfang sich die Gemeinden wirtschaftlich betätigen dürfen.

Nach den Gemeindeordnungen, die sich in den Ländern der Bundesrepublik in Nuancen unterscheiden, dürfen Gemeinden wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt und das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht. Diese wirtschaftlichen Unternehmen sind in der praktischen Betriebsführung so zu führen, daß der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen.

Eine Gemeinde kann sich auch an einem rechtlich selbständigen wirtschaftlichen Unternehmen beteiligen, wenn der öffentliche Zweck dies rechtfertigt und die Beteiligung in einer Form gewählt wird, bei der die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird. Auch ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Aufgabenstellung nicht durch einen Eigenbetrieb erfüllt werden kann.

3.1.2 Zulässigkeit und Grenzen wirtschaftlicher Betätigung

Die Betätigung der Gemeinde auf wirtschaftlichem Gebiet ist nicht unbegrenzt. Sie kann nur erfolgen, wenn es sich im Grunde genommen um eine öffentliche Aufgabe handelt. Trifft dies zu, können diese Betriebe geführt werden

- ohne eigene Rechtspersönlichkeit als Eigenbetrieb,
- als juristische Person des Privatrechts in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder der Aktiengesellschaft (AG).

Wenn sich mehrere Gemeinden zur Erfüllung einer Aufgabe zusammenschließen, um diese Aufgabe gemeinsam zu lösen, so kann dies erfolgen

- in der juristischen Person des öffentlichen Rechts im Zweckverband oder Anstalt
- in der juristischen Person des privaten Rechts durch Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft (GmbH oder AG).

Im Laufe der Zeit haben sich, hinsichtlich der Besteuerung, diese Rechtsformen so angenähert, daß es keine gravierenden Unterschiede mehr gibt, in welcher Organisations- oder Rechtsform kommunale Unternehmen geführt werden.

Nach dem Gesetz gehören nicht zu den kommunalen Unternehmen:

- Unternehmen, zu deren Betrieb die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist;
- Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der Kunstpflege, der körperlichen Ertüchtigung, der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege sowie öffentliche Einrichtungen ähnlicher Art;
- Hilfsbetriebe, die ausschließlich zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen.

Die Abgrenzung dieser öffentlichen Einrichtungen zu den wirtschaftlichen Unternehmen ist fließend.

In der Praxis der Verwaltung hat sich mit den Jahren eine bestimmte Zuordnung der wichtigsten kommunalen Betätigungen ergeben. Diese Zuordnung bedeutet gleichzeitig eine Abgrenzung zu den öffentlichen Einrichtungen.

Als wirtschaftliche Unternehmen im Sinne der Gemeindeordnung sind zu nennen:

- Versorgungsbetriebe: Wasserwerke, Gaswerke (auch Verteilungsbetriebe), Elektrizitäts- und Fernheizwerke (auch Verteilungsbetriebe);
- Verkehrsbetriebe: Straßenbahnen, Kleinbahnen, Kraftverkehrsbetriebe, Industriebahnen, Anschlußbahnen, Gleisbetriebe, Hafenbetriebe, Speicher, Lagerhäuser, Häfen, Flughäfen, Fähren, Parkhäuser;
- Betriebe der Urproduktion und darauf aufgebaute Verarbeitungsbetriebe: Güter, Molkeereien, Milchhöfe, Sägewerke, Salinen, Brunnenbetriebe, Kies- und Kalkbetriebe, Braunkohlenbergwerke, Ziegeleien, Mühlen und
- sonstige Betriebe wie selbständige Gaswerksproduktionen (Kohleveredelungsbetriebe), selbständige Installationsbetriebe, selbständige Eisfabriken, selbständige Milchkühl- und andere Kühlanlagen, Reklamebetriebe, Wein- und Ratskellereien und Stadthallen.

- Zu den wirtschaftlichen Unternehmen im weiteren Sinne gehören auch
- Wohnungsbetriebe (Bau und Bewirtschaftung gemeindlicher Wohnbaugrundstücke), Siedlungsgesellschaften und Sanierungsgesellschaften (diese Unternehmen unterliegen den Bestimmungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes) sowie
- Sparkassen in öffentlich-rechtlicher Form (die Sparkassen unterliegen den Bestimmungen des Sparkassengesetzes).

ORGANISATIONSFORMEN GEMEINDLICHER AUFGABENWAHRNEHMUNG			
Wirtschaftliche Betätigung in den Aufgabenfeldern:	in der Organisationsform als		
	Eigenbetrieb	Eigengesellschaft	Regiebetrieb
Ver- und Entsorgung (z.B.: Wasserwerke, Müllabfuhr, Elektrizitätswerke)	xx	x	
ÖPNV/Verkehrsbereich (z.B.: Verkehrsbetriebe, Parkhäuser, Hafenanlagen)	xx	x	
Gesundheit/soziale Sicherheit (z.B.: Krankenhäuser, Altenheime, Kurbetriebe, Obdachlosenheime)			xx
Freizeit/Sport (z.B.: Bäder, Sportplätze, Mehrzweckhallen)			xx
Bildung/Kultur (z.B.: Schulen, Büchereien, Museen, Theater)			xx
xx = überwiegend x = weitverbreitet			

Quelle: Ulrich Cronauge, Kommunale Unternehmen, Berlin 1992, S. 118

Eigenbetrieb

Die wirtschaftliche Betätigung ohne eigene Rechtspersönlichkeit vollzieht sich nach dem Eigenbetriebsgesetz. In diesem Gesetz ist die verfassungsrechtliche Stellung des Eigenbetriebs wie auch seine Wirtschaftsführung geregelt. Eigenbetriebe haben vor allem ihre Bedeutung in der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft.

Für den Eigenbetrieb ist eine Werkleitung zu bestellen. Sie besteht aus einem oder mehreren Werkleitern. Sind mehrere Werkleiter bestellt, so kann ein Werkleiter zum Ersten Werkleiter berufen werden. Wenn ein Beigeordneter der Gemeinde der Werkleitung angehört, ist er kraft Gesetz Erster Werkleiter. Die Geschäftsverteilung innerhalb der Werkleitung regelt der Bürgermeister mit Zustimmung des Werksausschusses durch eine Geschäftsordnung. Die Werkleitung leitet den Eigenbetrieb; ihr obliegt insbesondere die laufende Betriebsführung. Sie ist vor allem für die wirtschaftliche Führung des Eigenbetriebs verantwortlich. Die Werkleitung vollzieht die Beschlüsse des Gemeinderats, seiner Ausschüsse und die Entscheidungen des Bürgermeisters in Angelegenheiten des Eigenbetriebs.

Die Werkleitung ist gegenüber dem Bürgermeister berichtspflichtig in allen wichtigen Angelegenheiten des Eigenbetriebs. Die einzelnen Befugnisse sind in einer Betriebssatzung zu regeln.

Die Gemeinde hat für die Angelegenheiten des Eigenbetriebs einen beschließenden Ausschuß zu bilden - Werksausschuß. An den Sitzungen des Werksausschusses nimmt die Werkleitung mit beratender Stimme teil. Sie ist auch verpflichtet, auf Verlangen zu den Beratungsgegenständen Stellung zu nehmen und Auskünfte zu erteilen. Der Werksausschuß berät auch alle Angelegenheiten vor, die der Entscheidung des Gemeinderats vorbehalten sind. Er ist insbesondere zuständig für die Anstellung und Entlassung der beim Eigenbetrieb beschäftigten Angestellten und Arbeiter, die Verfügung über Vermögen des Eigenbetriebs, den Abschluß von Verträgen, die Festsetzung der allgemeinen Lieferbedingungen sowie sonstige wichtige Angelegenheiten des Eigenbetriebs. Die Zuständigkeiten des Werksausschusses werden in der Betriebssatzung näher festgelegt.

Der Gemeinderat entscheidet nur noch über die existentiellen Fragen des Eigenbetriebs, so über den Abschluß von Verträgen, die für die Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind, die Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplans, die Gewährung von Darlehen der Gemeinde an den Eigenbetrieb oder umgekehrt des Eigenbetriebs an die Gemeinde, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entlastung der Werkleitung sowie die Verwendung eines Jahresgewinnes oder die Deckung eines Jahresverlustes, die Benennung des Bilanzprüfers für den Jahresabschluß.

Um eine Verzahnung von Gemeinde und Eigenbetrieb zu schaffen, hat der Bürgermeister das Recht, Weisungen an die Werkleitung zu erteilen. Er kann dadurch die Einheitlichkeit der Gemeindeverwaltung sicherstellen, die Erfüllung der Aufgaben des Eigenbetriebs sichern und Mißstände beseitigen. Der Bürgermeister ist auch Dienstvorgesetzter der beim Eigenbetrieb beschäftigten Bediensteten.

Der Eigenbetrieb ist finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde gesondert zu verwalten und nachzuweisen. Der Eigenbetrieb ist mit einem angemessenen Stammkapital auszustatten. Die Höhe des Stammkapitals wird in der Betriebssatzung festgelegt. Auf die Erhaltung des Sondervermögens ist zu achten. Außerdem soll eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet werden.

Vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres ist für den Eigenbetrieb ein Wirtschaftsplan aufzustellen. Dieser besteht aus dem Erfolgsplan, dem Vermögensplan und der Stellenübersicht. Der Wirtschaftsplan muß auch eine 5jährige Finanzplanung enthalten.

Der Erfolgsplan muß alle voraussehbaren Erträge und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres enthalten (so z.B. Personalaufwendungen, Sachaufwendungen, Abschreibungen, Zinsen). Er ist wie die Gewinn- und Verlustrechnung zu gliedern.

Im Vermögensplan sind alle voraussehbaren Einnahmen und Ausgaben des Wirtschaftsjahres zu veranschlagen, die sich aus den Änderungen des Anlagevermögens (Ersatz, Erweiterung, Neubau, Veräußerung) und der Kreditwirtschaft des Eigenbetriebs ergeben. Die Einnahmenseite des Vermögensplans nimmt die Deckungsmittel, gegliedert nach der Art der Einnahmen, auf. Hier sind auch die erwirtschafteten Abschreibungen zu erfassen.

Die Stellenübersicht enthält alle Stellen, die für die Aufgabenerfüllung notwendig sind. Sie wird nach den Betriebszweigen gegliedert.

Die 5jährige Finanzplanung soll Auskunft darüber geben, welche Entwicklung das Unternehmen voraussichtlich in den nächsten Jahren nehmen wird.

Der an die Gemeinde abzuführende Jahresgewinn oder der aus dem Haushalt abzudeckende Jahresverlust wird in den Haushaltsplan der Gemeinde aufgenommen.

Der Wirtschaftsplan ist dann zu ändern, wenn sich im Laufe des Wirtschaftsjahres zeigt, daß trotz Ausnutzung von Sparmöglichkeiten das Jahresergebnis sich gegenüber dem Erfolgsplan erheblich verschlechtert, zum Ausgleich des Vermögensplans höhere äußere Darlehen oder Darlehen der Gemeinde erforderlich werden oder wenn eine erhebliche Vermehrung von Stellen notwendig wird.

Die Werkleitung hat innerhalb von sechs Monaten nach Schluß des Wirtschaftsjahres die Jahresbilanz und den Jahresabschluß aufzustellen. Für den Jahresabschluß sind die allgemeinen Vorschriften, die Ansatzvorschriften, die Vorschriften über die Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, die Bewertungsvorschriften und die Vorschriften über den Anhang für den Jahresabschluß der großen Kapitalgesellschaften nach dem Handelsgesetzbuch sinngemäß anzuwenden. Der Gemeinderat hat den Jahresabschluß festzustellen.

Der Jahresabschluß ist von einem Bilanzprüfer zu prüfen und mit dem Bestätigungsvermerk zu versehen.

Die Werkleitung hat auch dafür Sorge zu treffen, daß alle Zweige des Rechnungswesens des Eigenbetriebs zusammengefaßt werden (Wirtschaftsplan, Buchführung, Kostenrechnung, Jahresabschluß, Jahresbericht). Die Rechnung wird nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung geführt.

Neben der Aufwandsrechnung ist eine Kostenrechnung zu führen. Dies gilt sowohl für den Betriebsabrechnungsbogen als auch für die Kostenträgerrechnung.

Kapitalgesellschaft

Beteiligt sich die Gemeinde an einer Kapitalgesellschaft (GmbH, AG), so gelten die gesetzlichen Bestimmungen der Kapitalgesellschaft auch für eine solche Beteiligung.

Die Einflußnahme der Gemeinde ist in dieser Organisationsform geringer, da Geschäftsführung und Vorstand nach dem Gesetz Organcharakter mit eigenen Zuständigkeiten haben.

Bei der Besetzung der Kontrollorgane im Aufsichtsrat ist zu beachten, daß

- nach dem Mitbestimmungsgesetz in Gesellschaften mit über 2000 Mitarbeitern die Hälfte der Aufsichtsratssitze von den Arbeitnehmern und
- nach dem Betriebsverfassungsgesetz in Aktiengesellschaften bis 2000 Mitarbeitern sowie in Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit über 500 Arbeitnehmern ein Drittel der Aufsichtsratssitze von den Arbeitnehmern

gestellt werden. Die Vertreter der Arbeitnehmer werden in Urwahl gewählt.

Zweckverband

Wirtschaftliche Aufgaben können auch von Zweckverbänden wahrgenommen werden. Zu solchen Zweckverbänden können sich Gemeinden und Landkreise zusammenschließen. Aus

dem Satzungszweck heraus können in einem Zweckverband freiwillige Aufgaben einer Gemeinde zu Pflichtaufgaben erklärt werden, wie z.B. den Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs, die Naherholung, die Fernwärmeversorgung oder die Wasserversorgung.

Organe des Zweckverbands sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende. Die Verbandsversammlung als Hauptorgan des Zweckverbands ist für den Erlass von Satzungen zuständig. In der Verbandssatzung kann als weiteres Organ ein Verwaltungsbeirat vorgesehen werden.

Vorsitzender der Verbandsversammlung und eines solchen Verwaltungsrates ist der Verbandsvorsitzende. Er ist auch Leiter der Verbandsverwaltung und vertritt den Zweckverband.

Für die Wirtschaftsführung des Zweckverbands gelten die Vorschriften über die Gemeindevirtschaft entsprechend.

Der Zweckverband kann, wenn seine Einnahmen nicht zur Deckung seines Finanzbedarfs ausreichen, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage erheben.

Versorgungsunternehmen

Die Aufgabe kommunaler Versorgungsunternehmen ist die Versorgung von Städten und Gemeinden mit Wasser, Gas, Elektrizität und Fernwärme nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen. Dies erfolgt unter bürgerchaftlicher Kontrolle durch gewählte Gemeindevertreter.

Diese Aufgabe wird im marktwirtschaftlichen System durchgeführt. Die Versorgungswirtschaft nimmt hierbei eine Sonderstellung ein. Diese Sonderstellung wird durch zwei Merkmale gekennzeichnet: einmal ist es die hohe Dringlichkeit der Nachfrage und zum anderen, daß die Befriedigung dieser Nachfrage jeweils nur einem Unternehmen aus technisch-wirtschaftlichen Gründen in einem geschlossenen Versorgungsgebiet übertragen wird.

Die Versorgungsbetriebe schließen daher mit den Gemeinden sog. Konzessionsverträge ab. In diesen Konzessionsverträgen - mit einer Laufzeit in der Regel von bis zu 20 Jahren - erteilen die Gemeinden den Versorgungsbetrieben das Recht auf ausschließliche Wegebenutzung in den geschlossenen Siedlungsgebieten zum Zwecke der örtlichen Versorgung.

Es ist unbestritten, daß diese Aufgabe eine öffentliche Aufgabe ist, weil die Abhängigkeit der Menschen und der Produktionsbetriebe vom jederzeitlichen Funktionieren des Versorgungssystems als einem unentbehrlichen Bestandteil der Infrastruktur in besonderem Umfang gegeben ist. Auch muß sichergestellt werden, daß unter dem langfristigen Aspekt die künftige Versorgungssicherheit durch die Unternehmen gewährleistet wird.

Diese öffentliche Aufgabe wird zur Daseinsvorsorge gerechnet. Im Hinblick auf den Sachzusammenhang wird auch von Lebensvorsorge oder systemtechnischen Gemeinleistungen gesprochen. Die kommunalen Versorgungsunternehmen erfüllen das Ziel, einen möglichst hohen Anteil des Gesamtbedarfs an Energie durch Lieferung von Strom, Gas und Fernwärme sowie den Wasserbedarf von Städten und Gemeinden zu decken. Um dieses Ziel zu erreichen, werden Versorgungskonzepte erstellt. Sie fördern den rationellen Einsatz der Primärenergie und vermindern die Mineralölabhängigkeit der Volkswirtschaft.

Die kommunalen Versorgungsunternehmen sind den Zielen der Stadtentwicklung verpflichtet. Sie haben für die im Interesse aller Bürger und der Wirtschaft unerläßliche Abstimmung von Stadtentwicklung, Versorgungsplanung und Umweltschutz Sorge zu tragen. Versorgungs- und Stadtentwicklungspolitik sind unlösbar miteinander verbunden. Eine Verzahnung beider Planungsbereiche kann am besten erreicht werden durch die Zusammenfassung der leistungsgebundenen Versorgung (Elektrizität, Gas, Fernwärme, Wasser) in einem kommunalen Unternehmen. Wir sprechen hier von einem Querverbundsunternehmen, das eine systematische Markterschließung unter einheitlicher Planung ermöglicht und dabei eine rationelle Betriebsführung erzielt. Soweit aus ökonomischen oder technischen Gründen einzelne Aufgaben besser überörtlich zu lösen sind, bietet sich eine Kooperation zwischen den kommunalen Versorgungsunternehmen und mit anderen Versorgungsunternehmen an. Dies gilt vor allem für den Bereich der Wasserversorgung.

Die Wasserversorgung gehört von jeher zu den wichtigsten Aufgaben der Gemeinden. Infolge der zunehmenden Belastung der Umwelt durch die Entwicklung der Industrie und die dichtere Besiedlung verschlechtert sich in immer weiteren Gebieten das Verhältnis zwischen den von der Natur dargebotenen Wasservorräten und den steigenden Anforderungen, die an diese Vorräte gestellt werden. Die Lösung liegt im Ausbau gemeinschaftlicher Fernwasserversorgungen, vor allem im Beschaffungsbereich. Zunehmend beteiligen sich die kommunalen Unternehmen durch den Ausweis von Wasserschutzgebieten an der Sicherung von Wassergewinnungsanlagen und bemühen sich durch den vorausschauenden Ausbau von Aufbereitungsanlagen um eine gütemäßig gute Wasserversorgung.

Die kommunalen Versorgungsunternehmen sollen bürgernah im überschaubaren Bereich der Gemeinden arbeiten. Sie sollen einen besonders engen Kontakt zu ihren Kunden pflegen und auf die besonderen örtlichen Verhältnisse entsprechend flexibel eingehen.

Ihre Leistungen sind in bezug auf Umfang und Qualität des Angebotes sowie hinsichtlich Höhe und Struktur der Preise nach den Grundsätzen der Bedarfswirtschaft ausgerichtet. Überschüsse werden zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet.

3.2 Privatisierung öffentlicher Leistungen

3.2.1 Grenzen öffentlicher Aufgaben und Privatisierung

Im Zeichen leerer Kassen der Kommunen hat es in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder Versuche gegeben, den kommunalen Aufgabenbestand auf den Prüfstand zu stellen. Per Saldo wurde dabei kaum eine Reduktion des Aufgabenvolumens erreicht, vielmehr lediglich eine Umsortierung der Aufgabenprioritäten vorgenommen. Hier scheint sich im Zuge der Herstellung der deutschen Einheit und der Bemühungen um den Aufbau einer effizienten kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern - noch dazu vor dem Hintergrund der extremsten wirtschaftlichen Konjunktur- und Strukturkrise der Nachkriegszeit - ein Bewußtseinswandel abzuzeichnen, der den Raum eröffnet für eine ernsthafte kommunale Aufgabenkritik, die sich nicht nur damit begnügt, die Notwendigkeit einer Revision, d.h. Reduktion von öffentlichen Aufgaben und Instrumenten zu betonen, sondern auch Wege aufzeigt ihrer Wahrnehmung durch Private.

Die Notwendigkeit, den staatlichen kommunalen Aufgabenbestand zu revidieren, begründet sich **politisch** und **ökonomisch**. Übersteigerte Erwartungen einer Anspruchsgesellschaft an die Staatsfürsorge und die Furcht vor Wählerverlusten haben Regierungen und Parlamente

veranlaßt, öffentliche Einrichtungen immer mehr auszuweiten. Kleingruppeninteressen werden unverfroren zu Gemeinwohlanliegen erklärt und im Schutzraum staatlicher Verwaltung und staatlicher Betriebe verfolgt. Der Ablehnung von Obrigkeit aus demokratischem Grundverständnis läuft eine gesellschaftliche Tendenz entgegen, den Staat für die Regelung aller Lebensbereiche zuständig, für alle Lebensrisiken verantwortlich und für alle Unbill haftbar zu machen. Auf diese Weise wird das Gemeinwesen als Güterproduzent, Verteilungsinstanz, Sozialpatriarch, Kontrolleur, Schiedsrichter, vor allem aber als Financier allzuständig. Da Deutsche anders als etwa Angelsachsen wenig Vertrauen in Selbstregulative setzen, ergießt sich über Behörden, Ämter und öffentliche Unternehmen eine Flut von Gesetzen, Verordnungen, Erlassen, Richtlinien und Satzungen.

Die in den letzten vier Jahrzehnten zu beobachtende exorbitante Zunahme der Staatsquote und der über den öffentlichen Sektor laufenden Ausgabenströme haben die Bereitschaft gefördert, Kosten- und Produktivitätsvergleiche in den Bereichen anzustellen, in denen das öffentliche Angebot mit einem vergleichbaren privaten Angebot konkurriert (z.B. bei Flug-, Bus- und Eisenbahnlinien, Banken, Reinigungsdiensten, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Feuerwehren, Krankenhausbetrieben, in der Forstwirtschaft, beim Hochbau, im Versicherungswesen etc.).

CHECKLISTE BEI DER PRIVATISIERUNG GEMEINDLICHER AUFGABEN ODER DIENSTLEISTUNGEN

„Bei der Beantwortung der Frage, ob eine bislang von der Gemeinde erledigte Aufgabe oder Dienstleistung privatisiert werden soll, sind unterschiedliche Gesichtspunkte zu beachten. Im Vordergrund stehen rechtliche Schranken, aber auch wirtschaftliche, soziale und allgemeine kommunalpolitische Gesichtspunkte. Die Gewichtung dieser verschiedenen Aspekte ist nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konkreten örtlichen Rahmenbedingungen in einer Gemeinde möglich. Daher kann die Frage, ob die Entlassung einer kommunalen Aufgabe in den privaten Raum möglich, zweckmäßig und wünschenswert ist, nur im Einzelfall - unter Abwägung der örtlichen Gegebenheiten und Verhältnisse - entschieden werden. Pauschale Aussagen, wonach bestimmte Aufgaben oder Aufgabenfelder generell privatisiert werden sollten, sind hingegen nicht möglich und daher aus gemeindlicher Sicht abzulehnen.

Der notwendige gemeindliche Abwägungsprozeß könnte im Einzelfall wie folgt abgearbeitet werden:

- Welche gemeindliche Aufgabe steht in Frage? Kommt eine volle oder nur teilweise Übertragung in Betracht?
- Welchen Stellenwert hat die Dienstleistung im gemeindlichen Aufgabenspektrum?
- Ist die Privatisierung im Hinblick auf die Größe und Struktur der Gemeinde angemessen und sinnvoll?
- Ist die Privatisierung rechtlich zulässig?
- Bestehen grundlegende kommunalpolitische Bedenken gegen die Privatisierung der in Frage stehenden Aufgabe?
- Führt die Privatisierung zu einer Entlastung des gemeindlichen Haushaltes? Kann evtl. die beabsichtigte Entlastung auch ohne Privatisierung durch weitergehende Rationalisierung oder auch zumutbare Gebührenerhöhung erreicht werden?
- Handelt es sich bei der zu privatisierenden Einrichtung um einen gewinnbringenden oder aber defizitären gemeindlichen Bereich?

- Hat die Gemeinde eine „Ausfallbürgschaft“ ausgeschlossen, d.h. keine Übernahme von Deckungsdefiziten, Betriebskostenzuschüssen oder Verlustzuweisungen?
- Sind die gemeindlichen Möglichkeiten zur Steuerung und Kontrolle ausreichend sichergestellt?
- Kann ein zumindest gleichbleibendes flächendeckendes Leistungsangebot bei gleichbleibender Leistungsqualität sowie zumutbarer Kostenbelastung für den Bürger sichergestellt werden?
- Kann die Benutzungsmöglichkeit für alle Bürger gewährleistet werden? Finden die Bedürfnisse besonderer Benutzer- und Verbrauchergruppen, wie z.B. Sozialschwache, angemessene Berücksichtigung?
- Sind die steuerlichen Fragen abgeklärt?
- Ist die private Dienstleistung besser und billiger? Kann durch die Optimierung eigener Organisationsformen ein vergleichbares Ergebnis erzielt werden?
- Ist das private Unternehmen zuverlässig und leistungsfähig?
- Wird durch die Übertragung der Aufgabe auf ein Privatunternehmen der Bildung von Monopolen Vorschub geleistet?
- Können sozial nachteilige Auswirkungen auf die Beschäftigten verhindert werden?
- Stehen die Aspekte der Verschwiegenheit und Vertraulichkeit der Privatisierung einer Aufgabe entgegen?
- Sind die Fragen der Haftung im Interesse der Bürger hinlänglich abgeklärt?
- Kann die Übertragung der Aufgabe auf eine gemeinnützige Einrichtung als Alternative in Betracht gezogen werden?
- Kann insbesondere durch die Privatisierung sog. Annexaufgaben ein Beitrag zur Stärkung der örtlichen Wirtschaft geleistet werden?“

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Privatisierung in Städten und Gemeinden - Stand und Ausblick, Düsseldorf 1994

Mindestens ebenso bedeutsam sind Überlegungen zur Regierbarkeit urbaner Ballungsgebiete. Befassen sich Parlamente und Regierungen von Bund und Ländern vorrangig mit originär kollektiven und hoheitlichen, also politischen Führungsaufgaben, ist Städten und Gemeinden mit der Leitung und Beaufsichtigung einer Vielzahl kommunaler Wirtschaftsbetriebe und Quasiämter eine Aufgabenfülle zugewachsen, die insbesondere bei begrenzter Finanzautonomie die Vernachlässigung der ureigensten politischen Kommunalaufgaben zur Folge hat.

Bürgermeister und Kommunalparlamente müssen Sachkompetenz, Zeit und Finanzmittel auf Entwicklungsplanung, Gewerbeansiedlung, Stadtteilsanierung oder Jugendhilfe konzentrieren können, anstatt Satzungen von Sparkassen und Badeanstalten oder die Organisation der Friedhofsgärtnerei zu beraten. Es gibt internationale Beispiele großstädtischer Ballungsräume, wo der Mangel einer auf hoheitliche Belange konzentrierten und straffen Führungs- und Verwaltungsstruktur das Gedeihen und Überleben des kommunalen Gemeinwesens ernsthaft gefährdet.

Um die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit öffentlicher Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen zu beurteilen, ist es nützlich, sich einen Überblick über denkbare und tatsächlich genutzte Eingriffe in die privatwirtschaftliche Organisation und Produktion zu verschaffen, erweitert solche Gesamtsicht doch den Blick auf möglicherweise vorzuziehende Alternativen.

Die öffentliche Hand beschränkt ihre Beteiligung an der Erzeugung von Gütern (und Dienstleistungen) nicht auf die Eigenerstellung **hoheitlicher** Güter. Vielmehr greift sie auch in die

Erzeugung **nichthoheitlicher** Güter dadurch ein, daß sie z.B. einzelne Produktionsaufgaben aus den verschiedensten Gründen selbst übernimmt (Eigenproduktion) oder in ihre privatwirtschaftliche Herstellung über den Erwerb von Beteiligungstiteln eingreift (Beteiligungspolitik).

Dabei kann nicht von vornherein aus der Eigenart öffentlicher Aufgaben und ihrer Leistungsorganisation auf Privatisierungshindernisse geschlossen werden.

Von der Verfassung hervorgehobene Qualitätsmerkmale des öffentlichen Leistungsangebots sind **Rechtmäßigkeit** (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 und 2 GG) und als Ausfluß des Sozialstaatsprinzips **Bürgerfreundlichkeit** (Art. 20, Abs. 1 GG). Rechtliche und bürgerfreundliche Qualität sind besonders bedeutsame, keineswegs aber die einzigen der geforderten Gütemerkmale. So genügt etwa zur Wahrung der inneren Rechtsordnung eben nicht nur, daß der Polizeivollzug rechtsstaatlich und bürgernah ausgerichtet ist, er muß auch kriminaltechnische Leistungserfordernisse erfüllen. Zu den generellen Qualitätsmerkmalen tritt also je nach Verwaltungszweig eine Reihe fachspezifischer Gütekennzeichen des öffentlichen Leistungsangebots.

Wirtschaftliche Vernunft und Verfassung (Art. 114 Abs. 2 GG) gebieten schließlich, daß die öffentliche Verwaltung die von ihr verlangten Güter und Dienste einer gegebenen Quantität und Qualität mit dem geringsten Mitteleinsatz herstellt und verteilt, mithin **kostensparend** arbeitet.

Der Vergleich der Struktur der unternehmerischen und behördlichen Aufgabenstellung zeigt, daß es sowohl in Privatunternehmen wie in Behörden darum geht, Güter und Dienste in einer bestimmten Menge und Qualität kostenminimierend zur Verfügung zu stellen. Während diese Aufgabe im Privatunternehmen allerdings nur eine notwendig zu erfüllende Nebenbedingung des eigentlichen Ziels der Gewinnmaximierung, also Mittel zum Zweck ist, endet bei der Behörde das Organisationsanliegen bei der Gewährleistung des Leistungsangebots. Die unternehmerische Bedingung der Kostenminimierung und Liquiditätssicherung muß aber auch hier erfüllt werden. Die staatliche Zielsetzung, das behördliche Leistungsangebot über den Versuch einer gesellschaftlichen Nutzenmaximierung festzulegen, obliegt politischen Führungsorganen.

Somit läßt sich resümieren, daß Behörden und Ämter idealtypisch zwar nicht sämtliche Organisationsaufgaben einer Privatunternehmung wahrzunehmen haben, daß aber die in ihre Kompetenz fallenden Organisationsaufgaben mit denen der Privatunternehmung übereinstimmen. **Dies begründet eine bedeutsame Schlußfolgerung: Die Privatisierung bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben verbietet sich nicht vorweg schon aus prinzipiell unabdingbaren Wesensmerkmalen öffentlicher Aufgaben und Leistungsorganisationen.**

Während das Privatunternehmen die Finanzierung von Produktion und Absatz und die Liquidität in letzter Konsequenz immer über Markterlöse zu sichern trachtet, finanzieren sich behördliche Leistungen im Endergebnis hauptsächlich aus Steuern. Die Art der Finanzierung und Liquiditätssicherung des staatlichen Leistungsangebots verleitet, wie Erfahrung und Beobachtung der Praxis lehren, zu dem Trugschluß, daß der Staat, wenn er schon bestimmte Güter und Dienste aus Steuern finanziert, diese auch selbst herstellen und verteilen muß.

Es ist indes weder denknotwendig noch durchweg wirtschaftlich zweckmäßig, daß die ökonomischen Funktionen des Herstellens, Verteilens und Finanzierens von Leistungen organisatorisch und rechtlich in einer Hand liegen. So läßt sich denn auch in der Privatwirtschaft häufig beobachten, daß bestimmte mit der Erstellung von Leistungen verbundenen Teilfunkti-

onen in organisatorisch und rechtlich eigenständige Finanzierungs-, Entwicklungs-, Anlage-, Betriebs- und Vertriebsgesellschaften ausgelagert werden. Entsprechend differenziert ist die Privatisierung bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben zu sehen. Privatisieren lassen sich nicht nur die Gesamtheit aller mit der Leistungserstellung verknüpften wirtschaftlichen Funktionen, sondern durchaus auch nur Teile des Funktionsbündels. Wegen der nachgewiesenen Kostspieligkeit staatlicher Leistungserstellung ist die Funktionstrennung von öffentlicher Finanzierung oder Subventionierung einerseits und privatwirtschaftlicher Erzeugung und Verteilung einer Leistung andererseits von besonderer Bedeutung. Damit ist nicht nur gemeint, daß die öffentliche Hand eine bestimmte Leistung nunmehr als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter in einer Privatrechtsform hervorbringt, sondern daß sie die Leistungserstellung unter bestimmten Kontrollauflagen auch in Privateigentum stehenden Unternehmen überträgt.

Die aus politischen und sozialetischen Wertvorstellungen abgeleitete Notwendigkeit, gewisse Güter und Dienste öffentlich zu finanzieren, begründet demnach keine Notwendigkeit, sie auch durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen herzustellen und zu verteilen. Wenn nun aber die öffentliche Finanzierung einer Leistung kein zuverlässiges Abgrenzungskriterium zwischen der Zweckmäßigkeit staatlicher und privatwirtschaftlicher Leistungserstellung ist, wo liegt dann die Scheidelinie zwischen den Produktionszuständigkeiten öffentlicher Verwaltung und privater Unternehmung, zwischen Hoheitsaufgaben des Staates und eigenutzgesteuerter Güterversorgung durch die Privatwirtschaft?

Merkmale hoheitlicher Güter und Dienste:

- Typischerweise umschließen Hoheitsgüter immaterielle Werte und Qualitäten wie etwa Unparteilichkeit der Verwaltungsakte, sind also einer Geldbewertung nicht zugänglich. Damit fehlt es bereits an einer ersten Voraussetzung, die Produktion durch entsprechende monetäre Erträge zu belohnen und privatwirtschaftlich zu organisieren.
- Von der Inanspruchnahme der anzubietenden Produktionsleistung kann aus Verfassungsgründen, insbesondere nach dem Gleichheitssatz des Artikels 3GG, niemand ausgeschlossen werden. Häufig ist außerdem die Inanspruchnahme der Produktionsleistung, wie etwa von innerer Sicherheit, individuell nicht zurechenbar.
- Hoheitsgüter können oft, freilich nicht immer, ohne Mehrkosten zusätzlich genutzt werden. Es läßt sich zusätzlicher Nutzen ohne besonderes Entgelt stiften. Die von der privaten Unternehmung aus Gewinnstreben geforderte Entgeltlichkeit aber würde die Mehrnutzung einschränken.

Die hoheitlichen Güter und Dienste, die von den Gebietskörperschaften auf unterschiedlichen Ebenen hervorzubringen sind, umfassen nach solcher Abgrenzung im wesentlichen

- die Bereitstellung von äußerer und innerer Sicherheit (Bundeswehr, Verteidigungsbehörden, Einrichtungen des Auswärtigen Dienstes, der Polizei und der Innenverwaltung einschließlich der Gesundheitsaufsicht),
- die Überwachung der Wirtschafts- und Währungsordnung (Aufsichtsbehörden im Bank-, Kredit- und Versicherungswesen, Bundesbank, Gewerbe- und Ausbildungsaufsicht, Wasserwirtschaftsaufsicht),
- die Gerichtsbarkeit jenseits abgeschlossener, privatrechtlicher Schlichtungs- und Schiedsverfahren (Gerichte und Justizbehörden),

- die Einziehung von Abgaben und ergänzend zur privaten Fürsorge die Zuteilung von persönlichen, regelmäßig monetären Sozialleistungen (Finanz-, Steuer- und Sozialverwaltung).

Für alle anderen Güter und Dienste besteht a priori keine Notwendigkeit, ihre Erzeugung öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen zu übertragen. Dies heißt aber nicht, wie die Erwähnung von hoheitlichen Aufsichtsaufgaben verdeutlicht, daß der Staat auf alle Kontrollen des privaten Produktionsprozesses und der Qualität der aus ihm hervorgegangenen Güter schlechthin verzichtet.

Wie weit die Privatisierung nichthoheitlicher Aufgaben im Kommunalbereich heute zum Teil gediehen ist, macht eine Erhebung bei 262 Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ersichtlich (s. Tabelle S. 85). Die Erhebung umfaßt 43 Leistungsbereiche ohne die über verselbständigte Betriebe angebotenen Leistungen in der Elektrizitäts-, Gas-, Wasser- und Wohnungsversorgung sowie im kommunalen Nahverkehr.

Bei der Begründung der Notwendigkeit öffentlicher Unternehmen wird vielfach auf wettbewerbs-, konjunktur-, beschäftigungs- und sozialpolitische, kulturelle wie auch innovatorische und fiskalische Überlegungen abgestellt.

[Abb. 3 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 3.5](#)

Konjunktur- und beschäftigungspolitische Aspekte

Die konjunkturpolitische Bedeutung öffentlicher Unternehmen wird darin gesehen, daß diese privatwirtschaftliche Preisauftriebstendenzen durch eine zurückhaltende Preispolitik in Aufschwungphasen dämpfen und in Abschwungphasen dem Anstieg der Arbeitslosigkeit durch eine restriktive Entlassungspolitik vorbeugen sollen. Außerdem verspricht man sich Wachstums- und Beschäftigungsimpulse, wenn die Produktion in technologisch bedeutsamen Branchen oder in unterentwickelten Regionen in öffentliche Hände genommen wird.

Die Erfahrung lehrt indes, daß öffentliche Unternehmen in Zeiten der Hochkonjunktur eher die unrühmliche Rolle des preispolitischen Vorreiters spielen und inflationären Entwicklungen Vorschub leisten. Dies nimmt auch keineswegs wunder, sehen sich doch etwa Verkehrsbetriebe endlich in der Lage, ihre Tarife im Umfeld allgemeiner Preissteigerung anzuheben und so ihr öffentliches Erscheinungsbild als chronischer Defizitbetrieb und Subventionsbittsteller loszuwerden. Schieben Verwaltungsräte und politische Aufsichtsgremien der offenen Tarifierhöhung einen Riegel vor, so ist häufig eine subtilere Form der Preisanpassung zu beobachten: Die Qualität der angebotenen Leistung wird verringert. Da es sich regelmäßig um monopolisierte Leistungen handelt, stehen dem verbrauchenden Privatunternehmen oder Privathaushalt kurzfristig kaum Ausweichmöglichkeiten offen.

Die Rolle öffentlicher Unternehmen bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit macht gleichermaßen nachdenklich, zumal das öffentliche Unternehmen bei Nachfrageeinbrüchen im Vergleich zum Privatbetrieb einen besonders schweren Stand hat.

KOMMUNALE UNTERNEHMEN IM URTEIL IHRER BEFÜRWORTER

„Gemeindeeigene Unternehmen bieten die besten Voraussetzungen für eine im Interesse aller Bürger und der örtlichen Wirtschaft möglichst optimale Abstimmung versorgungswirtschaftlicher Entscheidungen mit denen der Stadtentwicklungsplanung und dem Städtebau, der Wirtschaftsförderung, der Stadthygiene und dem Umweltschutz. Die wesentlichen Vorteile für die Gemeinde lassen sich im Überblick wie folgt darstellen:

Wirtschaftliche Vorteile

- angemessener Gewinn, der bei Fremdversorgung aus der Stadt abfließen würde,
- i.d.R. höhere Gewerbesteuer,
- Konzessionsabgaben, die bei Eigenversorgung mindestens gleichhoch, meist jedoch höher als bei Fremdversorgung sind,
- Kostenvorteile und Synergieeffekte durch die Zusammenfassung mehrerer Betriebszweige im Querverbund,
- Steuervorteile durch steuerrechtlich zulässige Verrechnung von Gewinnen (z.B. beim Strom) mit Verlusten (z.B. bei Wasser oder Verkehr, auch Einbeziehung etwa von Bädern),
- kundennahe Versorgung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Stadt und ihrer Bürger; kundennahe Energieberatung.

Ökologische Vorteile

- sparsame und rationelle Energie- und Wasserbedarfsdeckung durch verbrauchernahe, örtlich angepasste Maßnahmen,
- Planung örtlich angepasster Energie- und Wasserversorgung unter Berücksichtigung entsprechender siedlungsstruktureller Gesichtspunkte,
- Sicherung von Fernwärmevorranggebieten zur Nutzung von Potentialen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie industrieller Abwärme,
- Minderung des Energieverbrauchs durch bauliche und städtebauliche Maßnahmen (z.B. passive Sonnenenergienutzung durch Ausrichtung der Gebäude),
- Ausstattung der gemeindeeigenen Liegenschaften und Anlagen unter Berücksichtigung sparsamer und rationeller Energieverwendung.

Stadtentwicklungsplanerische Vorteile

- Unterstützung von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung,
- Unterstützung der Wohnungswirtschaft (z.B. Umrüstung von Einzelfeuerstätten auf leistungsgebundene Energieversorgung, Wärmedämmung),
- Investitionstätigkeit im Hinblick auf städtische Belange,
- Gestaltung von Folgekostenregelungen bei Straßenbaumaßnahmen,
- günstige Ausgestaltung des Straßenbeleuchtungsvertrages. (. . .)“

Quelle: Ulrich Cronauge: Kommunale Unternehmen, Berlin 1992, S. 154f.

Bürokratische Einflüsse behindern die rasche und flexible Anpassung. Die üblicherweise geringe Produktivität erlaubt kaum Preissenkungen, um die Wettbewerbsposition zu verbessern. Entlassungen, um durch kostensenkende Rationalisierung Arbeitsplätze in einem der geschrumpften Nachfrage entsprechenden Umfang zu erhalten, sind aus Gründen der politischen Optik schwer durchsetzbar. Auf diese Weise wird die unvermeidbare Beschäftigungsanpassung, die sich im Privatunternehmen in sukzessiven Schritten und deshalb eher sozial-

verträglich vollzieht, hinausgeschoben, bis das Produktionsdefizit Ausmaße erreicht, die der öffentliche Eigentümer nicht mehr finanzieren will oder kann.

Sind öffentliche Unternehmen zur Steuerung von Konjunktur und Wachstum kaum tauglich, so werden sie zur Erfüllung der gesteckten Ziele andererseits auch gar nicht benötigt.

Fiskalische Aspekte

Obwohl die öffentliche Betätigung als Produzent, allein um Einnahmen zu erzielen, heute unbestritten nicht zu den Hoheitsaufgaben gehört, sind Regierungen und Kommunen in feudaler Tradition immer wieder in Versuchung gekommen, das öffentliche Budget durch lukrative Erzeugungs- und Handelsgeschäfte aufzubessern. War solcher Art von Fiskalpolitik in jüngster Zeit kaum noch Erfolg beschieden, weil sich die Einrichtung und Unterhaltung öffentlicher Unternehmen mit der Ausnahme von Banken (Zentralbanken, Landes- und Stadtparkassen) in steigendem Maß als defizitär herausstellten, so hat gerade diese Erfolglosigkeit eine neue Rechtfertigung hervorgebracht: Wenn schon die Gebietskörperschaften, insbesondere die Kommunen, bei den meisten öffentlichen Unternehmen zuschießen müssen, so ist es nicht mehr als recht und billig, daß sie zum Ausgleich auch einige wenige gewinnträchtige Gewerbebezüge betreiben.

Zunächst ist festzustellen, daß die Gewinnerzielung gerade bei öffentlichen Unternehmen schwache Produktivität nicht ausschließt, weil öffentliche Unternehmen regelmäßig wettbewerbliche oder sogar monopolistische Marktvorteile genießen und sich deshalb unbefriedigende Kostenwirtschaftlichkeit nicht sofort in Verlusten niederschlägt. Ein entscheidender Wettbewerbsvorteil städtischer oder landeseigener Kreditinstitute liegt neben Steuerprivilegien etwa darin, daß die Eigentümer mit ihren hoheitlichen Einnahmekompetenzen für Gläubigerrechte anders als der Privatbankier unbeschränkt geradestehen können. Aber ungeachtet der Produktivitätszweifel, die auch für gewinnbringende öffentliche Unternehmen nicht ausgeräumt sind, vermag es nicht zu überzeugen, daß auf derartigen bedenklichen Umwegen Mängel der Steueraufkommensverteilung sowie des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften repariert werden.

Es kann andererseits natürlich nicht angehen, daß den Gemeinden durch konjunkturbedingte Ausweitung überkommener Verpflichtungen (wie bei der Sozialhilfe) und Zuweisung neuer Aufgaben (wie etwa bei der Kinderbetreuung) höhere finanzielle Lasten ohne entsprechende Änderung der Steuerverteilungs- und Finanzzuweisungsregeln aufgebürdet werden. Gerade Gemeinden mit hohen steigenden Soziallasten können diese nicht über eine Erhöhung der gewerbe- und grundsteuerlichen Hebesätze finanzieren, weil sie dadurch die für das Kommunalsteueraufkommen entscheidende Standortattraktivität verlieren.

Wiewohl sich die Politiker in westlichen Industriestaaten und nunmehr auch in den ehemals sozialistischen Ländern Schritt für Schritt mit dem keineswegs neuen Gedanken vertraut machen, daß nichthoheitliche Produktionsaufgaben bei öffentlichen Betrieben kaum gut aufgehoben sind, und Privatisierungsideen im Zeichen von Versorgungsmängeln und leeren Staatskassen politische Freunde gewinnen, wäre es sicher naiv und unrealistisch anzunehmen, daß das öffentliche Unternehmen in absehbarer Zeit als Organisationstypus der Produktion bedeutungslos wird. Gegen solche Annahme sprechen nicht nur die vorhersehbaren Widerstände des öffentlichen Dienstes und seiner Interessenvertretungen, sondern auch eine Vielzahl beim Übergang zu lösender Rechts- und Finanzierungsprobleme. Andererseits wird

dadurch eine Privatisierungskonzeption mit programmatischem Charakter nicht gegenstandslos. Denn: Selbst wer nur kleine Schritte macht, muß immerhin die Richtung wissen.

Die Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik hat in jüngster Zeit auf mehreren Ebenen wichtige Anstöße durch Verlautbarungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene erfahren (s. auch Anlagen 1 - 4).

So heißt es beispielsweise in dem Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland vom 2. September 1993:

„Gewerbliche Unternehmen in öffentlicher Hand wirtschaften in aller Regel weniger effizient als private Unternehmen. Verschiedene Aufgaben, die die öffentliche Hand wahrnimmt, können oft von Privaten rascher und wirtschaftlicher erfüllt werden. Privatisierung bietet nicht nur die Chance, den Wettbewerb zu beleben, sondern auch, den Finanzbedarf des Staates zu mindern. Das weitaus größte Potential für Privatisierung und Effizienzsteigerung liegt bei den Ländern und Gemeinden. Sie sind aufgefordert, ihren Beteiligungsbesitz (Industrie, Stromversorgung, Banken und Versicherungen) und kommunale Aufgaben (ÖPNV, Wasser, Abwasser, Energie, Abfallwirtschaft) stärker zu privatisieren.“

Auch an die Kommunen gerichtet, argumentiert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten 1993 wie folgt:

„Das größte Privatisierungspotential haben die Länder und die Gemeinden. In Westdeutschland haben sie sich bislang, anders als der Bund, beim Aufspüren von Privatisierungsmöglichkeiten und deren Nutzung sehr zurückgehalten. Hier ist mehr zu tun, nichts darf von vornherein tabuisiert werden, weder beim gewerblichen Beteiligungsbesitz, noch im Öffentlichen Personennahverkehr oder in den vielen anderen Leistungsbereichen der Kommunen. Das gilt auch für Ostdeutschland in dem Maße, wie dort Länder und Gemeinden nach westdeutschem Vorbild Aufgaben an sich ziehen wollen oder es schon getan haben, die eigentlich von Privaten erfüllt werden können. Auch bei der Erfüllung von Infrastrukturaufgaben muß ausgelotet werden, wo sich privates Engagement kostensparend und effizienzsteigernd mobilisieren läßt. Besonders in den jungen Bundesländern, wo die Zeit drängt, verspricht dieser Weg bei der Ausweitung des Infrastrukturangebotes ein schnelleres Vorankommen, als es der Fall ist, wenn der Staat hier alleine tätig ist; einige Beispiele gibt es auf kommunaler Ebene bereits.“

Die im letzten Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung erhobenen Privatisierungsforderungen werden so begründet:

„Auch im Westen muß die Privatisierungspolitik von Ländern und Gemeinden ernsthaft angepackt werden. Wer Haushaltssanierung will, muß auch privatisieren. Das sollten sich die Stadtväter und Stadtmütter endlich hinter die Ohren schreiben. Es muß Schluß sein mit der kommunalen Pfründenwirtschaft für verdiente Vettern. Wenn wir dieses Problem beseitigt haben, haben wir auch ein Gutteil des Politikverdrusses bei den Wählern abgebaut.“

Insbesondere im Rahmen der jüngst erst verabschiedeten Kommunalverfassungen der neuen Länder wird der Subsidiaritätsgrundsatz im Hinblick auf die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden konkretisiert. Beispiel dafür ist die Kommunalverfassung des Freistaates Thüringen.

§ 71

Gründung, Übernahme und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen

- (1) Ungeachtet des mit ihnen verfolgten öffentlichen Zwecks darf die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen nur gründen, übernehmen oder erweitern, wenn
1. der öffentliche Zweck das Unternehmen erfordert,
 2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,
 3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. **Gegebenenfalls ist ein Markterkundungsverfahren unter Einbeziehung der betroffenen örtlichen Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie durchzuführen.**
- (2) Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde dürfen keine wesentliche Schädigung und keine Aufsaugung selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken.
- (3) Bankunternehmen darf die Gemeinde nicht gründen. Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften. Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, können mit Genehmigung des Landesverwaltungsamts Wohnungen vermitteln.
- (4) Wirtschaftliche Unternehmen einer Gemeinde, die nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt bleiben, bedürfen der Genehmigung.

Quelle: ThürKO v. 16.8.1993; Hervorhebungen durch die Herausgeber.

Als einziges neues Land hat die Staatsregierung des Freistaates Sachsen am 24.8.1993 ein Gesamtkonzept zur Privatisierung staatlicher und kommunaler Aufgaben verabschiedet (s. Anlage 4).

Die kommunalen Spitzenverbände haben nach jahrelangen Diskussionen im Herbst 1993 durch einen Beschluß des Präsidiums des Deutschen Städtetages und im Frühjahr 1994 durch den Städte- und Gemeindebund Leitlinien zur Privatisierung im kommunalen Bereich verabschiedet (s. Anlagen 1 und 2).

3.2.2 Ausgewählte Privatisierungsfelder

In den nachfolgenden Ausführungen werden an ausgewählten Beispielen Privatisierungsfelder dargestellt und die bisherigen Privatisierungserfolge bilanziert.

Wichtigste Beispiele für eine Verlagerung öffentlicher Tätigkeiten auf den ehrenamtlichen bzw. freigemeinnützigen oder kirchlichen Bereich sind:

- Freiwillige Feuerwehren für den Feuer- und Katastrophenschutz

- Kirchen und Religionsgemeinschaften für den Betrieb und die Unterhaltung von Kindergärten, Horten, Kinderkrippen sowie Krankenhäusern und Altenpflegeeinrichtungen
- Freigemeinnützige Träger für den Betrieb und die Unterhaltung von Kindergärten, Horten, Kinderkrippen, Altenpflegeeinrichtungen sowie Krankenhäusern

Herausragende Beispiele für die Einschaltung von privaten Unternehmen sind:

- Durchführung der Straßenreinigung und des Winterdienstes
- Sicherstellung der Trinkwasserversorgung
- Übernahme der Energieversorgung
- Durchführung der Abfallbeseitigung

Für die verschiedenen Aufgabenbereiche des Städtebaus sind bisher schon private Trägerformen erprobt worden.

- Für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach dem Bundesbaugesetz:
 - Treuhandträger
 - Unternehmensträger für die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen
 - Sonstige Beauftragte für Beratungs- und Steuerungsleistungen
- Für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach dem Bundesbaugesetz:
 - Treuhänderische Entwicklungsträger
 - Grundstückseigentümer für die Durchführung von Investitionen im Sinne der festgesetzten Zielsetzungen
- In der Entwicklung von Baugebieten nach allgemeinem Städtebaurecht:
 - Erschließungsträger
 - Grundstückseigentümer/Investoren mit Übernahme von kommunalen Planungsaufgaben, teilweise auch Planungskosten, Durchführung von Erschließungsmaßnahmen und Beteiligung bei Folgeeinrichtungen durch Kostenübernahme oder Erstellung von Infrastruktureinrichtungen
 - Gemischt-privatöffentliche Gesellschaft, die Grundstücke ankauft bzw. gemeindeeigene übernimmt und baureif macht.

Interessant ist, daß bei den **Alten- und Pflegeeinrichtungen** (Heime der Altenhilfe und für erwachsene Behinderte) neben den freigemeinnützigen Trägern **auch die privaten gewerblichen Träger sehr stark vertreten** sind. Wie der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen ist, schwankt das Engagement der privatgewerblichen Träger zwischen 66,7% (Schleswig-Holstein) und 7,5% (Thüringen). Bei den Alten- und Pflegeeinrichtungen sind kommunale Träger lediglich in den neuen Bundesländern noch stärker vertreten, vornehmlich in Sachsen-Anhalt mit 49,1%. Es dürfte jedoch eine Frage der Zeit sein, wann diese Einrichtungen auch in den neuen Bundesländern vorwiegend auf freigemeinnützige sowie privatgewerbliche Träger übertragen werden.

TRÄGER VON ALTEN- UND PFLEGEEINRICHTUNGEN				
Bundesland	erfaßte Einrichtungen	Kommunale Träger	freigemeinnützige Träger/freie Wohlfahrtspflege	private-gewerbliche Träger
Bayern	Heime der Altenhilfe und für erwachsene Behinderte (Stand Juli '92)	15,1%	54,7%	30,2%
Brandenburg	Altenpflegeheime (Stand Mai '93)	10,1%	68,9%	14,4%
Hessen	Altenheime, Altenpflegeheime, mehrgliedrige Einrichtungen (Stand Dez. '91)	8,3%	51,1%	40,6%
Niedersachsen	Altenheime (Stand Juni '92)	7,2%	34,9%	57,9%
	Behinderteneinrichtungen für Volljährige	3,1%	81,5%	15,4%
Nordrhein-Westfalen	Einrichtungen der Altenhilfe	6,3%	71,9%	21,8%
Rheinland-Pfalz	Alten- und Pflegeeinrichtungen	2,9%	62,1%	35,0%
Saarland	Alten- und Pflegeheime	3,0%	67,7%	29,3%
Sachsen-Anhalt	Alten- und Pflegeeinrichtungen (Stand Dez. '92)	49,1%	43,4%	7,6%
Schleswig-Holstein	Alten- und Pflegeheime (Stand 1990)	14,7%	18,6%	66,7%
Thüringen	Altenhilfeeinrichtungen	22,1%	70,4%	7,5%
	Behinderteneinrichtungen (Pflegeheime nach §1 Heimgesetz)	7,8%	89,1%	3,1%

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Privatisierung in Städten und Gemeinden - Stand und Ausblick, Düsseldorf 1994, S. 48f.

**

3.2.3 Privatisierungskriterien und Privatisierungsformen

PRIVATISIERUNGSKRITERIEN

Ökonomisches Privatisierungskriterium

Ausgangspunkt jeder Privatisierungsüberlegung ist die Frage, ob sich eine gegebene politische Aufgabe, die bisher über eine Behörde oder ein öffentliches Unternehmen verfolgt wird, mit geringerem Mittelaufwand („effizienter“) erreichen läßt, wenn die gleiche Aufgabe mit mindestens gleichem Wirkungsgrad (Effektivität) über eine der möglichen Privatisierungsformen erfüllt wird. Es sind also erforderlich:

- Auswahl der kostengünstigsten Alternative unter den verschiedenen Privatisierungsformen;
- Vergleich der kostengünstigsten Privatisierungsform mit den Kosten der bisherigen Aufgabenerfüllung durch die entsprechende Behörde oder das betroffene öffentliche Unternehmen.

Kriterien politischer Opportunität

Es ist zu betonen, daß die bisherigen Überlegungen und Empfehlungen zum Aufgabenverzicht und zur Privatisierung sich nicht mit der Sinnhaftigkeit politischer Zielsetzungen beschäftigen, sondern allein der Frage nachgehen, wie gegebene politische Ziele am wirksamsten und sparsamsten verfolgt werden können und auf welche Aufgaben öffentliche Verwaltungen verzichten sollten. Insofern haben politische Sachziele in die bisherigen Erwägungen zur Wahl der Mittel zu ihrer Realisierung bereits Eingang gefunden, bilden also keine eigenständigen Privatisierungskriterien.

Neben den programmatischen Sachzielen beherrschen die Politik freilich auch Überlegungen zur politischen Opportunität bestimmter Maßnahmen.

Bei Privatisierungsvorhaben sind folgende Fragen und Kriterien politischer Opportunität in die Überlegungen einzubeziehen:

- Auch wenn Bürger regelmäßig schnell bereit sind, in das Klagelied über eine wenig effektive und zu teure öffentliche Verwaltung einzustimmen, ist die Privatisierung bisheriger öffentlicher Aufgaben oder Teilaufgaben letzten Endes eher unpopulär und kostet Wählerstimmen. Es kostet nicht nur die Wählerstimmen der von der Privatisierung trotz aller Besitzstandswahrung betroffenen öffentlichen Bediensteten, sondern auch Wählerstimmen bei den Nutznießern der bisherigen öffentlichen Leistungsangebote. Die Preise und Gebühren der öffentlichen Betriebe im Nahverkehr, in der Wohnungswirtschaft, in der Energie- und Wasserversorgung sind politische Preise, bei denen sich die Verbraucher oft genug an subventionierte, defizitäre Kalküle gewöhnt haben. Die Effizienzvorteile privater Anbieter werden mitunter die hohe Subventionierung öffentlicher Betriebe nicht kompensieren können, so daß die Verbraucher in diesen Fällen zu Recht Preiserhöhungen befürchten. Mit guten Gründen erwarten Verbraucher wohl auch, daß private Unternehmen staatlich vorgeschriebene Preis- und Gebührenermäßigungen im Eigeninteresse erfolgreicher kontrollieren, also Subventionsmißbrauch eingeschränkt wird. Es bedarf deshalb selbst bei intensiver Öffentlichkeitsarbeit bestimmt einige Zeit, bis sich Verbraucher und Wähler damit abgefunden haben, daß etwa Bustarife den gleichen Kalkulationsregeln wie Brotpreise zu unterwerfen sind.
- Es wird zu prüfen sein, wie insbesondere die starken Interessenvertretungen des öffentlichen Dienstes (ÖTV, DAG, Beamtenbund) und die eigenen politischen Reihen von Privatisierungsprojekten zu überzeugen und gegen Widerstände Mehrheiten in den gesetzgebenden oder beschlußfassenden Körperschaften zu gewinnen sind. Dies ist besonders bei Koalitionen und bei knappen Ratsmehrheiten schwierig.
- Wegen der Begrenzung der Wahlperiode ist der Zeitbedarf entscheidend, bis zu dem ein Privatisierungsvorhaben soweit vorangetrieben ist, daß es nach dem Wahltermin auch von einer parteipolitisch anders zusammengesetzten Kommunalvertretung nicht ohne weiteres zurückgenommen werden kann.

Praktikabilität

- Privatisierungsprojekte lassen sich nur dann in absehbarer Zeit praktisch umsetzen, wenn das einschlägige geltende Recht dies für die nach der einzelnen Privatisierungsform notwendigen Maßnahmen bereits zuläßt oder die beschlußfassende Körperschaft selbst über die Kompetenz zu einer entsprechenden Rechtsänderung verfügt. Soweit dies nicht der Fall ist, muß zumindest gewährleistet sein, daß der bisherige öffentliche Aufgabenträger auf die zuständige gesetzgebende Körperschaft kurzfristig politisch einwirken kann. Deshalb bedarf die Privatisierung von Aufgaben oder Teilaufgaben kommunaler Ämter und Unternehmen, die die hürdenreiche Änderung der Rahmengesetzgebung des Bundes voraussetzen, einer längeren Vorlaufs- und Vorbereitungszeit.
- Die Übergangsmaßnahmen zur Privatisierung beanspruchen regelmäßig erhebliche Kapazitäten an Personal und Sachausrüstungen. Soweit der bisherige Aufgabenträger oder eine andere öffentliche Einrichtung diese aus ihrem Etat nicht bereitstellen kann, müssen Zusatzkapazitäten für die Dauer des Übergangs eingerichtet und finanziert werden.

Die Kosten dieser Übergangsphase gehen zwar in die Privatisierungsbilanz ein. Sie müssen allerdings regelmäßig zunächst einmal (vor)finanziert werden, da die privatisierungsbedingten Ausgabenersparnisse und/oder Einnahmesteigerungen im allgemeinen erst in späteren Perioden anfallen. Außerdem kann es sein, daß jene Körperschaft, die die Privatisierung durchführt und die Umstellungskosten zu finanzieren hat, nicht allein in den Genuß der späteren Ausgabenersparnisse oder Einnahmesteigerungen kommt. Insofern sind auch die anderweitigen Nutznießer an der Finanzierung der Privatisierungskosten zu beteiligen.

PRIVATISIERUNGSFORMEN

Contracting out

Als materielle Privatisierung wird bezeichnet, wenn eine bisher öffentlich wahrgenommene Aufgabe oder Teilaufgabe endgültig und unbefristet privat eigenen Unternehmen in Alleinverantwortung übertragen wird. Ein nach wie vor öffentlich definiertes Anliegen kann dagegen aber auch lediglich über öffentliche Unternehmen des Privatrechts (formelle Privatisierung) oder über generell befristete Vertragsabsprachen mit privateigenen Unternehmen verfolgt werden: contracting out.

Contracting out ist die schwächste und flexibelste Form der Privatisierung. Es handelt sich um eine Auslagerung von einzelnen oder geschlossenen Produktions- und Vertriebsaktivitäten mit dem Ziel, die Produktions- und Vertriebskosten durch Reduzierung der Produktionstiefe oder -breite zu senken. Solche vertragliche Auslagerung von Aktivitäten wird neben anderen flankierenden Maßnahmen insbesondere von Befürwortern einer „schlanken Verwaltung“ empfohlen. Sie bietet den Vorteil, daß die Privatisierung bei entsprechender Vertragsgestaltung relativ leicht rückgängig gemacht werden kann. Contracting out ist heute schon im Kommunalbereich weit verbreitet und bedient sich folgender Grundformen:

- **Fremdbezug von Vorleistungen (Outsourcing)**
Ein Teil der für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendigen Vorprodukte oder Vorleistungen (etwa EDV- oder Reinigungsdienste) wird nicht mehr selbst erstellt, sondern von spezialisierten Privatunternehmen bezogen. In der Privatwirtschaft gehört

solche Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdbezug zur Managementroutine. Da die öffentliche Hand regelmäßig eine starke Marktstellung besitzt, braucht sie Abhängigkeit von privaten Lieferanten kaum zu fürchten.

- **Aufgabenverlagerung (Submission)**

Hier erbringt ein Privatunternehmen im Auftrag der Gebietskörperschaft eine Leistung, die die Bürger unmittelbar in Anspruch nehmen (z.B. Theaterbetriebe, „Betreibermodelle“ bei der Abwasserentsorgung). Der private Anbieter stellt der Gebietskörperschaft seine Leistung in Rechnung, diese wiederum deckt die Leistungskosten über Nutzungsgebühren oder aus dem allgemeinen Haushalt.

- **Konzessionierung**

Im Unterschied zur Submission erhebt bei der Konzessionierung der im öffentlichen Auftrag leistende Privatunternehmer vom Nutznießer direkt ein Leistungsentgelt, dessen Höhe freilich durch den öffentlichen Auftraggeber meistens festgelegt ist (so teilweise bei der Müllabfuhr oder beim konzessionierten Personennahverkehr). Das direkte Inkasso macht dem nutznießenden Bürger den Zusammenhang von Leistungsnutzung und Leistungsfinanzierung augenfällig. Existieren für die zu konzessionierenden Aufgaben bereits öffentliche Betriebe oder Sacheinrichtungen, so kann die Konzessionierung mit einem entsprechenden Pachtvertrag verbunden werden.

- **Gutschein-System**

Das bislang noch zu wenig bekannte und angewendete Gutschein-System fördert im Gegensatz zu Submission und Konzessionierung kostensenkenden Wettbewerb und liberalisiert die Preispolitik. Privatunternehmen, die ein als öffentlich eingestuftes Anliegen zu erfüllen in der Lage sind, werden von der Gebietskörperschaft vertraglich verpflichtet, zur vollständigen oder teilweisen Bezahlung ihrer jedermann angebotenen und ohne Auflagen kalkulierten Leistungen steuerfinanzierte Gut- oder Berechtigungsscheine (vouchers) anzunehmen. Die Gutscheine gibt die Gebietskörperschaft an Bürger ab, die sie etwa aus sozial-, kultur- oder gesundheitspolitischen Zielsetzungen begünstigen will (Subjektförderung). Die leistenden Unternehmen legen die Gutscheine zur Vergütung vor. Dem im Vergleich zur Submission oder Konzessionierung höheren Verwaltungsaufwand des Gutschein-Systems stehen weit höhere Subventionersparnisse gegenüber, weil die Subventionen nicht in die Hände der falschen Empfänger geraten. Das Gutschein-System ist als Ergänzung monetärer Transferleistungen universell tauglich und eignet sich genauso für Kulturangebote wie in der Energie-, Verkehrs- oder Wohnungsversorgung. Es schränkt die Effektivität und Effizienz marktwirtschaftlicher Produktionslenkung nicht ein und erreicht gleichwohl die politischen Interventionsziele.

Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung)

Formelle Privatisierung beobachtet man ebenfalls zunehmend im Kommunalbereich. Die bisher von einem Regie- oder Eigenbetrieb wahrgenommene Produktions- und Versorgungsaufgabe bleibt als öffentliche Aufgabe definiert, nur wird der Betrieb in seiner Gesamtheit oder in seinen wesentlichen Teilen in eine Organisationsform des Privatrechts, vorwiegend in die einer GmbH, überführt. Die öffentliche Hand bleibt Alleineigentümer oder wird Mehrheitsgesellschafter. Die Wahl der Privatrechtsform richtet sich nach den im einzelnen verfolgten Zielen und den mit diesen Ziele zu vereinbarenden, nicht abdingbaren Rechtsregelungen der Unternehmensverfassung (Aufsichtsorgane, Geschäftsführungsbefugnisse, Haftung, Gewinnverteilung usw.). Von Einfluß sind auch die rechtsformbedingten Möglichkeiten der Eigen- und Fremdfinanzierung.

Durch die Überführung in eine Privatrechtsform entzieht sich die Betriebsorganisation den Fesseln des öffentlichen Dienst-, Besoldungs-, Personalvertretungs- und Haushaltsrechts. Dies eröffnet formalrechtlich die Chance zu weitgehenden Verbesserungen der Leistungen und der Kostenwirtschaftlichkeit.

Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung)

Prägendes Merkmal der materiellen Privatisierung ist, daß das Eigentum an den Produktionsmitteln mit allen Folgen für Organisationsanreize und Sanktionen in private Hand übergeht. Möglicherweise ist es sinnvoll, daß nur Teilfunktionen der Leistungserstellung privatisiert werden. Aber auch in diesem Fall wandelt sich die bislang öffentliche Aufgabe in eine allein privatwirtschaftliche Aufgabe, für deren Erfüllung freilich ordnungspolitische Auflagen gemacht werden können.

Die materielle Privatisierung (nichthoheitlicher Aufgaben) ist kaum reversibel und erfordert besonders sorgfältige und umfassende Vorkehrungen, damit im öffentlichen Dienst erworbene Rechtsansprüche der Mitarbeiter nicht verletzt werden. Formalrechtlich sind solche Vorkehrungen zwar auch bei der formellen Privatisierung erforderlich, fallen dort aber insofern leichter, als die öffentliche Hand alleiniger oder mehrheitlicher Unternehmenseigner bleibt.

Es kann zweckmäßig sein, im Zuge der Privatisierung einen bisher einheitlich geführten Betrieb aufzuspalten oder umgekehrt mehrere komplementäre Betriebe im Verbund zu privatisieren. Als bei der Betriebsaufspaltung zu verselbständigende Organisationsteile, über deren Privatisierung dann gesondert entschieden werden kann, sind denkbar eine

- Anlagegesellschaft
- Betriebsgesellschaft
- Vertriebsgesellschaft
- Entwicklungsgesellschaft
- Finanzierungsgesellschaft.

Die Überführung nichthoheitlicher öffentlicher Einrichtungen in Privateigentum löst ein Bündel heutiger Probleme:

- Die der Aufgabenerfüllung nicht angemessene bürokratische Organisationsstruktur mit unscharfen Zielvorgaben und weithin fehlenden Anreizen zur Erfüllung des Organisationsziels wird durch eine leistungsbezogene Organisationsstruktur mit entsprechenden Effizienzgewinnen ersetzt.
- Die Frage nach der Vorteilhaftigkeit eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses mit der Belegschaft (Beamte und öffentliche Angestellte) wird nach einer Übergangszeit gegenstandslos.
- Bis auf verbleibende Fälle, in denen eine Subventionierung von Produzenten oder Verbrauchern geboten ist, löst die Marktfinanzierung die immer bedenklichere Steuerfinanzierung mit der Folge ab, daß die tendenzielle Überbeanspruchung der Einrichtung und damit die Fehlleistung von Produktivkräften beseitigt wird.
- Die Marktbewertung der Produktionsleistung ermöglicht die Anwendung bewährter privatwirtschaftlicher Rechen- und Rechnungslegungsmethoden, wie kaufmännischen Jahresabschluß, Kostenrechnung und Investitionskalkül, ohne die durch den Ausfall von Erlösen bedingten Einschränkungen.

[Abb. 4 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 3.7](#)

3.2.4 Privatisierungsschritte

Die Umsetzung einer integrativen, koordinierten Privatisierungsstrategie erfordert folgende Schritte:

- Programmentwurf,
- Bestandsaufnahme der zu privatisierenden Betriebe, Betriebsteile oder Aktivitäten (Ist-Analyse),
- Privatisierungsbilanzen (Nutzen-Kosten-Rechnungen) je Betrieb, Betriebsaufwand, Betriebsteil oder einzelner Aktivität,
- Beispiele für Anträge zur Privatisierung kommunaler Leistungen,
- Aufstellung eines Katalogs der konkreten Umsetzungsmaßnahmen,
- maßnahmenbegleitende Öffentlichkeitsarbeit.

Der **Programmentwurf** beschreibt die grundlegende Konzeption der Privatisierung unter Darlegung der Privatisierungsziele, -gründe, -kriterien, -formen und -schritte, so wie dies hier geschieht. Er ist ein hochrangig zu verabschiedendes Grundsatzpapier, auf das sich alle weiteren Maßnahmen stützen.

Die **Bestandsaufnahme** der nach dem Programmentwurf für eine Privatisierung in Betracht kommenden und nach grobem Überschlag lohnenden Bereiche umfaßt nicht nur Eigenbetriebe, Regiebetriebe, Sondervermögen, Mehrheitsbeteiligungen, Anstalten und Stiftungen der Gebietskörperschaft, sondern auch die insbesondere durch contracting out delegierbaren Aufgaben oder Teilaufgaben der Behörden und Ämter. Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Leistungsbereiche geben hierzu nützliche Hinweise. Auszuwerten sind die einschlägigen Rechtsvorschriften, Satzungen und Vertragsabsprachen, Dienstanweisungen, Organisations- und Ablaufdiagramme, Stellenpläne, Jahresabschlüsse oder kameralistischen Haushaltsrechnungen und die statistischen Aufzeichnungen.

Zur Lösung der bei der Erstellung von **Privatisierungsbilanzen** auftretenden Probleme kann nicht nur auf die entsprechende betriebs- und volkswirtschaftliche Literatur zurückgegriffen werden. Hilfestellung leistet auch die Vorl. VV-BHO zu §7 (Nutzen-Kosten-Untersuchung) mit den recht pragmatisch ausgerichteten BMF-Erläuterungen. Zu erinnern ist, daß die Privatisierungsbilanz eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Vorteilsrechnung ist, also möglicherweise auch Vor- und Nachteile erfaßt, die sich nicht im Zuständigkeitsbereich und Haushalt der privatisierenden Gebietskörperschaft niederschlagen.

SPIELRAUM FÜR DAS ENGAGEMENT DER PRIVATEN

Leistungsbereiche der Gemeinden	Ganz kommunal	Teils privat	Ganz privat
Verwaltung	84,5	15,1	0,4
Grundbesitz			
Straßenreinigung	22,1	30,0	47,9
Schwimmbäder	79,2	14,8	6,0
Kanalreinigung	21,2	36,3	42,5
Datenverarbeitung	77,8	20,6	1,6

Stadtplanung	19,5	64,0	16,5
Abwasserbeseitigung	75,3	22,0	2,7
Gebäudereinigung	18,8	74,3	7,7
Wirtschaftsförderung	69,5	30,1	0,4
Schlacht- u. Viehhöfe	17,1	-	82,9
Musikschulunterricht	61,3	16,1	22,6
Wohnungsvermittlung	16,7	55,6	27,7
Markteinrichtungen	60,9	25,5	13,6
Theatervorführungen	15,9	40,5	43,6
Parkplätze	59,3	32,8	7,9
Ausstellungen	15,6	67,9	16,5
Winterdienst	55,8	41,9	2,3
Jugendeinrichtungen	14,3	62,7	23,0
Bücherausleihe	54,3	22,4	23,3
Wartung Straßen- beleuchtung	13,1	11,3	75,6
Grünflächenpflege	51,7	47,1	1,2
Friedhöfe	51,6	37,9	10,5
Konzertveranstaltungen	11,9	54,6	33,5
Fremdenverkehrs- förderung	49,3	47,1	3,6
Müllabfuhr	11,4	25,5	79,5
Kindereinrichtungen	10,0	61,5	28,5
Kantinen	41,8	16,4	41,8
Druckarbeiten	7,7	73,0	19,3
Tierparks	37,1	20,0	42,9
Verkehrsplanung	7,0	70,8	22,2
Gebäudebewachung	36,4	18,2	45,4
Wartung	6,5	69,4	24,1
Kraftfahrzeuge			
Betrieb Sportstätten	36,0	64,0	-
Wäschereinigung	5,3	24,3	70,4
Straßenunterhalt	33,7	63,2	3,1
Grabpflegedienst	4,7	14,2	81,8
Friedhofsgärtnerei	32,3	18,8	48,9
Alteneinrichtungen	4,4	35,6	60,0
Wartung Verkehrs- einrichtungen	23,5	49,8	26,7
Vermessungsleistungen	4,4	27,2	68,5
Planung, Bauleitung	2,3	90,7	7,0

Quelle: Erhebung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes der Universität Köln, 1991 (Angaben in Prozent)

Die Formulierung des Katalogs der konkreten Umsetzungsmaßnahmen stützt sich vorrangig auf

- die Planung der notwendigen gesetzgeberischen und/oder vertraglichen Arbeiten;
- Organisations-, Personal- und Sozialplanung;

- eine abgestimmte Investitions-, Kosten- und Finanzplanung zum Ende der Umstellungsphase.

Zur Koordination der einzelnen Maßnahmen ist die bei privatwirtschaftlichen Großprojekten übliche **Netzplantechnik** nützlich. Standardisierbare Massenarbeiten lassen sich durch den konsequenten Einsatz der **IuK-Technik** erleichtern.

Wie leitet man Privatisierungsverfahren ein?

Bevor also ein Privatisierungsantrag gestellt wird, muß man sich mit den verschiedenen Betriebsmodellen vertraut machen und beispielsweise die Umwandlung eines Regiebetriebes oder eines Eigenbetriebes fordern. Echte Privatisierung erreicht man allerdings nur **beim Betreiber- und beim Kooperationsmodell**.

Anträge zur Privatisierung kommunaler Leistungen

Genereller Antrag (Beispiel)

Es empfiehlt sich ein Antrag auf Erfassung aller kommunalen Regiebetriebe. Der Text des Antrages hat dann etwa folgenden Wortlaut:

„Die X-Fraktion der Gemeinde Y beantragt, der Rat der Gemeinde wolle beschließen: Die Verwaltung wird beauftragt,

- alle Tätigkeiten der Gemeinde aufzulisten, die nicht hoheitliche Aufgaben sind;
- zu ermitteln, wieviele Beschäftigte in den verschiedenen Bereichen tätig sind;
- die einzelnen Tätigkeiten und die entsprechenden Kosten mit Angeboten der Wirtschaft zu vergleichen;
- zu prüfen, welche Tätigkeit in welchem Zeitraum privatisiert werden kann.“

Antrag auf Privatisierung eines städtischen Hallenbades (Beispiel)

Die X-Fraktion im Rat der Stadt Y stellt den Antrag, der Rat der Stadt solle beschließen:

„Die Verwaltung wird beauftragt zu überprüfen, ob und in welcher Form der Betrieb des städtischen Hallenbades an einen privaten Betreiber vergeben werden kann. Der Rat wird über das Ergebnis der Prüfung baldmöglichst unterrichtet.

Begründung: Der X-Fraktion ist bekannt, daß in der Stadt Z die bisher öffentlich betriebenen Hallenbäder privatisiert wurden, d.h. an private Bademeister verpachtet werden konnten. In einem Fall konnte dadurch erreicht werden, daß die Stadt nicht nur die Personalkosten für die bisher im Dienst der Stadt tätigen 3 Bademeister in Höhe von rd. 150.000 DM jährlich, sondern auch die gesamten Energiekosten für den Betrieb des Hallenbades einsparen konnte. Ähnliche Beispiele sind uns bekannt. Die X-Fraktion ist deshalb der Auffassung, daß von der Verwaltung schnellstmöglich überprüft werden sollte, ob ähnliche Modelle in unserer Stadt durchgeführt werden können.“

Antrag auf Privatisierung der gärtnerischen Pflege (Beispiel)

Die X-Fraktion im Rat der Stadt Y beantragt, der Rat der Stadt solle beschließen:

„Die Verwaltung der Stadt wird beauftragt, die gärtnerische Pflege und Betreuung der öffentlichen Grünanlagen für private Unternehmen aus zuschreiben. Dem Rat ist ein Bericht

über die Ausschreibungsergebnisse und insbesondere ein Vergleich über die Kosten der Pflege- und Betreuungsarbeiten der öffentlichen Grünflächen durch hauptamtliche Mitarbeiter der Stadt und durch die privatwirtschaftlichen Unternehmen vorzulegen.

Begründung: Zahlreiche Städte aller Größenklassen haben inzwischen die Pflege des öffentlichen Grüns privatisiert. Die Vergleichsrechnungen zeigen deutlich, daß es weitaus wirtschaftlicher ist, die Pflegearbeiten an private Unternehmer zu vergeben. Aus den vorliegenden Gründen ist es sinnvoll, auch in der Stadt Y eine Vergleichsrechnung zwischen den Kosten der städtischen Betriebe und den Kosten der freien Unternehmen anzustellen. Nach Vorlage entsprechender Vergleichsrechnungen kann entschieden werden, ob die genannte Aufgabe privatisiert werden kann und damit Kosten im öffentlichen Haushalt eingespart werden können.“

Antrag auf Privatisierung der Müllabfuhr (Beispiel)

Die X-Fraktion im Rat der Stadt Y beantragt, der Rat der Stadt solle beschließen:

„Die Verwaltung wird beauftragt, für die Durchführung der Müllentsorgung der Stadt Y Vergleichsangebote von privaten Unternehmen einzuholen, die einen Kosten- und Leistungsvergleich zwischen Arbeiten der städtischen Bediensteten und dem städtischen Fuhrpark sowie privater Unternehmen ermöglicht. Der Rat ist von dem Ergebnis der Untersuchung schnellstmöglich zu informieren.

Begründung: Eine große Anzahl von Städten ist in letzter Zeit dazu übergegangen, die Abfallbeseitigung durch private Unternehmen durchführen zu lassen. Der Vergleich der Kosten, welche der öffentlichen Hand bei eigener Organisation und Durchführung entstehen und welche durch Vergabe an private Unternehmen anfallen, hat eindeutig ergeben, daß private Unternehmen die Arbeiten kostengünstiger durchführen können. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, die von der Stadt für die Bürger festzusetzenden Gebühren zu ermäßigen. Weiter ist ein erheblicher Personalabbau für die Stadt möglich, der auch eine Einsparung bei den Verwaltungskosten ermöglicht.

Auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung gibt es darüber hinaus eine Anzahl von leistungsfähigen Unternehmen, welche diese Leistungen anbieten können. Aufgrund der angespannten Haushaltslage unserer Stadt sollte daher baldmöglichst ein Kosten- und Leistungsvergleich erstellt werden, damit ggf. im Bereich der Gebührenhaushalte Kosteneinsparungen erzielt werden können.

Ein abschließender Bericht durch die Verwaltung ist dem Rat schnellstmöglich vorzulegen.“

Die alle Maßnahmen begleitende **Öffentlichkeitsarbeit** richtet sich sowohl an Mitarbeiter als auch an die von der Privatisierung betroffenen Bürger. Ist die rechtsschützende und sozialverträgliche Weiterbeschäftigung oder Überleitung von Mitarbeitern ohnehin sicherzustellen, so gilt es in der Öffentlichkeit insbesondere törichte Beschäftigungs- und Arbeitsplatzargumente auszuräumen: Ungeachtet der volkswirtschaftlichen Binsenweisheit, daß jedwede Einhebung von Steuern zur staatlichen Ausgabenfinanzierung zunächst einmal privatwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten beschneidet, kann der Staat die vereinnahmten Steuermittel nicht nur für Arbeitsplätze in seiner eigenen, sich oft nur selbst verwaltenden Bürokratie verwenden, sondern nutzbringender in Arbeitsplätze der güterschöpfenden Privatproduktion stecken.

PRIVATISIERUNGSGEWINNE

In vielen Kommunen wurden verschiedene Leistungen bereits privatisiert. Nach den bisherigen Erfahrungen konnten z.B. in folgenden Bereichen sehr hohe Einsparungen erzielt werden:

- Schlachthöfe mit Einsparungen von z.B. 4 - 5 Mio. DM pro Jahr in Hannover und von mehr als 800.000 DM pro Jahr in Köln;
- Abfallbeseitigung mit Einsparungen von z.B. 700.000 DM pro Jahr im Landkreis Grafschaft Bentheim;
- Gebäudereinigung mit Einsparungen von z.B. ca. 600.000 DM pro Jahr in Wilhelms-
haven, ca. 450.000 DM pro Jahr in Minden und ca. 200.000 DM pro Jahr in Delmenhorst;
- Städtereinigung mit Einsparungen von z.B. 400.000 DM pro Jahr in Delmenhorst;
- Grünflächenpflege mit Einsparungen von z.B. 147.000 DM pro Jahr in Hannover;
- Badeanstalten mit Einsparungen von z.B. je 50.000 DM pro Jahr in Esslingen und Warstein.

Generell kann von folgenden durchschnittlichen Einsparungen durch Privatisierung ausgegangen werden:

- Gebäudereinigung: 60% Ersparnis der Gebäudereinigungskosten;
- Bauhöfe: Ersparnis etwa 20% der Bauhofkosten;
- Omnibusbetriebe: 50 - 60% der öffentlichen Betriebskosten einsparbar;
- Kraftfahrzeugwerkstätten: ca. 50% der derzeitigen Kosten einsparbar;
- Druckereien: ca. 25 - 30% einsparbar;
- Wäschereien: 40 - 50% der laufenden Kosten einsparbar.

Quelle: Mittelstandsinstitut, Prof. Dr. Hamer, Hannover

3.2.5 Finanzierungsmodelle

Die wirtschaftliche Entwicklung vor allem in den neuen Ländern setzt u.a. eine entsprechende Infrastruktur ebenso voraus, wie sie einhergehen muß mit der Sanierung der Umwelt. Ein großer Teil der hierfür erforderlichen Aufwendungen ist mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verbunden. Nach vorliegenden Schätzungen beträgt z.B. der Finanzbedarf für die Sanierung bis zum Jahre 2000 in den neuen Ländern für

- den Bereich Abwasser 125,2 Mrd. DM,
- die Abfallbeseitigung 34,3 Mrd. DM,
- die Trinkwasserversorgung 16,9 Mrd. DM.

Der intensive Nachholbedarf ist also sehr groß, die finanziellen Spielräume der Kommunen sehr gering. So stiegen die Finanzierungsdefizite der Gemeinden Ost von minus 5,5 Mrd. DM im Jahr 1992 auf minus 9,0 Mrd. DM im Jahr 1993. Diese Tendenz wird sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen.

Zur Lösung dieses Konfliktes vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß eine private Finanzierung der kommunalen Infrastruktur wesentlich zur Befriedigung des infrastrukturellen Nachholbedarfes und zur Entlastung der Vermögenshaushalte der Kommunen in den neuen Ländern beitragen kann. Deshalb ist eine stärkere Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privatem Kapital, die sog. „Public-Private-Partnership“, notwendig. Die Entscheidung der Bürgerschaft von Rostock, im Dezember 1992, für eine privatwirtschaftliche Lösung im Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung durch die deutsch-französische „Eurowasser GmbH“ setzt in diese Richtung hoffnungsvolle Signale.

Die neuen Wege zur Finanzierung kommunaler Infrastruktur sind zum Teil gar nicht so neu. Sie werden jedenfalls schon seit einigen Jahren intensiv diskutiert. Nachfolgend werden einige Finanzierungsmodelle kurz skizziert.

Privatwirtschaftliche Finanzierungs- und Betreibermodelle

Vielfach auch als „Niedersächsisches Betreibermodell“ bezeichnet, da es zu Beginn der achtziger Jahre im Niedersächsischen Wirtschaftsministerium entwickelt wurde und im Land Niedersachsen insbesondere im Abwasserbereich praktische Erfahrungen vorliegen. In den neuen Ländern fungiert als erstes Betreibermodell die Kläranlage Plau am See.

Nach diesem Modell werden Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer kommunalen Kläranlage auf ein privatwirtschaftliches Dienstleistungsunternehmen übertragen.

Gebühren und Beiträge legt die nach wie vor abwasserbeseitigungspflichtige und gegenüber dem Betreiber umfassend kontrollpflichtige Kommune durch Satzung fest; sie werden von den privaten Haushalten und Betrieben an die Kommune entrichtet. Damit deckt die Gemeinde ihre Aufwendungen aus dem vertraglich vereinbarten Entgelt für den Investor/Betreiber sowie Unterhalt und Abschreibungen auf das ihr verbleibende Kanalnetz. Der private Betreiber erhält für die Übernahme der Aufgabe einen Festpreis, d.h. also einen bestimmten Betrag pro m³ Abwasser.

Da beim Betreibermodell keine Kreditaufnahme durch die Kommune erforderlich ist, tritt eine Entlastung des Vermögenshaushaltes ein. Für den Fall, daß Altanlagen an den Betreiber veräußert werden, findet in Höhe des Kaufpreises ein zusätzlicher Liquiditätszufluß (neben dem Entgelt für das Erbbaurecht) bei der Kommune statt.

Die Praxis zeigt, daß in vielen Fällen die Kommunen aus verschiedenen Gründen weiterhin im „Abwassergeschäft“ direkt involviert bleiben möchten. Als Lösung hierfür wurde das Kooperationsmodell entwickelt.

Public-Private-Partnership

Es gibt für die Public-Private-Partnership keine einheitliche Form, die Kooperation hat viele Gesichter. Im Prinzip handelt es sich um die Gründung oder Beteiligung an einer privatwirtschaftlichen Gesellschaft zur Optimierung öffentlicher Aufgabenerledigung bzw. zur Durchsetzung öffentlicher Ziele, verbunden mit der Erwartung, daß gemischwirtschaftliche Unternehmen das kommunale Entwicklungsziel schneller und umfassender durchsetzen können. Damit wird im Kooperationsmodell der direkte Einfluß der Kommune deutlich nach außen - und somit für den Bürger transparenter - dokumentiert.

Vorteilhaft erscheint an diesem Modell der Querverbund zur Erledigung anderer Selbstverwaltungsaufgaben, wie z.B. Wasser- und Energieversorgung. Querverbund kann u.a. heißen:

- gemeinsame Organisation,
- Kooperation der Bauleistungen,
- Verbund der laufenden Verwaltung (z.B. Gebührenabrechnung).

Immobilien-Leasing

Immobilien-Leasing bedeutet Anmietung von Objekten, die zuvor von privaten Dritten errichtet und finanziert wurden.

Investor und Eigentümer der Immobilie wird regelmäßig eine von der Leasinggesellschaft eigens für das jeweilige Vorhaben zu gründende Objektgesellschaft, deren alleiniger Gesellschaftszweck darin besteht, das Objekt zu errichten oder ggf. zu erwerben und zu nutzen, d.h. zu vermieten.

In der Regel ist davon auszugehen, daß die Kommune bereits Eigentümerin des Grundstücks ist und auch bleiben möchte. Deshalb wird sie mit der Objektgesellschaft einen Erbbaurechtsvertrag abschließen und als Entgelt eine Einmalzahlung oder einen laufenden Erbbauzins vereinbaren.

Von vielen Kommunen wird der zusätzliche Service einer Baumanagement-Gesellschaft gewünscht, die die Planung und Herstellung übernimmt. Daraus kann sich ein Zeitgewinn, ein Kostenvorteil und eine genaue Terminierung ergeben.

Mit der Fertigstellung wird das Vorhaben langfristig an den Leasingnehmer vermietet und zur uneingeschränkten Nutzung überlassen.

Bei dieser Gelegenheit sei darauf hingewiesen, daß Immobilien-Leasingverträge mit Kommunen und kommunalen Eigenbetrieben als kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Einzelgenehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde unterliegen.

Zum Ende des Mietvertrages kann der Leasingnehmer die unwiderrufliche Option haben, entweder

- den Mietvertrag fortzuführen oder
- das Objekt zu einem bereits bei Abschluß des Mietvertrages fest vereinbarten Kaufpreis, der sich am Restbuchwert orientiert, käuflich zu erwerben. Mögliche Wertsteigerungen des Objektes bleiben also in voller Höhe beim Leasingnehmer.

Alle bisherigen Kostenvergleiche zeigen, daß das Immobilien-Leasing für Kommunen infolge leasingspezifischer Zusatzkosten wie Gewinnaufschlag und Verwaltungskosten sowie relativ höherer Refinanzierungskosten des Leasingunternehmens in der Regel zu höheren Finanzierungskosten führt als die klassische Kreditaufnahme. Dieses Finanzierungsverfahren hat daher vornehmlich dort Chancen, wo die damit verbundenen steuerlichen Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden können. Anzuerkennen ist aber, daß einer spezialisierten Leasinggesellschaft infolge Marktstellung und Marktübersicht eine schnellere, effizientere Planung und dadurch eine Senkung der Investitionskosten und des Kapitalbedarfs gelingen könnte. Dies kann besonders in den Kommunen der neuen Bundesländer von erheblicher Bedeutung sein.

Fonds-Finanzierung

Geschlossene Immobilienfonds sind Kapitalsammel-Gesellschaften, deren Vermögen im wesentlichen aus einer oder mehreren Immobilien besteht. Zwischen dem Fonds als Eigentümer des Projekts und der Kommune als Nutzer liegt die gleiche Konstellation vor wie bei einer Leasing-Finanzierung. Der Immobilienfonds und das herkömmliche Finanzierungs-Leasing unterscheiden sich jedoch prinzipiell in der Art der Kapitalbeschaffung. Das Kapital wird durch Verkauf einer begrenzten Anzahl von Anteilscheinen sowie durch Fremdkapital beschafft.

Entsprechend ihrer Beteiligung an der Objektgesellschaft partizipieren die Anleger an den steuerlichen Vorteilen einer Immobilien-Investition, so daß sich für das Leasing-Engagement ein Einstandszins ergibt, der deutlich unter dem Kapitalmarktniveau liegt. Die somit bestehende Möglichkeit einer günstigen Refinanzierung kommt letztendlich bei der Kalkulierung der Leasingrate dem Leasingnehmer zugute.

Leasing- und Fondsfinanzierungen kamen bisher beim Bau von Parkhäusern, Rathäusern und Freizeiteinrichtungen zur Anwendung.

Factoring

Ausgangspunkt des Factoring-Modells ist ein Vertrag, durch den ein privates Entsorgungsunternehmen die entsprechende Entsorgungsaufgabe von der Kommune übernimmt und dafür das weiterhin von der Kommune einzuziehende Gebührenaufkommen erhält. Investitionsmaßnahmen können dann dadurch finanziert werden, daß das Entsorgungsunternehmen Gebührenforderungen gegenüber der Kommune an eine Kreditbank verkauft, die ihrerseits die Finanzierungsmittel in Höhe des Forderungskaufpreises bereitstellt. Dadurch wird eine Vollfinanzierung möglich, ohne daß Eigenmittel vorhanden sein müssen.

Eine echte finanzwirtschaftliche Entlastung der Kommune ist nur dann zu erwarten, wenn das privatwirtschaftliche Entsorgungsunternehmen wirtschaftlicher und kostendeckender arbeitet als ein kommunaler Regiebetrieb.

Franchising

Ein neues Modell der Privatisierung könnte auch im Franchisingssystem liegen. Die Form des Franchising bietet sich aus mehreren Gründen als geeigneter Weg zur Privatisierung an, wobei sich Effizienz und zugleich Kunden- und damit Bürgernähe miteinander verbinden. Die Basis bildet dabei jeweils ein einheitlicher Betriebstyp, mit dem sich Synergieeffekte von Erfahrungsaustausch, Know-how-Transfer bis hin zur Organisationsentwicklung erzielen lassen. Franchising könnte heute schon bei der Privatisierung von z.B. der

- Straßen- und Gebäudereinigung
- Kanalunterhaltung
- Verkehrssicherung
- Entsorgung
- Kindergärten
- Erwachsenenbildung
- Altenpflege und der
- Schwimmbäder oder Grünflächenpflege

genutzt werden.

Franchising eignet sich insbesondere dort, wo kommunale Dienstleistungsbereiche heute schon privat betrieben werden.

Bedenken der Kommunen hinsichtlich der Minderung ihrer Einflußmöglichkeiten lassen sich durch eine direkte Beteiligung am Franchisingunternehmen zerstreuen.

VOR- UND NACHTEILE PRIVATER FINANZIERUNGSMODELLE - CHECKLISTE -

Jeder Finanzierungsvorgang hat spezifische Umstände und Erfordernisse. Eine generelle Wertung ist deshalb sehr schwierig. Im Einzelfall sind folgende Fragen zu prüfen:

- Besteht die Möglichkeit einer klassischen Kreditfinanzierung?
- Wenn diese Möglichkeit besteht: gibt es Gründe, die dennoch für eine Sonderfinanzierungsform sprechen?
- Wenn die normale Kreditfinanzierung nicht möglich ist: ist die Investitionsmaßnahme so dringend, daß die Sonderfinanzierungsformen geprüft werden müssen?
- Geht es bei der Sonderform primär um die Finanzierung oder wird die Einbindung Privater auch für das Projektmanagement und gar für den Betrieb gesucht?
- Gibt es für die Kommune ausreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten oder besteht bei der in Aussicht genommenen Form die Gefahr, daß einheitliche örtliche Kommunalpolitik und damit die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt wird?
- Werden durch die Sonderfinanzierung die finanziellen Lasten der Kommune nicht nur lediglich in die Zukunft verschoben?
- Stehen den durch die Sonderfinanzierungsform herbeigeführten finanziellen und kommunalpolitischen Belastungen der Kommune genügend echte Effizienzgewinne und Synergiepotentiale gegenüber?
- Hat die Kommune für die anspruchsvolle Vertragskonstruktion der Sonderfinanzierung ausreichende Beratungshilfe?

Quelle: Schuster/Dill (Hrsg.), Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren, Band 2, Köln 1992, S. 73f.

ANHANG 1

Leitlinien des Deutschen STÄDTETAGES zur Privatisierung

(Beschluß des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 22. September 1993)

1. Die angespannte Finanzsituation der kommunalen Haushalte, die Fülle der eigenen und vom Staat übertragenen Aufgaben und der große Investitionsbedarf vor allem in den neuen Bundesländern sind Anlaß für eine erneute Privatisierungsdiskussion in den Städten.
2. Die Bandbreite der Privatisierungsformen ist groß. Sie reicht von der bloß formalen Privatisierung (Wahl privatrechtlicher Rechtsformen) über die Beauftragung privater Dritter zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und privatwirtschaftliche Formen kommunaler Investitionsfinanzierung bis hin zur materiellen Privatisierung, bei der öffentliche Aufgaben/Einrichtungen (endgültig) auf Private übertragen werden.
3. Aufgaben der klassischen Hoheits- und Eingriffsverwaltung können schon aus Rechtsgründen nicht hinausverlagert werden, wohl aber vorbereitende Tätigkeiten. Im Bereich der Leistungsverwaltung ist Privatisierung - zumindest in der Form der Beauftragung privater Dritter - grundsätzlich zulässig. Besonders geeignet für eine echte Privatisierung sind erfahrungsgemäß die Annexaufgaben der öffentlichen Verwaltung.
4. Da städtische Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge am Gemeinwohl orientiert sind, kann und darf allein betriebswirtschaftliches Kalkül nicht das entscheidende Kriterium für eine Privatisierung sein.

5. Die pauschale Annahme, daß privatwirtschaftliche Modell immer die schnelleren, leistungsfähigeren und kostengünstigeren Wege zur öffentlichen Aufgabenerfüllung böten, ist ebenso unzutreffend wie die Auffassung, daß nur die öffentliche Aufgabenerfüllung die allein richtige Lösung für den Bürger sei. Generelle gesetzliche Privatisierungsge- und -verbote sind abzulehnen.
6. Die Entscheidung über die Art der Aufgabenerfüllung kann nur im Einzelfall anhand detaillierter Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen und unter Abwägung der sonstigen maßgeblichen Faktoren getroffen werden. Hierbei sind insbesondere die politische Bedeutung des Aufgabenbereichs und die noch verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten der Stadt zu berücksichtigen. Die Kommunalaufsichtsbehörden sollten die eigenverantwortlichen Entscheidungen der Kommunen weitestgehend respektieren. Genehmigungsvorbehalte sind abzulehnen.
7. Die Privatisierung kann eine Chance zu mehr Wirtschaftlichkeit und Flexibilität sein. Sie ermöglicht außerdem eine selbständige Finanzierung sowie die Abkoppelung von haushaltsrechtlichen und personalwirtschaftlichen Sachzwängen. Auch steuerliche Vorteile können ins Gewicht fallen.
Diese möglichen wirtschaftlichen Vorteile sind abzuwägen gegen die politische, soziale oder kulturelle Bedeutung des Aufgabenbereichs, gegen mögliche nachteilige Auswirkungen auf die Bürgerschaft und vor allem gegen den Verlust an Steuerungsmöglichkeiten für die Stadt.
8. Jede Privatisierung bedeutet einen Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für die Kommune. Dieser ist am größten bei der materiellen Privatisierung, bei der eine kommunale Aufgabe - häufig endgültig - auf private Personen oder Gesellschaften übertragen wird. Hierbei kann die Kommune Einfluß nur noch durch Gestaltung des Übertragungsvertrages ausüben.
Bei der Beauftragung privater Dritter zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten deshalb bedenklich sein, weil und soweit die Kommune öffentlich-rechtlich gegenüber dem Bürger und Gebührenzahler verantwortlich bleibt und zwar sowohl für die ordnungsgemäße Erfüllung der öffentlichen Aufgabe als auch für die Höhe der Gebühren. Insoweit ist insbesondere für den Fall des Konkurses des privaten Betreibers Vorsorge zu treffen.
Bei der Gründung von Eigen- und Beteiligungsgesellschaften muß der Stadt bewußt sein, daß ihre Einflußmöglichkeiten wegen der gesellschaftsrechtlichen Rechte und Pflichten der entsandten kommunalen Vertreter reduziert sein können.
9. Bei der Finanzierung kommunaler Investitionen hat sich der „Kommunalkredit“ für die Städte mittel- und langfristig als gute Finanzierungsform erwiesen. Dennoch sollten den Städten alternative Finanzierungsarten zur Verfügung stehen und nicht unnötig erschwert werden durch die Aufsichtsbehörde.
Empfänger öffentlicher Förderung sollte stets der öffentliche Aufgabenträger sein, nicht der private Dritte, der im Wettbewerb zu Mitbewerbern steht. Förderrichtlinien von Bund und Land sollten die Aufgabenerledigung durch private Dritte nicht ausschließen bzw. erschweren.
10. Die Städte unternehmen alle Anstrengungen, um sich selbst immer mehr zu leistungskräftigen Dienstleistungsunternehmen zu entwickeln. Zahlreiche Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung und zu neuen Steuerungsmodellen („Unternehmen Stadt“) belegen dies.

ANHANG 2

Thesen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Privatisierung von Öffentlichen Aufgaben im gemeindlichen Bereich

(Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 10. Mai 1994 in Altenburg)

1. Der notwendige Ausbau einer funktionierenden öffentlichen Infrastruktur in den neuen Bundesländern, vornehmlich im Verkehrs- und Umweltbereich, und der hiermit verbundene gewaltige Investitionsbedarf bieten erstmalig einen sachlichen Aufhänger für eine grundsätzliche Privatisierungsdiskussion. Hinzu tritt zeitgleich die angespannte Haushaltssituation bei den Städten und Gemeinden, die eine umfassende Aufgabenkritik öffentlicher Aufgaben nahelegt.
2. Unter der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Aufgaben werden die unterschiedlichsten Formen der Übertragung von Aufgaben durch die Städte und Gemeinden auf andere Träger oder auch die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben durch Private verstanden. Die Bandbreite reicht von der lediglich formalen Privatisierung, also die Heranziehung der Rechtsformen des privaten Gesellschaftsrechts zur gemeindlichen Aufgabenbewältigung, über die Einschaltung privater Erfüllungsgehilfen als Betriebsführer oder -betreiber, der Einbeziehung privaten Know-hows und privaten Kapitals in die gemeindliche Aufgabenerfüllung, der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch gemeinnützige Organisationen bis schließlich hin zur materiellen Privatisierung, also der vollständigen Übertragung gemeindlicher Aufgaben und Einrichtungen auf private Unternehmen im Sinne einer umfassenden Verlagerung.
3. Die Städte und Gemeinden stehen der Einbeziehung privaten Know-hows und auch - je nach konkreter Fallgestaltung - privaten Kapitals in die gemeindliche Aufgabenerfüllung aufgeschlossen gegenüber. Gerade die schwierige Problemlage der Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern sowohl in organisatorischer, personeller als auch insbesondere finanzieller Hinsicht läßt mit Blick auf die erforderliche Beschleunigung der Investitionen eine verstärkte Bereitstellung privaten Kapitals als wünschenswert erscheinen. Konkrete Ausgestaltungen einer derartigen Public-Private-Partnership, wie z.B. die Beteiligung von regionalen Energieversorgungsunternehmen an vielen ostdeutschen Stadtwerken, belegen, daß gemeindlicherseits keine starren Positionen bezogen werden, sondern im Einzelfall eine praktische, den konkreten Rahmenbedingungen Rechnung tragende Lösung gesucht wird. Beim Auf- und Ausbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern ist darüber hinaus der Einsatz von Privaten insbesondere im Rahmen von Beratungstätigkeiten und in den Dienstleistungsbereichen von gewichtiger Bedeutung.
4. Privatisierung ist kein neuer Schwerpunkt gemeindlichen Handelns, sondern in der Vergangenheit weitestgehend von den Städten und Gemeinden des kreisangehörigen Raumes praktiziert worden. Verschiedentlich ist das unter Berücksichtigung aller rechtlichen und sozialen Fragen zur Verfügung stehende Privatisierungspotential bereits weitestgehend ausgeschöpft worden. Dennoch stellen sich die Städte und Gemeinden der aktuellen Diskussion; sie sind bereit, offen und vorurteilsfrei in eine Sachprüfung darüber einzutreten, inwieweit im Einzelfall Tätigkeitsfelder, die nicht zwingend ein gemeindliches Handeln erfordern, der Wirtschaft, den freien Berufen, privaten oder gemeinnützigen Institutionen überlassen werden sollten.
5. Der DStGB erwartet von allen Beteiligten an dieser Diskussion, vornehmlich im Bund und in den Ländern, eine sachliche und vorurteilsfreie Auseinandersetzung mit der vielschichtigen Privatisierungsproblematik - frei von Dogmatik und Ideologie. Nicht hilfreich sind insbesondere pauschalierende Betrachtungsweisen oder gar gesetzliche Privatisie-

- rungsge- bzw. -verbote: Das Schlagwort „Private Dienstleistungen sind besser und billiger, öffentliche Dienstleistungen sind schlechter und teurer“ ist ebenso unzutreffend wie die Auffassung, daß nur die öffentliche Aufgabenerfüllung die allein richtige Lösung für den Bürger sei. Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist es daher weder sachgerecht, sich einer Privatisierung grundsätzlich zu verweigern, noch vertretbar, die Privatisierung als Allheilmittel oder Wunderwaffe zu betrachten.
6. Die Entscheidung über eine Privatisierung in einer Gemeinde erfordert eine eingehende und differenzierende Auseinandersetzung mit der Gesamtproblematik, die sich einer generellen Aussage „Pro“ oder „Contra“ entzieht: Die Entscheidung über die Art der Aufgabenerfüllung kann vielmehr nur im Einzelfall vor Ort durch die Gemeinde aufgrund detaillierter Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen und unter Abwägung aller maßgeblichen Faktoren, insbesondere der rechtlichen Schranken der Privatisierung, der politischen Bedeutung des Aufgabenbereichs und der noch verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde, getroffen werden.
 7. Zum Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung gehört grundsätzlich auch das Recht, für geeignete Unternehmen und Einrichtungen auf Rechtsformen des privaten Rechts zurückzugreifen. Städte und Gemeinden benötigen damit eine freie Wahlmöglichkeit zwischen allen ihnen zur Verfügung stehenden Organisationsformen, namentlich zwischen dem öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieb und privatrechtlichen Unternehmensformen, insbesondere GmbH, aber auch AG. Die richtige Forderung nach einem „Unternehmen“ Stadt ist nur dann zu verwirklichen, wenn eben dieser Stadt auch sämtliche Optionen der Privatwirtschaft zugestanden werden.
 8. Das grundsätzlich angesprochene gemeindliche Privatisierungspotential unterliegt insbesondere rechtlichen Schranken. Einer Privatisierung entzogen ist zunächst der gesamte Bereich der sog. Eingriffsverwaltung. Privatisierungsfähig sind hingegen im Grundsatz die Aufgaben kommunaler Leistungsverwaltung, häufig allerdings unter Beachtung weitergehender grundgesetzlicher oder spezialgesetzlicher Schranken nur in der Ausgestaltung des privaten Erfüllungsgehilfen. Generell privatisierungsfähig sind hingegen schließlich etwaige Hilfstätigkeiten Privater im Rahmen der gemeindlichen Aufgabenerfüllung (sog. Annexaufgaben).
 9. Städte und Gemeinden sind keine Privatunternehmen im ausschließlich ökonomischen Sinn, sondern umfassende „politische Unternehmen“ bzw. „öffentliche Dienstleistungsunternehmen“, die dem Bürger eine Gemeinde als politische Heimat, soziales Netz und kulturellen Mittelpunkt vermitteln. Eine ausschließlich betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise kann somit nicht das alleinige Kriterium für eine Privatisierungsentscheidung sein. Privatisierung kann auch nicht bedeuten, daß die Gemeinden sich lediglich von den Aufgaben oder Bereichen trennen, die gewinnträchtig sind oder sein können. Die Gemeinde muß auch defizitäre Aufgaben wahrnehmen, so daß sie andererseits auch potentieller Erträge, etwa durch den Betrieb wirtschaftlicher Unternehmen im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, bedarf.
 10. Privatisierung kann nicht bedeuten, daß der Einfluß des Bürgers und der durch ihn demokratisch legitimierten Organe auf die Erledigung gemeindlicher Aufgaben schwindet. Der Gewährleistung einer fortbestehenden öffentlichen Steuerung und Kontrolle durch die Gemeinde bedarf daher bei einer Privatisierungsentscheidung besonderer Aufmerksamkeit. Sorgfalt ist nicht nur geboten bei der Ausgestaltung des Übertragungs- bzw. Betreibervertrages, sondern auch bei der Wahl der Organisationsform gemeindlicher Eigen- gesellschaften und diesbezüglicher Gesellschaftsverträge oder Satzungen.
 11. Der im Rahmen der Privatisierungsdebatte erhobenen Forderung nach besserer, billigerer und wirtschaftlicherer öffentlicher Dienstleistung kann auch durch die Optimierung vorhandener Verwaltungs- und Organisationsstrukturen einer Gemeinde hin zu einem

umfassenden öffentlichen Dienstleistungsunternehmen vor Ort begegnet werden. Privatisierung bedeutet daher auch, daß sich die Gemeinden dem Ziel der Wirtschaftlichkeit und Leistung verpflichtet fühlen, die Bemühungen um rationelle und kostengünstige Erledigung der gemeindlichen Aufgaben intensivieren und insbesondere auch betriebswirtschaftliche Management- und Rechnungsmethoden in die bisherigen Rathausstrukturen integrieren. Begriffe wie „Konzern“ oder „Unternehmen Stadt“, Marketing, Controlling, Lean-Administration, Public-Private-Partnership, dezentrale Ressourcenverantwortung oder Budgetierung stehen für die vielfältigen Bemühungen der Städte und Gemeinden, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren und effizientes Verwaltungshandeln sicherzustellen,

12. Die Privatisierung durch Übertragung öffentlicher Aufgaben der Leistungsverwaltung auf gemeinnützige Organisationsformen sollte wie bisher genutzt und noch weiter ausgebaut werden. Dieses ehrenamtliche Engagement der Bürger darf nicht durch den Vorrang privater, gewinnorientierter Unternehmungen zurückgedrängt werden.
13. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben darf nicht zu höheren Belastungen der Bürger führen (z.B. Besteuerung der Abwasserbeseitigung). Die unterschiedliche steuerliche Behandlung hoheitlicher und privater Aufgabenerfüllung entspricht unserem Rechtssystem. Dieser Unterschied ist allein noch keine Rechtfertigung für eine Änderung bestehender steuerlicher Vorschriften.
14. Eine Privatisierung der Sparkassen würde nicht nur zu einer empfindlichen, ordnungspolitisch verfehlten Einschränkung des Wettbewerbs in der Kreditwirtschaft führen, sondern insbesondere auch zu einer Beeinträchtigung einer funktionierenden breiten Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Bankdienstleistungen in der Fläche. Auch mit fiskalpolitischen Überlegungen sind diese Konsequenzen nicht zu rechtfertigen. Die öffentlich-rechtliche Struktur des Sparkassenwesens mit seiner engen kommunalen Bindung ist unverzichtbar. Auf der Grundlage der erreichten Standards werden die Sparkassen ihre Aufgabe auch mit Hilfe des bestehenden Verbundsystems im EG-Binnenmarkt erfüllen können.

ANHANG 3

Verstärkter Einsatz privatwirtschaftlicher Lösungen im Infrastrukturbereich in den neuen Ländern

(Beschuß des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder vom 7./8. Oktober 1993)

1. Der AK III nimmt den ersten Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 30.8.1993 zur Beschleunigung des Aufbaus einer effizienten Umweltschutzinfrastruktur in den neuen Ländern durch privatwirtschaftliche Organisationsformen zur Kenntnis. Soweit der Bericht Aussagen zu privaten Investitionen für großtechnische Anlagen der Umweltschutzinfrastruktur in der Trägerschaft der Länder macht, sieht der AK III von einer Stellungnahme ab.
2. Der AK III nimmt zu den im Bericht angeführten privatwirtschaftlichen Lösungsmodellen für kommunale Aufgaben im Bereich der Abwasser- und Abfallentsorgung sowie der Trinkwasserversorgung wie folgt Stellung:
 - a) Die Aufgaben der Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung einschließlich deren Organisationsform gehören zum Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere der kommunalen Organisationshoheit, wie sie in

Art. 28 Abs. 2 GG den Kommunen garantiert sind. Dieser verfassungsrechtliche Aspekt wird in dem vorliegenden Bericht verkannt. Auch die in ihm zum Ausdruck kommende Tendenz, die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Kommunalrecht zu übergehen, ist bedenklich.

- b) Der Bericht hat die Möglichkeiten und Chancen der kommunalen Aufgabenerledigung in den genannten Bereichen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft nicht im Blick. Bei Verwirklichung aller vorgeschlagenen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen entsteht aus deren Zusammenwirken ein Vorrang für private Unternehmen gegenüber kommunalen Unternehmensformen (Regiebetriebe, Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften).
- c) Der Bericht unterstellt eine größere Effizienz privater Unternehmen, ohne deren Überlegenheit im einzelnen zu belegen. Die in diesem Zusammenhang genannten Vorteile Privater kommen über allgemeine Schlagworte nicht hinaus. Dem steht in den alten Bundesländern die Erfahrung gegenüber, daß die kommunalen Aufgaben in den Bereichen Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung in kommunalen Unternehmensformen (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Eigengesellschaft) ganz überwiegend mit beeindruckender Effizienz wahrgenommen werden (z.B. Stadtwerke, Klärwerke, Fernwasserzweckverbände). Private Dritte dürfen nur dann eingeschaltet werden, wenn sie nach Durchführung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs die kommunalen Aufgaben effektiver und kostengünstiger als kommunale Unternehmen wahrnehmen können.
- d) Die alten Bundesländer werden gebeten, im Rahmen ihrer Verwaltungshilfe für die Kommunalverwaltungen der neuen Bundesländer einen Schwerpunkt beim Aufbau und bei der Unterstützung kommunaler Unternehmensformen und Zweckverbände zu setzen, um bestehende Defizite in diesem Bereich möglichst rasch abzubauen. Grundsätzlich soll sich der Bund auch bei der Beratung der neuen Bundesländer mit Rücksicht auf die Kompetenzen der Bundesländer und mit Rücksicht auf das Recht der kommunalen Selbstverwaltung Zurückhaltung auferlegen und nur in Abstimmung mit den zuständigen Stellen in den Ländern und Kommunen tätig werden. Soweit der Bund in den neuen Ländern Beratungshilfe leistet, wird er aufgefordert, in gleicher Weise, wie er ein umfassendes Angebot zur technischen, rechtlichen und ökonomischen Beratung über Möglichkeiten und Organisationsformen privatwirtschaftlicher Lösungen zu machen beabsichtigt, für die Kommunen in den neuen Bundesländern auch über die Chance und Vorteile der Aufgabenwahrnehmung in kommunalen Unternehmensformen ein qualifiziertes Beratungsangebot zu organisieren.
- e) Die im Bericht geforderte steuerrechtliche Gleichstellung der öffentlich- und privatrechtlich organisierten Abfall- und Abwasserbeseitigungsunternehmen lehnt der AK III mit Blick auf die daraus resultierende Erhöhung der Gebührenbelastung der Bürger ab. Zur Begründung im einzelnen wird auf den Beschluß zu TOP 4 der Sitzung des AK III am 7./8.10.1993 in Köngernheim verwiesen.
- f) Die in der Rechnungslegung verselbständigten kommunalen Organisationsformen können in Verbindung mit der Möglichkeit, kostendeckende Entgelte zu erheben, die gleichen Finanzierungsinstrumente für kommunale Umweltschutzinfrastrukturmaßnahmen erschließen, wie sie privaten Unternehmen zur Verfügung stehen. Sie lassen damit in gleicher Weise die öffentlichen Haushalte von Finanzierungskosten unbelastet.
- g) Das Kommunalrecht der Länder ermöglicht in Übereinstimmung mit den Wassergesetzen und dem Abfallgesetz des Bundes bereits jetzt den Kommunen, sich zur Erfüllung ihrer Abwasserbeseitigungs- und Abfallentsorgungspflicht eines privaten Dritten zu bedienen.

- h) Der Bericht vernachlässigt, daß auch bei Einschaltung Privater die Kommunen für die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung verantwortlich bleiben und daß im Falle eines Scheiterns der privaten Betreibermodelle die Grundverantwortung der Kommunen für die Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung wieder kommunalpolitische Brisanz erlangen kann. Muß eine Kommune in einer solchen Situation diese Aufgaben übernehmen, kommen auf die Bürger erhebliche Zusatzbelastungen zu.

ANHANG 4

Privatisierungskonzept der Staatsregierung des Freistaates Sachsen

(Auszüge; Sächsische Staatskanzlei 24. August 1993)

1. Allgemeine Ausgangssituation

Die Entwicklung der öffentlichen Kassen im Freistaat Sachsen ist von einem zunehmenden Kostendruck und Verschuldungsgrad gekennzeichnet. (. . .)

Deshalb muß der Einsatz von privatem Kapital und Know-how von der Staatsregierung in immer stärkerem Maße genutzt und gefördert werden. Der gegebene Ordnungsrahmen ist neu zu definieren. Das bedeutet jedoch keinen Rückzug des Staates aus seiner grundlegenden Verantwortung für den öffentlichen Bereich. (. . .)

Aufgabe des Staates ist vor allem die Gewährleistung und nicht so sehr die Erbringung von (Verwaltungs-)Leistungen. (. . .)

2. Privatisierungsfähigkeit von (Verwaltungs-)Aufgaben

2.1 Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte

Alle Aufgaben, bei denen weder die Verfassung noch die Natur der Sache einer Privatisierung entgegenstehen, sind privatisierungsfähig. Dies gilt für die gesamte Staatsverwaltung und die kommunale Ebene. (. . .)

Um den nicht privatisierungsfähigen Aufgabenbestand definieren zu können, ist zwischen den ausschließlichen (nicht privatisierungsfähigen) und den konkurrierenden (privatisierungsfähigen) Staatsaufgaben zu unterscheiden. Ausschließliche Staatsaufgaben sind durch den dem Staat vorbehaltenen Einsatz des physischen Zwanges gekennzeichnet. Das sind die traditionellen Bereiche des Militärs, der Polizei, der Justiz und der Vollstreckung. Demgegenüber sind alle konkurrierenden Staatsaufgaben als privatisierungsfähig einzustufen. Der Staat muß diese Aufgaben nicht selbst erledigen. Das gilt auch für die sozialstaatlich motivierten Bereiche der Staatsverwaltung. Das Sozialstaatsprinzip ist ein normatives Strukturelement unserer Verfassung und bestimmt nur das „Was“, das Ziel, die gerechte Sozialordnung; es läßt aber das „Wie“, d.h. die Wege zu diesem Ziel, offen. Sozialstaatliche Anliegen und privatwirtschaftliche Tätigkeit schließen sich also nicht aus.

2.2 Arbeits- und tarifrechtliche Gesichtspunkte

Auf der einfach-gesetzlichen Ebene steht das Arbeits- und Tarifrecht des öffentlichen Bereichs grundsätzlich Privatisierungen nicht entgegen. (. . .)

(. . .) nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes [können] Arbeitsverhältnisse einem Privaten nur dann übertragen werden, wenn jeder betroffene Arbeitnehmer dieser Übertragung zustimmt.

3. Subsidiaritätsgrundsatz

Leitprinzip der Aufgabenzuweisung im Freistaat Sachsen soll das Subsidiaritätsprinzip sein: Die öffentliche Hand sollte keine Aufgaben wahrnehmen, die private Unternehmen und freie Berufe mindestens gleich gut oder rascher und wirtschaftlicher erfüllen können. (. . .)

(. . .) der Staat [soll] sich auf Kontroll-, Gewährleistungs- und Korrekturfunktionen beschränken. (. . .)

4. Aufgaben- und Organisationsprivatisierung

Die zahlreichen Privatisierungsvarianten sind nach der Art und der Tragweite zu unterscheiden, in der Private öffentliche Aufgaben wahrnehmen sollen sowie nach der Struktur und der Trägerschaft der im Einzelfall tätig werdenden Personen des Privatrechts. Der Begriff der formellen Privatisierung bezeichnet solche Sachverhalte, bei denen der Staat oder die kommunale Ebene eine juristische Person des Privatrechts zur Aufgabenerfüllung heranziehen, die sie beherrschen oder an der sie beteiligt sind (sog. Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften). Hierbei handelt es sich um eine bloße Organisationsprivatisierung. Die Aufgabenerledigung bleibt im Zugriffsbereich des Staates bzw. der kommunalen Ebene. Sie kann mittels der gegebenen Einwirkungsmöglichkeiten weiterhin gesteuert werden.

Demgegenüber wird bei der materiellen Privatisierung eine öffentliche Aufgabe oder bisher öffentlich erledigte Aufgabe einem Privatrechtssubjekt übertragen, das vom Staat oder der kommunalen Ebene völlig unabhängig ist. In diesen Fällen zieht sich der Staat völlig aus der Aufgabenerfüllung zurück und übernimmt lediglich die Kontrolle der Aufgabenerledigung, sofern dies erforderlich ist. Hierbei handelt es sich um eine echte Aufgabenprivatisierung. Bei dem Verhältnis beider Privatisierungsmöglichkeiten ist die Erkenntnis zu berücksichtigen, daß gewerbliche Unternehmen in öffentlicher Hand in aller Regel weniger effizient wirtschaften als private Unternehmen. Private Anbieter stehen i.d.R. in einem Preiswettbewerb und können Kosten nicht auf die Gemeinschaft abwälzen. Sie sind einem System von Leistungsanreiz und Druck ausgesetzt. Grundsätzlich ist deshalb die Aufgabenprivatisierung der Organisationsprivatisierung vorzuziehen. Eine weitergehende Aussage kann ohne Kenntnis des konkreten Einzelfalls nicht getroffen werden. Jede Privatisierungsentscheidung enthält Werturteile, die für jeden konkreten Einzelfall gefällt werden müssen und die den jeweiligen Entscheidungsträgern weder abgenommen werden können noch sollen. Zudem existiert nicht in allen Bereichen bereits ein Markt. Sofern dieser erst entstehen muß, kann die Organisationsprivatisierung der notwendige erste Schritt einer nachfolgenden Aufgabenprivatisierung sein.

5. Sozialverträglichkeit der Privatisierung

Die Forderung nach Sozialverträglichkeit steht in einem Spannungsverhältnis zu dem Ziel des Stellenabbaus. Der Personalabbau kann auf folgende Weise realisiert werden:

- keine Neueinstellungen in den betroffenen Bereichen mehr (Stellensperren)
- Umsetzung der Betroffenen auf andere Arbeitsplätze
- Ausscheiden von Bediensteten wegen Erreichens der Altersgrenze (i.V. m. kw-Vermerken)
- Wechsel der betroffenen Bediensteten zum neuen Arbeitgeber aufgrund eines neuen Arbeitsverhältnisses oder mittels Personalgestellungsvertrag.
- Ein derartiger Wechsel ist nur mit Zustimmung der betroffenen Bediensteten zulässig. Die Grenzen des Beamten- und Tarifvertragsrechts gelten sowohl für den Arbeitgeberwechsel als auch für Personalgestellungsverträge.
- freiwilliges Ausscheiden beim öffentlichen Arbeitgeber ggf. gegen Abfindung.

Die vorgenannten Möglichkeiten werden i.d.R. nur in Kombination zum Ziel führen. Dabei liegt auf der Hand, daß der gewünschte Personalabbau nur über einen längeren Zeitraum realisiert werden kann. Dies hat zur Konsequenz, daß es zum Teil zu einem Verbleib von Bediensteten im öffentlichen Dienst über den Bedarf hinaus kommen kann, was zu einer Verteuerung der jeweils in Rede stehenden Privatisierungsmaßnahme führt. Gleichwohl können diese Kosten nicht als Kosten im Sinne des oben dargestellten Gesamtkostenbegriffs verstanden werden. Es sind Kosten der Sozialverträglichkeit, also Kosten des Privatisierungsvorgangs als solchem und keine der staatlichen/kommunalen oder privaten Aufgabenerledigung. (. . .)

6. Aufgabenkommunalisierung

Die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips erfordert nicht nur eine Aufgabenprivatisierung, sondern auch, sofern eine Privatisierung nicht in Betracht kommt, die Aufgabenkommunalisierung. Maßgebend für die Zuweisung von Verwaltungsaufgaben zu den einzelnen Verwaltungsebenen ist der jeweilige funktionale Zusammenhang. Die Verwaltungsaufgaben müssen im Interesse der Sach- und Bürgernähe in der Regel dort wahrgenommen werden, wo sie anfallen, das heißt durch die Landratsämter und Kommunen. Nur dort, wo örtliche und überörtliche Interessen ausgeglichen werden müssen oder Aufgaben wirksam und effizient kleinräumig nicht gelöst werden können, sollen die Aufgaben auf Regionalebene erledigt werden.

7. Voraussetzungskatalog für eine private Aufgabenerledigung

Die Übertragung auf Private oder die Heranziehung Privater bei der Erledigung von Aufgaben kommt nur jenseits der Eingriffsverwaltung im engeren Sinne in Betracht (s.o.).

7.1 Leistungssicherheit

Die Aufgabe muß rechtlich und tatsächlich durch Private erfüllt werden können. Die erforderliche Leistungssicherheit muß gegeben sein, d.h. daß die Leistungserstellung durch Private

auf Dauer und in einer zu definierenden Qualität (Standard) gewährleistet sein muß. Das setzt eine persönliche und fachliche Eignung und institutionelle Zuverlässigkeit (Betriebsmittel, finanzielle Situation) des Privaten voraus. Um Leistungs- und Qualitätsverlusten vorzubeugen, muß zugunsten des Staates oder der kommunalen Ebene ein Mindestmaß an Kontrolle und die Möglichkeit der Rückführung der Aufgabe in den Verwaltungsbereich vorbehalten bleiben. (. . .)

7.3 Kosten

Die Kostenfolge der Privatisierung muß für Bürger und Unternehmen zumutbar bleiben. Staatliche Leistungen werden oftmals gegen Gebühren erbracht, die jedoch nicht kostendeckend sind. Vielmehr werden die Leistungen staatlich subventioniert, weil bestimmte allgemeine Verwaltungskosten oder Personalkosten, insbesondere aber kalkulatorische Kosten (Miete, Zins und Abschreibungen), nicht anteilig auf die jeweilige von der öffentlichen Hand erbrachten Leistungen umgelegt werden. Bei einer Privatisierung fällt diese Subventionierung zunächst fort, so daß es trotz kostengünstigerer Leistungserbringung zu einer Verteuerung der Leistung für den einzelnen Bürger kommt. Der private Anbieter muß alle Kosten in den Preis einkalkulieren. Die Ursache der höheren Entgelte ist in diesen Fällen aber nicht die Privatisierung, sondern die bisherige Leistungserbringung zu nicht kostendeckenden Preisen. Die Privatisierung führt also dazu, daß nur noch die Veranlasser zur Kostendeckung herangezogen werden. Sofern die erhöhten Kosten aus sozialen oder sonstigen politischen Gründen nicht vertretbar erscheinen, müssen die bisher versteckt geleisteten indirekten Subventionen ganz oder teilweise als offener Zuschuß geleistet werden. Die Privatisierung verursacht mithin eine Offenlegung von bisher verdeckt gebliebenen Subventionen und eröffnet dem Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeit, bewußt und gewollt über die jeweiligen Subventionstatbestände zu entscheiden.

7.4 Monopolbildung

Es darf zu keiner Monopolbildung kommen. Wenn eine monopolartige Stellung des privaten Leistungserbringers zu befürchten ist, muß auf das Preisgebaren des Leistungserbringers vertraglich oder gesetzlich eingewirkt werden. Entsprechendes kann für die Kontrahierungspflicht des Leistungserbringers gelten. (. . .)

8. Finanzhilfen

Die Erledigung durch oder die Übertragung von Aufgaben auf Private ist grundsätzlich durch den Freistaat Sachsen nach Maßgabe des Haushalts förderfähig, sofern dies für einzelne Maßnahmen oder Bereiche beschlossen wird.

Bei den Finanzhilfen sind zwei Fragenkreise zu unterscheiden: die Förderung der Privatisierung und die Förderung im Bereich privatisierter Aufgaben. (. . .)

9. Steuerpolitische Aspekte

Sofern die private Erledigung von Aufgaben und/oder private Finanzierung von Aufgaben steuerlich anders behandelt wird als die Erledigung durch den Staat oder die kommunale Ebene, wird entsprechende Abhilfe erforderlich sein. (Beispiel Abwasserentsorgung: Während die Abwasserentsorgung durch die Kommunen oder Zweckverbände umsatzsteuerfrei ist, ist der Private, der zur Erledigung dieser Aufgabe herangezogen wird, je nach Ausgestaltung des konkreten Einzelfalles umsatzsteuerpflichtig; Entsprechendes gilt für die Körperschafts- und die Vermögenssteuer). Die Bemühungen um die Herstellung von „Waffengleichheit“ im Steuerrecht zwischen kommunaler und privater Aufgabenerledigung müssen möglichst aufwands- und ertragsneutral erfolgen. (. . .)

10. Allgemeine Wirkungserwartung

Die Privatisierung von Aufgaben in der Form der Übertragung der Aufgabe auf einen Privaten trägt ihren Wert in sich, sofern das Weniger an Staat zu mehr Freiheit führt. (. . .)

Jede Form der Privatisierung führt zu einer Senkung bzw. Abschaffung von Marktzutritts-schranken. Damit verbunden ist ein Mehr an Wettbewerb. Dies löst einen weiteren Rationalisierungs- und Innovationsdruck aus.

Die positiven Wirkungen einer begründeten Deregulierung liegen regelmäßig in der Eröffnung kostengünstigerer Wege der Bereitstellung von Waren und Diensten sowie in der Freisetzung von Innovation und Kreativität. (. . .)

Für die betroffenen Bereiche kann es zum Stellenabbau kommen. (. . .)

11. Privatisierungspotential im Bereich der staatlichen Verwaltung

Die erforderliche Aufgabenkritik soll zunächst bei den Verwaltungshilfsdiensten und im technischen Bereich schwerpunktmäßig ansetzen. Einer Überprüfung bedürfen in diesem Zusammenhang insbesondere folgende nicht abschließend, sondern beispielhaft genannte Bereiche:

- Arbeitsschutz (Messungen und Emissionsbewertung)
- Ausschreibung von Straßenbauvorhaben einschließlich Brückenbau
- Ausstellungen (Messen)
- Autobahnverwaltung (Laborarbeiten)
- Brückenüberwachung
- Datenverarbeitung (Rechenzentren)
- Druck- und Buchbindearbeiten
- Eichverwaltung
- Erstellung und Prüfung von Förderanträgen im umwelt-, bau- und sonst. technischen Bereich
- Fensterreinigung (soweit noch nicht privatisiert)
- Forstwirtschaftlicher Saatgutberatungsdienst
- Fortbildung (nicht Ausbildung) der Bediensteten

- Futtermittel- und Pflanzenuntersuchungen
- Gebäudebewachung
- Gebäudereinigung (soweit noch nicht privatisiert)
- Gestütsverwaltung
- Gewerbeärztlicher Dienst
- Grünflächenpflege
- Kantinen
- Kartenreproduktion und Kartenvertrieb
- Landesmusikschulen
- Landschaftsgestaltung
- Landwirtschaftliche Bodenuntersuchungen
- Materialprüfungen
- Pflanzenschutzmittel- und Geräteprüfung
- Raumbewachung und -bewertung
- Schlösserverwaltung
- Schulpsychologische Beratung
- Sortenprüfung (einschließlich Sortenankennung und Saatgutprüfung)
- Staatshochbau
- Staatsweingüter
- Statistische Erhebungen und Datensammlungen (sofern datenschutzrechtlich zulässig)
- Straßenbauverwaltung (Überwachung und Unterhaltung der Verkehrstechnik sowie Gerätedienst)
- Straßenreinigung
- Technische Hilfsdienste
- Tiergesundheitsdienst
- Umweltkartographie
- Umweltlabor
- Umweltüberwachung insbesondere Luftmeßnetz, Bodenmeßnetz, Wassermessnetz und Landesmeßstelle für Radioaktivität
- Untersuchungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Vermessungstätigkeiten
- Vermögensverwaltung
- Verwaltung der Liegenschaften des Freistaates Sachsen
- Wartung des Fuhrparks
- Wartung technischer Anlagen (soweit nicht schon privatisiert)
- Wäschereinigung (soweit noch nicht privatisiert)
- Werkstätten der Straßenbauverwaltung
- Winterdienst
- Wohnungsvermittlung.

12. Privatisierung kommunaler Dienstleistungen

Die Kommunen des Freistaates Sachsen müssen mit der knappen Ressource Geld sehr sparsam umgehen. Durch die Mobilisierung privater Investitionen im kommunalen Dienstleistungssektor können trotz fehlender oder knapper Ressourcen infrastrukturelle Maßnahmen kurzfristig realisiert und Bürgerinteressen befriedigt werden. Durch den Abbau rein kommunaler Betriebe und Dienstleistungen kann das Ziel der Reduzierung der kommunalen

Beschäftigten erreicht werden. In Ansehung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und der damit einhergehenden Finanz-, Personal- und Organisationshoheit der Kommunen kommt die Ausübung einer wie auch immer gearteten unmittelbaren Privatisierung nicht in Betracht. Gleichwohl besteht die Möglichkeit, positive Privatisierungsansätze zu verstärken. Die Förderung der Gemeinden wird daher künftig berücksichtigen, in welchem Umfang die kommunale Ebene im Freistaat Sachsen das Subsidiaritätsprinzip realisiert.

Die Heranziehung privater Unternehmer bei der Erledigung kommunaler Aufgaben ist stets sinnvoll, wenn damit

- ökonomische Effekte (Kostenersparnisse, Verringerung der Haushaltsausgaben etc.)
- Zeitersparnisse
- Know-how-Transfer
- eine Verbesserung der Daseinsvorsorge/Erweiterung von Kapazitäten auf kommunaler Ebene erreicht werden können.

12.1 Aufgabenprivatisierung kommunaler Pflichtaufgaben

Derzeit können aufgrund der gegebenen Fachgesetze und der Gemeindeordnung Pflichtaufgaben der Gemeinde Privaten nicht übertragen werden. Die kommunale Ebene kann Private zwar bei der Erledigung der Aufgaben heranziehen, die Aufgabe selbst bleibt aber eine kommunale. Die Entwicklung wird sorgfältig zu beobachten sein. Der Gesetzgeber wird gebeten werden, die Voraussetzungen zu schaffen, um in Modellversuchen für ausgewählte Materien und regional begrenzt die Wirkungen der Aufgabenprivatisierung erproben zu können. Sofern die mit derartigen Modellversuchen einhergehenden Kosten-Nutzen-Analysen positiv ausfallen, werden Novellierungen zu den jeweiligen Fachgesetzen einzubringen sein, die es den Kommunen gestatten, Pflichtaufgaben zu privatisieren.

12.2 Privatisierungspotential auf kommunaler Ebene

Auch auf kommunaler Ebene sollte die erforderliche Aufgabenkritik zunächst einmal bei der Verwaltung von Hilfsdienstleistungen und im technischen Bereich schwerpunktmäßig ansetzen. Die Kommunen sollten daher insbesondere die folgenden nicht abschließend, sondern beispielhaft genannten Bereiche überprüfen und zur Diskussion stellen:

- Abwasserbeseitigung
- Alteneinrichtungen
- Alten-, Kranken- und Behindertenhilfe
- Auf- und Ausbau von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen für die Gewerbliche Wirtschaft
- Ausstellungen (Messen)
- Betrieb von Sportstätten
- Bücherausleihe
- Datenverarbeitung
- Druck- und Buchbindearbeiten
- Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten

- Errichtung und Betreibung von Unterkünften für Aussiedler, Asylbewerber und Kontingentflüchtlinge
- Fensterreinigung
- Fremdenverkehrsförderung
- Friedhöfe
- Friedhofsgärtnerei
- Gebäudebewachung
- Gebäudereinigung
- Grabpflegedienst
- Grünflächenpflege
- Jugendeinrichtungen
- Kanalnetz
- Kanalreinigung
- Kantinen
- Kindereinrichtungen
- Konzertveranstaltungen
- Landschaftsgestaltung
- Märkte und Markteinrichtungen
- Müll- und Sperrmüllabfuhr
- Musikschulunterricht
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Parkplätze/-häuser
- Planung und Bauleitung von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen
- Schlacht- und Viehhöfe
- Schwimmbäder
- Stadtplanung
- Straßenreinigung
- Unterhaltung von Straßen und Plätzen
- Verkehrsplanung
- Vermessungsleistungen
- Verwaltung kommunalen Grund- und Hausbesitzes
- Wartung technischer Anlagen
- Wartung von Kfz
- Wartung von Straßenbeleuchtung
- Wartung von Verkehrseinrichtungen
- Wäschereinigung
- Trinkwasserversorgung
- Winterdienst
- Wirtschaftsförderung
- Wohnungsvermittlung.

13. Begleitende Maßnahmen

13.1 Kommunikationsstelle

Mit Beschluß vom 17.6.1993 haben die Regierungschefs der Länder die Absicht erklärt, eine Kommunikationsstelle zu schaffen, die dem regelmäßigen Austausch von Informationen über Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung dienen soll.

13.2 Prüfungspflicht bei Gesetzentwürfen

Die Staatsregierung hat ihre Geschäftsordnung geändert und die Staatsministerien bei Vorlage von Gesetzentwürfen und Verordnungsentwürfen verpflichtet zu begründen, warum nach den Grundsätzen des oben dargestellten Subsidiaritätsprinzips die jeweils betroffene Verwaltungstätigkeit nicht durch Übertragung der Aufgabe auf oder durch die Heranziehung privater Unternehmer erledigt werden kann. Die Staatsregierung wird dieser Darlegungslast auch gegenüber dem Landtag nachkommen und daher künftig ihren Gesetzesinitiativen eine entsprechende Begründung beifügen.

13.3 Haushaltsdurchführungserlasse

Das Staatsministerium der Finanzen wird durch Haushaltsdurchführungserlaß klarstellen, daß der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der Wahrnehmung und Finanzierung staatlicher Aufgaben auch die Pflicht zur Suche nach privatwirtschaftlichen Lösungen beinhaltet. Das Staatsministerium des Innern wird für die kommunalen Gebietskörperschaften entsprechend verfahren.

13.4 Beratungspool für die kommunalen Gebietskörperschaften

Der Umgang der Kommunen mit dem Privatunternehmer, der im kommunalen Dienstleistungsbereich investieren will, ist zum Teil noch von Unsicherheit und dem fehlenden Vertrauen auf eine Entscheidungsbefugnis und die wirtschaftliche Gestaltungsfähigkeit geprägt. (. . .)

(. . .) das Staatsministerium des Innern [soll] ein Konzept erarbeiten, wie im Freistaat Sachsen unter Beteiligung der Wirtschaft und Kommunen und der Staatsregierung ein Beratungspool eingerichtet werden kann, der den Kommunen gegen Selbstbeteiligung an den Kosten projektbezogen die erforderlichen Experten zur Verfügung stellt.

13.5 Privatisierungsbericht der Staatsregierung

Die Staatsregierung hat beschlossen, beginnend mit dem Jahr 1995, jeweils alle zwei Jahre zur Jahresmitte in einem Privatisierungsbericht den Landtag über den aktuellen Sachstand und geplante weitere Maßnahmen zu unterrichten. Dabei wird die Staatsregierung nicht nur über positiv entschiedene und dem Gesetzgeber unterbreitete Vorhaben, sondern auch über die negativ entschiedenen Vorhaben sowie über die tragenden Gründe, die zu diesen Entscheidungen geführt haben, berichten.

Darüber hinaus wird die Staatsregierung zugleich über die Entwicklung der Privatisierungsbemühungen auf kommunaler Ebene berichten. Hierzu wird sie die erforderlichen Daten bei den Kommunen erheben und veröffentlichen. Zudem wird die Staatsregierung in diesen Berichten darlegen, welche gesetzlichen, verordnungsrechtlichen und flankierenden Maßnahmen mit welchem Erfolg ergriffen wurden, um die Privatisierung kommunaler Leistungserbringung zu fördern.

13.6 Privatisierungskommission

Zur Förderung der Verlagerung von Aufgaben in den privaten Sektor wird die Staatsregierung eine Privatisierungskommission berufen. Diese Privatisierungskommission wird beauftragt, mit den im Konzept dargestellten sog. Verwaltungshilfsdienstleistungen beginnend, die Verwaltung der Staatsregierung zu überprüfen. In der Kommission sind die Staatsministerien des Innern, der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit sowie das jeweils betroffene Ressort unter Vorsitz der Staatskanzlei vertreten. Der Sächsische Rechnungshof wird zu den Sitzungen eingeladen und beratend gehört. Die Berufsverbände des öffentlichen Dienstes werden zu den Zwischenergebnissen gehört.

ANHANG 5

Vorrang für die Privatisierung Öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen (Wirtschaftsrat der CDU e.V., Bonn, 10. Mai 1994)

I. Für eine entschlossene Privatisierung

Die entschlossene Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Unternehmen und Liegenschaften verwirklicht Marktwirtschaft, erhöht die Freiheitsräume der Bürger und konzentriert den Staat auf seine unverzichtbaren Aufgaben. Privatisierung ist ein wichtiger Schlüssel zur Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland, als Impulsgeber für Wachstum und Investitionen und für die dringend notwendige Entlastung des Staatshaushaltes. Je schneller es gelingt, Kapitalbeteiligungen, öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen zu privatisieren, desto größer sind die Aussichten für wirksame Haushaltsentlastungen und die dringend gebotene Entschlackung der öffentlichen Verwaltungen. Alle Erfahrungen aus dem In- und Ausland zeigen, daß die Wahrnehmung wirtschaftlicher Tätigkeiten durch den Staat in der Regel zu weit weniger effizienten Ergebnissen führt als die Durchführung der Aufgaben von Privaten. Der Staat ist als Unternehmer überfordert. Zur Wiederbelebung und Stärkung der Wachstumskräfte ist eine Beschränkung des Staates auf den Kern seiner Aufgaben erforderlich.

Wettbewerbs- und Effizienzgründe im Vordergrund

Für den Wirtschaftsrat stehen bei der Forderung nach Privatisierung Wettbewerbs- und Effizienzgründe im Vordergrund. In erster Linie geht es bei der Privatisierung um

- die Erschließung und Nutzung von Leistungen privater Anbieter, die in aller Regel Leistungen schneller, preisgünstiger, effizienter und kundenorientierter bereitstellen können als öffentliche Träger, sowie um
- die Belebung von Wettbewerb und Existenzgründungen, was neue Spielräume für Wachstum und Beschäftigung schafft.

Unter dem Diktat der leeren Kassen sieht der Wirtschaftsrat in der Privatisierung einen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte:

- Mit der Veräußerung von Staatsbeteiligungen und der Übertragung von Aufgaben an Private lassen sich die Verschuldung und die Zinslast der öffentlichen Haushalte vermindern, was dem Staat die Konzentration auf die ihm zugedachten Aufgaben erleichtern würde.
- Darüber hinaus wird ein Beitrag zur Reduzierung der laufenden Kosten und damit der Steuer- und Abgabenbelastung geleistet.
- Schließlich wird die dringend gebotene Entschlackung des Staates und Verringerung der Beschäftigung im Öffentlichen Dienst nur gelingen, wenn auch eine umfangreiche Neudefinition und Reduzierung staatlicher Aufgaben stattfindet.

Privatisierung gesetzlich festschreiben

Der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand sind durch die Vorschriften der einschlägigen Haushaltsordnungen aller Gebietskörperschaften bisher keine hinreichend engen Grenzen gesetzt worden. Die hierin enthaltenen Bestimmungen, daß für eine öffentliche Tätigkeit ein „wichtiges Interesse“ vorliegen muß und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lassen darf, sind durch politische Entscheidungen, die häufig im Widerspruch zu wirtschaftlichen Notwendigkeiten stehen, unterlaufen worden.

Der Verabschiedung des von der CDU/CSU eingebrachten Gesetzentwurfes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Bundeshaushaltsordnung kommt daher zentrale Bedeutung zu. Der Entwurf verankert ausdrücklich die Verpflichtung, die private Erfüllung bisher staatlich erbrachter Leistungen zu prüfen. Das sog. Interessenbekundungsverfahren räumt Privaten die Möglichkeit zur Darlegung ihres Angebots für bisher öffentlich erbrachte Leistungen ein. Die konsequente Anwendung dieser Vorschriften könnte einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung des bestehenden Mißstandes unterschiedlicher Interessenlagen auf politischer und wirtschaftlicher Ebene leisten. (...)

V. Privatisierungspotentiale auf kommunaler Ebene

Auf kommunaler Ebene besteht das mit Abstand größte Privatisierungspotential aller Gebietskörperschaften. Der Bundesverband der Deutschen Industrie schätzt die jährlich zu realisierenden Rationalisierungsgewinne auf kommunaler Ebene auf etwa 40 bis 50 Mrd. DM. Ein weiterer Beleg für die ausgedehnte wirtschaftliche Betätigung der deutschen Städte, Kreise und Gemeinden ist die Tatsache, daß in kommunaler Regie weit über 100.000 Unternehmen betrieben werden.

Kommunale Leistungen teilweise doppelt so teuer wie private

Die nach wie vor umfangreiche Betätigung der öffentlichen Hand ist um so weniger hinnehmbar, als bei der Leistungserstellung durch öffentliche Betriebe Kosten entstehen, die das Niveau privater Anbieter teilweise um mehr als 100 Prozent übersteigen.

Nach einer Untersuchung des Niedersächsischen Instituts für Mittelstandsforschung erreichten die Kosten von in öffentlicher Regie erbrachten Leistungen bezogen auf das Niveau privater Anbieter bei

- Reinigungsdiensten: 234 Prozent,
- Wäschereileistungen: 181 Prozent,
- Maler- und Lackiererarbeiten: 180 Prozent,
- Kraftfahrzeugarbeiten: 180 Prozent,
- Grünflächenpflege : 155 Prozent,
- Herstellung von Druckerzeugnissen: 148 Prozent.

Empirische Vergleiche in Kanada, der Schweiz, den USA und Japan weisen auch bei der Müllentsorgung in der Regel erhebliche Effizienzvorteile von Privaten gegenüber öffentlichen Anbietern aus, die zwischen 14 und 124 Prozent liegen. Für den Bereich der Reinigung kommunaler Gebäude ist in jüngster Vergangenheit die Kienbaum Unternehmensberatung GmbH zu dem Ergebnis gelangt, daß die Kosten für die Eigenreinigung in öffentlicher Regie je nach Kommune um 36 bis 107 Prozent über den Kosten einer Fremdreinigung liegen.

Gründe für Effizienz- und Preisvorteile privater Unternehmen

Zahlreiche weitere Praxisbeispiele belegen die in großer Häufigkeit gegebene Vorteilhaftigkeit privaten Engagements, die vor allem auf folgende Faktoren zurückzuführen ist. Private Unternehmen

- sind häufig in der Lage, Vorteile der Kostendegression zu nutzen, da sie - anders als Kommunen, deren Tätigkeit auf das Gemeindegebiet und damit auf eine geringe Zahl von Abnehmern beschränkt ist - bei der Produktion gleicher Leistungen höhere Gesamtstückzahlen produzieren können,
- können aufgrund ihrer Marktmacht Kostenvorteile auf den Beschaffungsmärkten realisieren,
- können in aller Regel flexibler auf Nachfrage- oder Beschäftigungsschwankungen reagieren,
- verfügen über günstigere Voraussetzungen zur Rationalisierung und
- werden durch den Wettbewerb zum Einsatz der jeweils rationellsten Produktionsmethoden gezwungen.

Daseinsvorsorge nicht zum Hemmschuh für private Tätigkeit werden lassen

Der Wirtschaftsrat tritt daher für eine breitangelegte und umfassende Privatisierungsoffensive auch und besonders auf kommunaler Ebene ein. Dabei darf auch das Argument der kommunalen Daseinsvorsorge, das Privatisierungsanstrengungen häufig entgegengestellt wird, nicht zum Hemmschuh für private wirtschaftliche Betätigung werden. Abgesehen davon, daß dieses Argument teilweise zur Rechtfertigung eines übertriebenen sozialpolitischen Verständnisses herangezogen wird, stellen Daseinsvorsorge und privates Angebot keine unüberbrückbaren Gegensätze dar. Im Gegenteil:

Die Kommunen können sich bei öffentlichen Dienstleistungen, zu deren Bereitstellung sie per Gesetz verpflichtet sind, zumindest des Angebots Privater für Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb kommunaler Anlagen bedienen. Diese Möglichkeit zur Übertragung öffentlicher Dienstleistungen auf Private bietet sich sowohl bei Betreiber- als auch bei Konzessionsmodellen.

Schwerpunkte notwendiger kommunaler Privatisierungsanstrengungen

Nachhaltige kommunale Privatisierungsanstrengungen sind vor allem in folgenden Bereichen notwendig:

- Entsorgung (Abwasseraufbereitung, Abfallsammlung, -verwertung und -entsorgung, Straßen- und Gebäudereinigung),
- Planung (z.B. Vermessungswesen, Bau- und Landschaftsplanung, Eichwesen und Materialprüfung, technische Überwachung),
- Verkehr und Telekommunikation (insbesondere öffentlicher Personennahverkehr: Parkangebote, Datenverarbeitung),
- Versorgung (Strom, Gas, Fernwärme, Wasser) sowie
- Wohnungs- und Grundstücksverwaltung sowie Bauwesen.

Welche Rationalisierungspotentiale durch eine entschlossene Privatisierungsstrategie aktiviert werden können, zeigen z.B. die Erfahrungen aus der Gemeinde Schloß Holte-Stukenbrock. Diese Kommune, die sich bei der Energieversorgung, der Planung von Infrastrukturmaßnahmen, im Verkehrswesen, bei der Müllabfuhr und Straßenreinigung sowie bei einer Vielzahl weiterer Tätigkeiten (Reinigungsdienste, Telefonservice, Park- und Gartenarbeiten) privater Initiative bedient, weist lediglich eine Pro-Kopf-Verschuldung von rund 80 DM auf. Zum Vergleich: Die durchschnittliche kommunale Pro-Kopf-Verschuldung in Westdeutschland beläuft sich auf beinahe 2.500 DM. Auch bei der kommunalen Steuerlast liegt diese Gemeinde erheblich unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Den Hebesatz-Werten von 200 Prozent (Grundsteuer B) und 260 Prozent (Gewerbesteuer) stehen im Bundesdurchschnitt 386 bzw. 404 Prozent gegenüber.

Politik und Wirtschaft sind gemeinsam aufgerufen, Privatisierungsmaßnahmen bei allen Gebietskörperschaften mutig anzustoßen. Die Beseitigung der Binnengrenzen in der Europäischen Union und die wirtschaftliche Öffnung nach Osteuropa verändern die Wettbewerbsparameter und verlangen überzeugende marktwirtschaftliche Antworten. Der Vorrang für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen muß ein zentrales Leitziel der Wirtschaftspolitik in der zweiten Hälfte der 90er Jahre werden.

ANHANG 6

Privatisierungsdogma Widerspricht sozialer Marktwirtschaft

Öffentliche Unternehmen sind unverzichtbar zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

(Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft; in Auszügen)

These 1: Öffentliche Unternehmen - elementarer Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft

Die Marktwirtschaft in Deutschland ist durch das Nebeneinander einer Vielzahl großer und kleiner, gewinnorientierter und gemeinnütziger, privater und öffentlicher Unternehmen gekennzeichnet. Nicht zuletzt dieser pluralen Struktur ist der Aufschwung der Bundesrepublik

nach dem Zweiten Weltkrieg zu verdanken; sie hat sich seitdem als ein wesentlicher Faktor zur Erhaltung wirtschaftlicher und sozialer Stabilität bewährt.

Anders als private Unternehmen dienen öffentliche Unternehmen primär der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Anerkennung dieser Aufgaben ist ein Merkmal sozialer Marktwirtschaft. Öffentliche Unternehmen sind prädestiniert, solche öffentlichen Aufgaben mit unternehmerischen Mitteln marktkonform wahrzunehmen, und bilden deshalb keine Fremdkörper in der Marktwirtschaft.

These 2: Öffentliche Unternehmen - besser steuer- und kontrollierbar als regulierte Privatunternehmen

Bei der Wahl zwischen eigener öffentlicher Unternehmenstätigkeit und der Beauftragung privater Unternehmen spielen Steuerung und Kontrolle der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben eine wichtige Rolle. Öffentliche Unternehmen besitzen den Vorzug direkter und gezielter Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Träger über die Aufsichtsorgane der Unternehmen. Eigene Unternehmen ersparen somit zusätzliche Regulierungsvorschriften und aufwendige bürokratische Regulierungsapparate.

These 3: Öffentliche Unternehmen - wichtige Instrumente der Infrastrukturpolitik und der Marktkorrektur

In Gestalt öffentlicher Unternehmen verfügen Gebietskörperschaften über effiziente und flexible Instrumente, die sie einsetzen können wenn Marktprozesse sonst entweder nicht zustandekommen oder zu Ergebnissen führen, die öffentlichen Interessen entgegenstehen. Insbesondere eignen sich öffentliche Unternehmen, um umfassend und flächendeckend wichtige Infrastrukturleistungen entsprechend den regional-, sozial- und umweltpolitischen Zielen ihrer öffentlichen Träger sicherzustellen. Soweit aus technisch-ökonomischen Gründen Leitungs- und Schienenmonopole notwendig sind, verdienen öffentliche Unternehmen den Vorzug vor privaten.

These 4: Öffentliche Unternehmen - aktive Wettbewerbsteilnehmer

Öffentliche Unternehmen beteiligen sich im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabenstellung aktiv am Wettbewerb und beleben ihn. Sie sichern funktionsfähigen Wettbewerb in wichtigen Bereichen, in denen der Wettbewerb privater Unternehmen infolge von Konzentrations- oder Monopolisierungstendenzen zu erliegen droht.

These 5: Öffentliche Unternehmen - zu Effektivität und Effizienz verpflichtet und fähig

Privatisierungsforderungen, die pauschal mit dem Vorwurf von Ineffektivität oder Ineffizienz öffentlicher Unternehmen begründet werden, sind nicht haltbar. Bei öffentlichen Unternehmen kommt es vor allem auf die optimale Erfüllung des öffentlichen Auftrags an: in diesem Sinne sind sie effektiv. Dabei müssen sie, wie alle Unternehmen, effizient arbeiten. Wegen der Besonderheit ihres Leistungsauftrags läßt sich aber bei öffentlichen Unternehmen die Effizienz nicht nur an der Höhe des Gewinns und an der Rentabilität messen. Selbst Defizite

müssen kein Indiz für Unwirtschaftlichkeit, sondern können durch die Aufgabenstellung erzwungen sein.

These 6: Öffentliche Unternehmen - Privatisierung ein fragwürdiges Mittel zur Haushaltssanierung

Das Bestreben, öffentliche Haushalte durch Privatisierung öffentlicher Unternehmen zu sanieren, steht in Konflikt zu der Möglichkeit, diese Unternehmen weiterhin zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einsetzen zu können. Die Gefahr ist groß, daß sich die öffentliche Hand, um Haushaltsentlastungen zu erzielen, wichtiger Instrumente begibt. Auch werden die Möglichkeiten der Sanierung öffentlicher Haushalte durch Verkauf öffentlicher Unternehmen allgemein überschätzt. Ignoriert wird nämlich, was der Verzicht auf künftige Gewinnabführungen öffentlicher Unternehmen für die öffentlichen Haushalte bedeutet: Die finanziellen Handlungsspielräume werden zugunsten eines einmaligen, beschränkten Beitrags zum erhofften Sanierungserfolg auf Dauer eingeschränkt. Ferner ist davon auszugehen, daß privatisierte Unternehmen Abgeltungen verlangen - auf jeden Fall höhere, als bisher gezahlt wurden -, wenn von ihnen gefordert wird, den öffentlichen Leistungsauftrag aufrechtzuerhalten. Der künftige haushaltswirtschaftliche Spielraum wird damit nicht nur von der Einnahmen- sondern auch von der Ausgabenseite her eingeengt.

These 7: Öffentliche Unternehmen - kein Zwang zur Privatisierung aus Finanzierungsgründen

Dem Argument, der Kapitalmangel der öffentlichen Unternehmen und ihrer Trägerhaushalte mache Privatisierungen notwendig, ist entgegenzuhalten, daß auch und gerade öffentlichen Unternehmen eine Vielzahl unterschiedlicher Finanzierungs- und Beteiligungsinstrumente zur Verfügung steht, ohne daß der Weg der Privatisierung eingeschlagen werden muß. Rentierliche öffentliche Unternehmen haben weit gezogene Selbstfinanzierungs- und Kreditfinanzierungsspielräume, die sich aus ihrer besonderen Stellung als öffentliche Unternehmen ergeben. Zudem können öffentliche Unternehmen auf Sonderformen der Finanzierung und Kapitalbeteiligung zurückgreifen, bei denen die öffentliche Trägerschaft sowie die damit verbundenen Einflußnahmemöglichkeiten auf den öffentlichen Leistungsauftrag gewahrt bleiben.

These 8: Öffentliche Unternehmen - offen für Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft stehen öffentlichen Unternehmen und ihren Trägern zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, von denen der Kapitalbeteiligung Privater besondere Bedeutung zukommt. Solche gemischtwirtschaftlichen Lösungen, bei denen die öffentliche Hand Unternehmen gemeinsam mit Privaten betreibt, kommen in Frage, wenn gesichert werden kann, daß die öffentlichen Aufgaben in ihrem Kern erhalten bleiben. Gemischtwirtschaftliche Lösungen setzen voraus, daß die öffentlichen Aufgaben sich präzise formulieren und kontrollieren lassen. Vorteilhaft kann die private Kapitalbeteiligung nicht nur aus Finanzierungsgründen sein, sondern vor allem dann, wenn sich ein Nutzen der Zusammenarbeit in Form technischen Spezialwissens erzielen läßt.

Es kommt allerdings darauf an, Gestaltungsformen zu wählen, die den immanenten Konflikt zwischen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und dem Gewinninteresse der privaten Partner

ausräumen oder wenigstens minimieren. Die öffentlichen Aufgaben und die daraus folgenden Handlungsanweisungen müssen in den Satzungen oder durch Verträge hinreichend formuliert und operational vorgegeben werden. Der öffentliche Kapitalanteil darf nicht unter einen Satz sinken, bei dem die Einflußnahme auf die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben nicht mehr möglich ist. Die Entscheidung über gemischtwirtschaftliche Konstruktionen erfordert, wie jede Privatisierungsentscheidung, eine Einzelfallprüfung unter sorgfältiger Abwägung aller, auch langfristig zu erwartender Vor- und Nachteile.

Quelle: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 13, Berlin 1994

Literaturverzeichnis

- Cronauge, U.: Kommunale Unternehmen, Berlin 1992
 große Siemer, St.: Die kommunale Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1993
 Hoffmann, H./Dill, G.W. (Hrsg.): Berlin 2000 - Beiträge zum Neubau der Verwaltung, Band 1: Regierungs- und Verwaltungsmanagement, Wirtschaftsförderung und Standortmarketing, Sankt Augustin 1993 (= Reihe: Interne Studien und Berichte Nr. 53/93)
 Ipsen, J. (Hrsg.): Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Private Finanzierung kommunaler Investitionen, Köln 1994 (= Reihe: Osnabrücker rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd.44)
 Kistenmacher, H./Geyer, T./Hartmann, P.: Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung, Köln 1994 (= Reihe: Aufgaben der Kommunalpolitik, Bd.10)
 Kommunalpolitische Vereinigung - Bildungswerk e.V./Hoffschulte, H. (Hrsg): Europa für Kommunalpolitiker, Bonn 1994
 Schraffer, H.: Der kommunale Eigenbetrieb, Baden-Baden 1993
 Schuster, F. (Hrsg.): Kommunale Betriebe, Düsseldorf 1990 (= Reihe: Arbeitshefte zur Kommunalpolitik, Bd. 4)
 Schuster, F. (Hrsg.): Wirtschaftsförderung in den Kommunen, Düsseldorf 1990 (= Reihe: Arbeitshefte zur Kommunalpolitik, Bd. 8)
 Schuster, F./Dill, G.W. (Hrsg.): Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren, Band 2: Wirtschaft, Finanzen und kommunale Betriebe, Köln 1992 (= Stellungnahme des Sachverständigenrats zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung)
 Schwarz-Jung, S.R.: Überkommunale bzw. öffentlich-private Kooperation in der Wirtschaftsförderung - eine Fragebogen-/Interviewaktion, Sankt Augustin 1993 (= Reihe: Interne Studien und Berichte Nr. 58/1993)
 Veen, H.-J./Dill, G.W. (Hrsg.): Neue Ansätze in der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung, Düsseldorf 1992 (= Reihe: Arbeitshefte zur Kommunalpolitik, Bd. 11)
 Vogelsang, K./Lübking, U./Bahr, H.: Kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1991

Autorenverzeichnis

- | | |
|------------------------|---|
| Dr. Werner Blumenthal, | Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Leiter des Kommunalpolitischen Seminars, Bereich Politische Bildung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Schloß Eichholz |
| Dr. Fritz Brüse, | Stadtdirektor a.D., Bonn |

Dr. Hans Dahm,	Geologiedirektor a.D., Essen
Dr. Günter Dill,	Stellv. Leiter Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer- Stiftung e.V., Sankt Augustin
Peter-Paul Dreesbach,	Dipl.-Geogr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabtei- lung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Klaus Ehrhart,	Dipl. Verw. Wirt (FH), Verw. Dipl. Inh. (VWA), Bürgermeister a. D., Niedernhausen
Siegfried Gaertner,	Beigeordneter, Deutscher Landkreistag, Bonn
Prof. Dr. Werner Heinrichs,	Pädagogische Hochschule, Ludwigsburg
Prof. Peter-Christian Kunkel,	Fachhochschule, Kehl
Dieter Schmidt-Gothan,	Dipl.-Ing., Stadtbaurat a. D., Hamm
Peter Helmes,	Geschäftsführer der MIT, Bonn
Dr. Klaus Hermanns,	Dipl.-Geol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabtei- lung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Ass. jur. Helmut Hoffmann,	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabteilung Kommu- nalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Elke Holz,	Landessozialamt Baden, Karlsruhe
Horst Kanitz,	Dipl.-Soz., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Bera- tung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Univ.Prof. Dr. Joachim Mitschke,	Institut für Betriebswirtschaftslehre, Johann Wolfgang Goethe- Universität, Frankfurt am Main
Josef Kraus,	Präsident des deutschen Lehrerverbandes, Landshut
Dr. Klaus Plate,	Stadtdirektor, Heidelberg
Silvia Schwarz-Jung,	Dipl. Oec. M. A. (WSU), Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Dr. Jochen Stauder,	Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung der Stadt Marburg, Geschäftsführer des Regionalen Entwicklungs- fonds Marburg-Biedenkopf

Andreas Struck,	Dipl.-Geogr., Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer- Stiftung e.V., Sankt Augustin
Dr. Gerhard Stuber,	Vorsitzender der Geschäftsführung der Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH
Dr. Gerhard Vigener,	Leiter des Landessozialamtes Baden, Karlsruhe
Dr.-Ing. Henning Walcha,	Leiter der Abteilung Planen, Bauen Umwelt und Verkehr, Hauptabteilung Kommunalwissenschaften, Bereich Forschung und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Helmut Welge,	Rechtsanwalt, Dozent an der FHS für öffentliche Verwal- tung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bürgermeister a. D, Sankt Augustin
Dr. Gertrud Witte,	Beigeordnete, Deutscher Städtetag, Köln